

Regeringens proposition

1979/80: 105

om ny instansordning i kommunalbesvärsmål;

beslutad den 21 februari 1980.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARL BOO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny instansordning för kommunalbesvärsmålen. Syftet med den nya instansordningen är främst att så långt möjligt förkorta handläggningstiderna i kommunalbesvärsmålen. Kommunfullmäktiges, landstings samt de kommunala och landstingskommunala nämndernas beslut skall enligt vad som föreslås i propositionen överklagas hos kammarrätterna. Detsamma gäller om de kyrkokommunala besluten. Kammarrätterna ersätter alltså länsstyrelserna som första besvärinstans i kommunalbesvärsmålen. I de landstingskommunala målen, som f. n. överklagas direkt till regeringsrätten, förs kammarrätterna in som första besvärinstans. När kammarrätten behandlar kommunalbesvärsmål, skall två särskilda ledamöter som är sakkunniga i kommunala frågor delta i handläggningen.

Rätten att fullfölja kommunalbesvär till regeringsrätten blir enligt förslaget begränsad. Besvär över kammarrättens beslut prövas endast om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd.

Reformeringen av instansordningen föranleder ändringar i framför allt kommunallagen, lagen om församlingsstyrelse och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Dessutom föreslås vissa mindre ändringar i förvaltningsprocesslagens regler om prövningstillstånd.

Avsikten är att reformen skall genomföras den 1 januari 1981.

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 anföras 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.

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 anslags-tavla. 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.

Över beslut av landsting får, om ej annat är särskilt föreskrivet, medlem

Om ej annat är särskilt föreskrivet, får kommunfullmäktiges beslut överklagas av den som är medlem av kommunen och landstingets beslut överklagas av den som är medlem av landstingskommunen. Sådana beslut överklagas genom besvär hos kammarrätten. Besvären får grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet

1. ej har tillkommit i laga ordning,

2. står i strid mot lag eller annan författning,

3. på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges eller landstingets befogenhet,

4. kränker klagandens enskilda rätt eller

5. annars vilar på orättvis grund.

Besvärshandlingen 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 anslags-tavla. Om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har kommit in till kommunen eller landstingskommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning.

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de

Nuvarande lydelse

av landstingskommunen anförda besvär hos regeringsrätten. Besvärshandling tillställs regeringsrätten. I övrigt tillämpas bestämmelserna i första och andra styckena på motsvarande sätt på besvär över sådant beslut.

Föreslagen lydelse

omständigheter på vilka besvären grundas. Klaganden får ej anförda någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång.

2 §¹

I fråga om besvär över beslut av kommunstyrelsen, annan kommunal nämnd eller partssammansatt organ 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, annan landstingskommunal nämnd eller partssammansatt organ 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 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 tillkännagivits på anslagstavlan.

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

I fråga om besvär över beslut av styrelsen, annan nämnd eller partssammansatt organ skall bestämmelserna i 1 § om besvär över kommunfullmäktiges eller landstingets beslut tillämpas, 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.

¹ Senaste lydelse 1979:409.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

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

Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses kommunen eller landstingskommunen som part.

Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen får ej gälla sådan brist i bevärshandlingen som består i att denna ej anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. Bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild 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 verkställs, 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 underlättas om vad han har att iakttaga vid besvär över beslutet.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär över beslut, i fråga om vilket justering av protokollet senast den 31 december 1980 har tillkännagetts på kommunens eller landstingskommunens anslagstavla.

2 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹

dels att 8, 11 och 12 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 13 a och 13 b §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Kammarrätt prövar

Kammarrätt prövar

1. besvär *över beslut i förvaltningsärende* som enligt lag eller annan författning *anföras* hos domstolen.

1. besvär som enligt lag eller annan författning *anföras* hos domstolen,

2. mål som *underställes* domstolen enligt folkbokföringsförordningen (1967:198).

2. mål som *underställs* domstolen enligt folkbokföringsförordningen (1967:198).

Regeringen förordnar om kammarrätternas domkretsar.

11 §

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.

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

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i taxeringslagen (1956:623).
Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

¹ Lagen omtryckt 1979:165.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

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.

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

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i taxeringslagen (1956:623). *Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.*

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

13 a §

Kammarrätten skall vid behandling av kommunalbesvärsmål bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 b §.

Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1–3 samt vid prövning av besvär som uppenbarligen inte kan bifallas.

13 b §

Regeringen bestämmer antalet särskilda ledamöter för varje kammarrätt. De särskilda ledamöterna skall

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

ha god kännedom om kommunal verksamhet. De förordnas av regeringen för tre år.

Om en särskild ledamot avgår under tjänstgöringstiden, utses en ny ledamot för den tid som återstår. Ändras antalet särskilda ledamöter, får en ny tillträdande ledamot utses för kortare tid än tre år.

Kammarrätten fördelar tjänstgöringen mellan de särskilda ledamöterna efter samråd med dem.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

3 Förslag till

Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningsprocesslagen (1971:291) dels att i 2, 15 och 26 §§ ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",

dels att 35–37 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §¹

Besvär över kammarrättens beslut i fråga som fullföljs till eller underställs kammarrätten prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten meddelat prövningstillstånd.

Besvär över kammarrättens beslut i ett mål som har anhängiggjorts hos kammarrätten genom överklagande eller underställning prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd.

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

Vad som sägs i första stycket gäller ej talan i mål om utlämnande av allmän handling och talan, som i mål om disciplinansvar föres av riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern.

36 §

Prövningstillstånd meddelas,

Prövningstillstånd meddelas.

1. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att *frågan* prövas av regeringsrätten eller

1. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att *talan* 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.

Om prövningstillstånd meddelas i ett av två eller flera likartade mål, som samtidigt föreligger till bedömande, får prövningstillstånd meddelas även i övriga mål.

Meddelar regeringsrätten prövningstillstånd för viss fråga, får domstolen pröva även annan fråga som besvären avser.

Prövningstillstånd får begränsas att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser.

¹ Senaste lydelse 1977:1034. Beträffande tredje stycket har som nuvarande lydelse återgetts lydelsen enligt SFS 1980:14, som träder i kraft den 1 juli 1980.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

37 §

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

Föreskrifter om förbud mot anförande av nya omständigheter i kommunalbesvärsmål finns 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Härigenom föreskrivs att 20 § lagen (1957:281) om kommunalförbund¹ skall ha nedan angivna lydelse

Nuvarande lydelse

20 §

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.*

Föreslagen lydelse

20 §

Bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbund. *Besvär får anföras av såväl medlemmar av förbundet som medlemmar av varje kommun eller landstingskommun som ingår i förbundet.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär över beslut, i fråga om vilket justering av protokollet senast den 31 december 1980 har tillkännagetts på den anslagstavla som avses i 11 §.

¹ Lagen omtryckt 1977:181.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse

Härigenom föreskrivs att 89 § 1 mom. samt 90 och 91 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

1 mom. Över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman må, där ej annat är särskilt föreskrivet, besvär anföras hos länsstyrelsen. Sådan klagan må grundas endast därå, 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.

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

Föreslagen lydelse

89 §

1 mom. Kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans beslut får, om ej annat är särskilt föreskrivet, överklagas genom besvär hos kammarrätten. Besvären får grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet

1. ej har tillkommit i laga ordning,

2. står i strid mot lag eller annan författning,

3. på annat sätt överskrider kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans befogenhet,

4. kränker klagandens enskilda rätt eller

5. annars vilar på orättvis grund.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag, då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på församlingens anslagstavla. Om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har kommit in till församlingen, skall besvären ändå tas upp till prövning.

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka besvären grundas. Klaganden får ej anföras någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång.

¹ Lagen omtryckt 1976:500.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

90 §

Hava besvär anförts hos länsstyrelsen, äger länsstyrelsen, om skäl därtill äro, förbjuda överklagade beslutets verkställighet.

Grundas besvären därpå, att klagandens enskilda rätt blivit kränkt 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.

Kammarrätten skall inhämta domkapitlets yttrande över besvären, om det ej är uppenbart obehövt.

Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses församlingen som part.

Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen får ej gälla sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna ej anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. Bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild tillämpas ej.

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 ett beslut av kammarrätten vilket har gått klaganden emot får anföras endast av denne. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras av församlingen och var och en som sägs i 89 § 3 mom.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär över beslut, i fråga om vilket justering av protokollet senast den 31 december 1980 har tillkännagetts på församlingens eller den kyrkliga samfällighetens anslagstavla.

6 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 19 §, 2 kap. 9 § och 3 kap. 14 § lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

19 §

Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande fattas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller en annan kommunal nämnd, överklagas genom besvär enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras, förutom av medlemmar av kommunen, även av andra kommuner som berörs av indelningsändringen och av medlemmar av en sådan kommun. Beträffande besvaren tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen *på motsvarande sätt*. Besvär över beslut, varigenom *länsstyrelsen* har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av andra kommuner som berörs av indelningsändringen och medlemmar av en sådan kommun.

Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande fattas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller en annan kommunal nämnd, överklagas genom besvär enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras, förutom av medlemmar av kommunen, även av andra kommuner som berörs av indelningsändringen och av medlemmar av en sådan kommun. Beträffande besvaren tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen. Besvär över *ett* beslut, varigenom *kammarrätten* har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av andra kommuner som berörs av indelningsändringen och medlemmar av en sådan kommun.

2 kap.

9 §

Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring och ändringens ikraftträdande fattas av landstinget, förvaltningsutskottet eller en annan landstingskommunal nämnd, överklagas genom besvär

Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring och ändringens ikraftträdande fattas av landstinget, förvaltningsutskottet eller en annan landstingskommunal nämnd, överklagas genom besvär

Nuvarande lydelse

enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras, förutom av medlemmar av landstingskommunen, även av andra landstingskommuner som berörs av indelningsändringen och av medlemmar av en sådan landstingskommun. Beträffande besvären tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen *på motsvarande sätt*.

Föreslagen lydelse

enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras, förutom av medlemmar av landstingskommunen, även av andra landstingskommuner som berörs av indelningsändringen och av medlemmar av en sådan landstingskommun. Beträffande besvären tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen. *Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av andra landstingskommuner som berörs av indelningsändringen och medlemmar av en sådan landstingskommun.*

3 kap.

14 §

Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande fattas av kyrkofullmäktige, kyrkostämman, kyrkorådet eller en annan nämnd, överklagas genom besvär enligt 89 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Besvär får anföras även av andra församlingar som berörs av indelningsändringen och dem som är kyrkobokförda i en sådan församling eller som, utan att vara kyrkobokförda i församlingen, är skattskyldiga till denna. Beträffande besvären tillämpas i övrigt 89–91 §§ lagen om församlingsstyrelse *på motsvarande sätt*.

Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande fattas av kyrkofullmäktige, kyrkostämman, kyrkorådet eller en annan nämnd, överklagas genom besvär enligt 89 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Besvär får anföras även av andra församlingar som berörs av indelningsändringen och dem som är kyrkobokförda i en sådan församling eller som, utan att vara kyrkobokförda i församlingen, är skattskyldiga till denna. Beträffande besvären tillämpas i övrigt 89–91 §§ lagen om församlingsstyrelse. *Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får*

Nuvarande lydelse

Förelagen lydelse

*anföras även av andra församlingar
som berörs av indelningsändringen
och dem som är kyrkobokförda i en
sådan församling eller som, utan att
vara kyrkobokförda i församlingen,
är skattskyldiga till denna.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär över beslut, i fråga om vilket justering av protokollet senast den 31 december 1980 har tillkännagetts på kommunens, landstingskommunens eller församlingens anslagstavla.

7 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade

Härigenom föreskrivs att 23 § lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet eller en kommitté gäller i tillämpliga delar 7 kap. 1 § första och andra styckena, 2 § första stycket och 4 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun.

Beträffande besvär över *länsstyrelsens* beslut tillämpas 7 kap. 5 § kommunallagen *på motsvarande sätt*. Besvär över beslut, varigenom *länsstyrelsen* har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av en kommun som har valt delegerade och den som är medlem av en sådan kommun.

Bestämmelserna i 7 kap. 6 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas *på motsvarande sätt* beträffande beslut av delegerade, arbetsutskottet eller en kommitté.

Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet eller en kommitté gäller i tillämpliga delar 7 kap. 1 §. 2 § första stycket och 4 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun.

Beträffande besvär över *kammarrättens* beslut tillämpas 7 kap. 5 § kommunallagen. Besvär över *ett* beslut, varigenom *kammarrätten* har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av en kommun som har valt delegerade och den som är medlem av en sådan kommun.

Bestämmelserna i 7 kap. 6 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas beträffande beslut av delegerade, arbetsutskottet eller en kommitté.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär över beslut, i fråga om vilket justering av protokollet senast den 31 december 1980 har tillkännagetts på anslagstavlan för någon av de kommuner som har valt delegerade.

8 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade

Härigenom föreskrivs att 21 § lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*21 §¹

Bestämmelserna i 89 och 90 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse äger motsvarande tillämpning på talan mot beslut av delegerade, arbetsutskottet eller kommitté.

Talan mot länsstyrelsens beslut förs i den ordning som anges i 91 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse.

Rätt till talan tillkommer varje församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen och den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i en sådan församling eller kyrklig samfällighet.

Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet eller en kommitté gäller i tillämpliga delar 89 och 90 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Besvär får anföras av varje församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen och av den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade i en sådan församling eller samfällighet.

Beträffande besvär över kammarrättens beslut tillämpas 91 § lagen om församlingsstyrelse. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs får anföras även av en församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen och av den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade i en sådan församling eller samfällighet.

¹ Senaste lydelse 1979:413.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär över beslut, i fråga om vilket justering av protokollet senast den 31 december 1980 har tillkännagetts på anslagstavlan för någon av de församlingar och kyrkliga samfälligheter som berörs av indelningsändringen.

9 Förslag till

Lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)

Härigenom föreskrivs att 27 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §¹

Beslut som en polismyndighet eller en kommunal myndighet har meddelat på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga överklagas hos länsstyrelsen genom besvär.

I fråga om *klagan* över en kommunal myndighets beslut i fall som avses i 2 och 23 §§ *och över länsstyrelsens beslut med anledning av sådan klagan finns bestämmelser i kommunallagen* (1977:179).

I fråga om *besvär* över en kommunal myndighets beslut i fall som avses i 2 och 23 §§ *gäller dock vad som föreskrivs i 7 kap. kommunallagen* (1977:179).

Länsstyrelsens beslut om föreläggande av vite eller om ersättningsskyldighet enligt 17 eller 17 b § överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Annat beslut av länsstyrelsen på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga överklagas hos regeringen genom besvär. Detsamma gäller socialstyrelsens beslut enligt 21 §.

Beslut som på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga meddelas av polismyndigheten, länsstyrelsen eller kammarrätten skall utan hinder av besvär lända till efterrättelse, om ej annorlunda förordnas. Detta gäller dock inte beslut om ersättningsskyldighet enligt 17 eller 17 b §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

¹ Senaste lydelse 1979:970.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-09-13

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam.

Föredragande: statsrådet Hansson

Lagrådsremiss om ny instansordning i kommunalbesvärsmål

1 Inledning

De nuvarande reglerna om kommunalbesvär går i huvudsak tillbaka till 1862 års kommunalförordningar. Först i samband med arbetet på den nya kommunallagen (1977:179), som trädde i kraft den 1 juli 1977, framfördes tanken på en genomgripande översyn av kommunalbesvärsprocessen. I propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. pekade föredraganden på vissa brister i besvärssystemet och besvärsförfarandet samt i de dåvarande kommunallagarnas regler om kommunalbesvär. Han framhöll att kommunalbesvärsprocessen borde ses över på ett mera genomgripande sätt än som var möjligt inom ramen för kommunallagsreformen (prop. 1975/76:187 s. 317, 551). Tanken på en sådan översyn vann riksdagens gillande (KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Mot denna bakgrund tillkallades i november 1977 en kommitté (Kn 1977:05) med uppdrag att göra en översyn av kommunalbesvärsprocessen m. m. En av kommitténs huvuduppgifter var enligt direktiven att behandla instansordningen och rätten att fullfölja talan till högsta instans. I denna del, som betecknades som angelägen, erinrades om möjligheten att redovisa resultatet i ett delbetänkande.

Kommittén¹, som har antagit namnet kommunalbesvärskommittén, har i december 1978 avlämnat delbetänkandet (SOU 1978:84) Instansordningen i kommunalbesvärsmål. Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1* samt kommitténs lagförslag som *bilaga 2*. Beträffande nuvarande förhållanden samt kommitténs närmare överväganden hänvisas till betänkandet.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksdagens

¹Regeringsrådet Bengt Hamdahl, ordförande, statssekreteraren Fredrik Sterzel och regeringsrättssekreteraren Peder Törnvall.

ombudsmän (JO), regeringsrätten, justitiekanslern (JK), samtliga kammar-rätter, domstolsverket, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), samtliga länsstyrelser, decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01), statskontrollkom-mittén (Kn 1976:06), länsdomstolskommittén (Kn 1977:01), utredningen (Kn 1977:04) för översyn av lagen om församlingsstyrelse, Botkyrka, Stockholms, Södertälje, Uppsala, Eskilstuna, Katrineholms, Linköpings, Norrköpings, Åtvidabergs, Jönköpings, Värnamo, Växjö, Borgholms, Gotlands, Ronneby, Kristianstads, Helsingborgs, Lunds, Malmö, Svalövs, Halmstads, Laholms, Göteborgs, Borås, Vara, Arvika, Hagfors, Kumla, Örebro, Surahammars, Västerås, Bollnäs, Gävle, Sundsvalls, Timrå, Strömsunds, Östersunds, Skellefteå, Umeå och Luleå kommuner, landstingskommunerna i Stock-holms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skara-borgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Väster-norrlands och Norrbottens län, Stockholms kyrkliga samfällighet, Göteborgs kyrkliga samfällighet, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Centralorganisationen SACO/SR, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges advokat-samfund, Förvaltningslänsrådets förening, Sveriges domareförbund samt Sveriges kommunaljuridiska förening.

Remissinstanserna har bifogat yttranden, länsstyrelsen i Östergötlands län från Östergötlands länsavdelning av Svenska kommunförbundet, länsstyrelsen i Jönköpings län från Jönköpings länsavdelning av Svenska kommun-förbundet, länsstyrelsen i Kronobergs län från Ljungby kommun, länsstyrelsen i Kalmar län från Hultfreds, Kalmar, Oskarshamns och Torsås kommun-er och Kalmar länsavdelning av Svenska kommunförbundet, länsstyrelsen i Gotlands län från domkapitlet i Visby, länsstyrelsen i Västernorrlands län från Härnösands, Kramfors och Örnsköldsviks kommuner samt länsstyrelsen i Västerbottens län från Nordmalings, Robertsfors, Sorsele, Storumans, Vilhelmina, Vindelns och Åsele kommuner.

Yttrande har dessutom inkommit från Medborgarrättsrörelsen.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Jag har i detta ärende samrått med chefen för justitiedepartementet.

2 Allmän motivering

2.1 Bakgrund

Kommunala beslut kan i regel överklagas genom besvär hos en statlig förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol. Det finns två huvudtyper av besvär, förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. Förvaltningsbesvär omfattar, förutom besvär över statliga myndigheters beslut, besvär över

flertalet av de beslut som fattas av de specialreglerade kommunala nämnderna. Kommunalbesvär omfattar besvär över dels de kommunala beslutande församlingarnas beslut, dels de kommunala nämndernas beslut i de fall då det inte finns särskilda besvärshöjningsbestämmelser i andra lagar och författningar än kommunallagen. Kommunalbesvär är det medel som kommunmedlemmarna kan använda när de vill angripa beslut inom den s. k. frivilliga sektorn, dvs. den del av den kommunala verksamheten som regleras enbart i kommunallagen.

Kommunalbesvären skiljer sig från förvaltningsbesvären i flera viktiga avseenden. Varje kommunmedlem har rätt att anföra kommunalbesvär, oavsett om han eller hon berörs av beslutet eller ej. Beslutet kan angripas endast på de särskilda besvärsgrunder som anges i kommunallagen. Besvärsprovningen kan något förenklat sägas innebära att det är beslutets laglighet och inte dess lämplighet som provas. Vid bifall till besvären får besvärsmyndigheten endast upphäva beslutet men inte sätta annat beslut i det upphävda ställe.

Skillnaderna mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär förklaras av att de båda besvärstyperna har olika syften. Förvaltningsbesvären är ett medel för den enskilde som drabbas av ett beslut att skydda sina intressen genom att påkalla att beslutet omprövas av ett högre organ. Kommunalbesvären tjänar framför allt som medel för kommunmedlemmarna i allmänhet att utlösa en statlig kontroll av kommunala besluts laglighet. Genom kommunalbesvärsreglerna hålls denna statskontroll inom bestämda gränser, vilket är betingat av hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

De grundläggande bestämmelserna om kommunalbesvär finns i 7 kap. kommunallagen (KL). Där anges besvärsgrunderna. Dessa innebär att besvären kan bifallas endast om klaganden har anfört omständigheter som visar att beslutet 1) inte har tillkommit i laga ordning, 2) står i strid mot lag eller annan författning, 3) på annat sätt överskrider det kommunala organets befogenhet, 4) kränker klagandens enskilda rätt eller 5) annars vilar på orättvis grund. Frågan om det kommunala beslutet är skäligt eller ändamålsenligt kan i princip inte bli föremål för kontroll. En särställning intar de mål där besvären grundas på att det kommunala organet har överskridit sin allmänna kompetens enligt 1 kap. 4 § KL. I dessa mål kan provningen få ett inslag av lämplighetsprovning. Besvärsmyndigheten kan ibland inte undgå att som ett led i den individuella besvärsprovningen bedöma vilken omfattning den kommunala kompetensen på det aktuella området allmänt sett bör ha. I andra fall provas om den kommunala åtgärden varit behövlig och ändamålsenlig för att uppnå ett visst resultat. Bestämmelsen om kommunernas och landstingskommunernas kompetens är liksom dess motsvarighet i äldre lag mycket allmänt hållen. Den kommunala kompetensen har i stor utsträckning fått sitt konkreta innehåll genom regeringsrättens praxis.

Bestämmelser om besvär över kyrkokommunala beslut finns i 89–92 §§

lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1976:500). Dessa bestämmelser stämmer i huvudsak överens med KL:s besvärregler. Som kommunalbesvär räknas också besvär som anförs med stöd av 20 § lagen (1957:281) om kommunalförbund (omtryckt 1977:181), 1 kap. 19 §, 2 kap. 9 § och 3 kap. 14 § lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar, 23 § lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade och 21 § lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade.

Länsstyrelsen är i regel första instans i kommunalbesvärsmålen. Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos regeringsrätten. Landstings och landstingskommunala nämnders beslut överklagas direkt hos regeringsrätten. I motsats till vad som i allmänhet gäller i fråga om förvaltningsbesvär är rätten att fullfölja talan till regeringsrätten i kommunalbesvärsmålen inte begränsad genom krav på prövningstillstånd.

En ändrad instansordning för kommunalbesvärsmålen diskuterades i samband med 1971 års förvaltningsrättsreform. Genom den reformen fick regeringsrätten ställning som en i huvudsak prejudikatbildande instans. Kamrarrätten sköts in som en mellaninstans i flertalet mål. Förvaltningsdomstolskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1966:70) Förvaltningsrättskipning att kommunalbesvärsmålen skulle överföras från länsstyrelserna till kamrarrätterna och att regeringsrätten skulle pröva målen endast efter prövningstillstånd. Förslaget kritiserades hårt vid remissbehandlingen. Det framhölls därvid bl. a. att prövningen av kommunalbesvärsmålen, även om den formellt är begränsad till en laglighetsprövning, ofta i verkligheten innebär en kvalificerad lämplighetsprövning och att länsstyrelserna har särskilt bra förutsättningar för att göra sådana bedömningar på grund av sin goda kännedom om förhållandena i länets kommuner. Föredragande departementschefen förklarade att han för sin del var ense med kritikerna om att det inte var lämpligt att ta bort länsstyrelserna ur instanskedjan (prop. 1971:30 s. 81).

Kommunalbesvärskommittén uttalar att det är en angelägen åtgärd att reformera instansordningen i kommunalbesvärsmål. Enligt kommitténs bedömning kan en sådan reform mycket väl genomföras innan en fullständig översyn av kommunalbesvärsinstitutet slutförts. Med hänsyn till målutvecklingen och arbetsläget hos regeringsrätten och kamrarrätterna är tidpunkten enligt kommittén nu också lämplig för en reform.

Kommittén pekar på att tillströmningen av kommunalbesvärsmål till regeringsrätten har ökat kraftigt under senare år. Enligt kommitténs uppfattning har målen kommit att ta i anspråk en oproportionerligt stor del av regeringsrättens sessionstid. När det gäller kamrarrätterna visar balanserna under den senaste tiden en sjunkande tendens, vilket enligt kommittén ger möjlighet till att utvidga kamrarrätternas målområde.

Vid remissbehandlingen av kommitténs förslag har flertalet remissinstanser ställt sig positiva till en ändring av instansordningen i kommunalbesvärsmålen.

målen. Olika synpunkter har dock framförts på frågan hur instanskedjan bör utformas. Meningsskiljaktigheterna avser huvudsakligen behovet av att behålla en besvärinstans på regional nivå.

Även jag anser att tiden nu är mogen för att överväga en ändrad instansordning. Detta är enligt min mening särskilt angeläget mot bakgrund av den utveckling som handläggningen av kommunalbesvärsmålen i regeringsrätten har tagit. Det är inte rimligt att den förhållandevis begränsade målgrupp som kommunalbesvärsmålen trots allt utgör skall belasta regeringsrätten på ett sådant sätt att domstolens prejudikatbildande uppgift försvåras. En förändring av regeringsrättens roll som högsta instans i kommunalbesvärsmålen måste givetvis påverka vilka besvärinstanser som bör finnas under regeringsrätten.

Självfallet gör sig olika intressen gällande när man överväger en reform av instansordningen i kommunalbesvärsmålen. En sådan reform bör syfta till att förbättra arbetsläget i regeringsrätten när det gäller kommunalbesvärsmålen och att så långt möjligt förkorta handläggningstiderna. Intresset av en fungerande statlig laglighetskontroll skall tillgodoses utan att de kommunala självstyrelseintressena träds för nära. Rättssäkerhetskravet får inte eftersättas. Instansordningen måste utformas så att den skapar bästa möjliga förutsättningar för den speciella typ av laglighetskontroll som kommunalbesvärsprovningen innebär. Detta innebär att det inte låter sig göra att utan vidare överföra den ordning som gäller för förvaltningsbesvären till kommunalbesvärprocessen.

2.2 Instansordningen

2.2.1 *Besvärsprovningen i regeringsrätten*

En utgångspunkt för kommittén vid övervägandena om en lämplig instansordning för kommunalbesvärsmålen har varit det besvärliga arbetsläget i regeringsrätten i dessa mål. Tillströmningen av kommunalbesvärsmål i regeringsrätten har nämligen ökat mycket kraftigt under senare år. Vid förvaltningsrättsreformen år 1971 räknade man med att det skulle komma in ca 200 kommunalbesvärsmål till regeringsrätten per år. Under år 1978 kom det in inte mindre än 678 mål. Målen handläggs på fullsuttan avdelning utan krav på provningstillstånd. Det är den största gruppen av mål som provas utan att regeringsrätten dessförinnan har meddelat provningstillstånd. Totalt utgör kommunalbesvärsmålen nu också den största målgruppen hos regeringsrätten efter skattemålen.

Enligt kommitténs uppfattning tar målen i anspråk en oproportionerligt stor andel av regeringsrättens sessionstid. Med hänsyn till intresset av att regeringsrätten ges god möjlighet att upprätthålla sin ställning som prejudikatinstans är det enligt kommittén angeläget att begränsa regeringsrättens befattning med kommunalbesvärsmål. Kommittén anser att den lösning som

ligger närmast till hands är att införa fullföljdsbegränsning genom krav på prövningstillstånd. Med en sådan ordning förutsätter kommittén att besvärshöjden närmast under regeringsrätten får en kvalificerad sammansättning. Flertalet mål kan förväntas stanna i en sådan instans. Enligt kommittén bör detta tillsammans med ett krav på prövningstillstånd medföra en avsevärd lättnad för regeringsrätten.

Liksom kommittén och det alldeles övervägande antalet remissinstanser ser jag ett starkt intresse i att vidta åtgärder för att begränsa regeringsrättens befattning med kommunalbesvärsmålen. Grundtanken bakom 1971 års förvaltningsrättsreform var att låta regeringsrätten svara för prejudikatbildningen genom vägledande avgöranden i oklara eller tveksamma rättsfrågor, medan kammarrätternas huvuduppgift skulle vara att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden i de enskilda fallen. Det är enligt min mening väsentligt att regeringsrättens prejudikatbildande uppgift inte försvåras. Kommitténs utredning samt vad som framkommit vid remissbehandlingen tyder dock på att kommunalbesvärsmålen har kommit att dominera regeringsrättens arbete på ett sätt som inte kunde förutses vid förvaltningsrättsreformen. Regeringsrätten upplyser sålunda i sitt remissyttrande att kommunalbesvärsmålen, som endast utgör drygt 10 procent av samtliga till regeringsrätten fullföljda mål, tar i anspråk en tredjedel av hela den sessionstid som regeringsrätten använder för prövning av mål på fullsuttens avdelning. Detta leder enligt regeringsrätten till förfång för domstolens prejudikatbildande uppgift.

I likhet med kommittén och flertalet remissinstanser anser jag att det enda rimliga sättet att förbättra situationen för regeringsrätten är att införa krav på prövningstillstånd i kommunalbesvärsmålen. Att vidta andra åtgärder, som resursförstärkningar eller andra organisatoriska förändringar, kan knappast få annat än kortsiktiga effekter. En lösning som innebär fullföljdsbegränsning för kommunalbesvärsmålen ligger också i linje med den bärande tanken bakom 1971 års förvaltningsrättsreform. En ovillkorlig förutsättning för en sådan ordning är dock, som framhållits av kommittén och flera remissinstanser, att det skapas garantier för att instansen närmast under regeringsrätten blir väl kvalificerad. Jag återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

Kommittén diskuterar enligt vilka grunder prövningstillstånd skall meddelas. Kommittén utgår därvid från de regler i förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) som gäller för förvaltningsbesvärsmål. Enligt 36 § första stycket FPL får prövningstillstånd meddelas

1. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan prövas av regeringsrätten eller
2. om det föreligger synnerliga skäl för sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

FPL:s regler om prövningstillstånd är utformade efter förebild av rätte-

gångsbalkens regler. I samband med tillkomsten av FPL:s regler diskuterades möjligheten av att medge någon form av s. k. ändringsdispens, dvs. att grunden för dispens är att det finns anledning att ändra underinstansens beslut. En sådan dispensregel fanns t. o. m. den 1 juli 1971 i rättegångsbalken. Tanken avvisades emellertid av departementschefen, bl. a. med hänvisning till att man med en sådan ordning inte skulle kunna förverkliga de bärande principerna för instanssystemet. I ett system med ändringsdispens förmodades vidare måltillströmningen till regeringsrätten bli betydligt mer omfattande jämfört med en ordning där prövningen i huvudsak endast gäller prejudikatfrågor (prop. 1971:30 s. 79). Vid riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet (KU 1971:36 s. 15) att prövningstillstånd skall kunna meddelas av prejudikatskäl utan alltför snäv begränsning.

Kommittén anser att FPL:s regler om prövningstillstånd är väl förenliga med kommunalbesvärprövningen. Den enda tänkbara avvikelser från dessa regler är enligt kommitténs mening att tillåta någon form av ändringsdispens. Kommittén anser emellertid att det är en fördel om de allmänna normer för fullföljdsbegränsning mellan högsta instans och instansen närmast under, som nu vunnit en vid tillämpning inom den svenska rättsskipningen, kan göras tillämpliga också i kommunalbesvärprocessen. Enligt kommittén är det angeläget att regeringsrätten låter mål som rör den kommunala kompetensen gå till prövning i förhållandevis stor utsträckning, eftersom rättspraxis här spelar en avgörande roll för rättsbildningen. Enligt kommittén torde FPL:s regel om prejudikatdispens inte lägga några hinder i vägen för detta. Det finns därför enligt kommitténs mening inte anledning att införa andra dispensgrunder för kommunalbesvärsmål än för förvaltningsbesvärsmål.

Kommitténs förslag i denna del får stöd av flertalet remissinstanser. Hit hör regeringsrätten, som inte ser några svårigheter i att de allmänna grunderna för prövningstillstånd blir tillämpliga på kommunalbesvärsmålen. Fyra regeringsråd framhåller dock i en skiljaktig mening bl. a. att reglerna om prövningstillstånd bör vidgas till att medge även ändringsdispens. Flera remissinstanser betonar det angelägna i att mål som rör den kommunala kompetensen släpps fram till prövning i förhållandevis stor utsträckning. Svenska kommunförbundet förutsätter att flertalet reella kompetensmål regelmässigt kommer att sakprövas av regeringsrätten om detta begärs av klagoberättigad part. Från några håll förordas att kommunerna bör vara befriade från kravet på prövningstillstånd. Örebro kommun ifrågasätter om man inte som en ytterligare dispensgrund borde ange att målet har allmän vikt.

För egen del finner jag, liksom kommittén och flertalet remissinstanser, att det finns starka skäl för att låta kommunalbesvärsmålen omfattas av FPL:s regler om prövningstillstånd. Utformningen av dessa regler samt vad som uttalats i förarbetena bör enligt min mening ge tillräckliga garantier för att regeringsrätten skall kunna bevilja prövningstillstånd i kommunalbesvärsmålen i den utsträckning som behövs till ledning för rättstillämpningen.

Särskilt angeläget är detta i fråga om mål som gäller den kommunala kompetensen. Dessa mål intar, som påpekats av kommittén och flera remissinstanser, på sätt och vis en särställning. Eftersom kompetensbestämmelsen i 1 kap. 4 § KL är allmänt utformad, har det till stor del lagts på rättstillämpningen att påverka innehållet i den kommunala kompetensen. Det är därför naturligt att ett stort antal kompetensmål prövas i sak av regeringsrätten. Det är framförallt ett starkt kommunalt intresse att få upp sådana mål till prövning i regeringsrätten. Några remissinstanser har på grund härav förordat att kommunerna bör vara befriade från kravet på prövningstillstånd. Jag är dock för egen del inte beredd att instämma i detta. Förutom att rent principiella invändningar kan resas mot att skapa speciella fullföljdsregler för vissa fall, ser jag inte heller något direkt behov av att befria kommunerna från kravet på prövningstillstånd. Under förutsättning att det finns en kvalificerad underinstans bör det finnas garantier för att målen i första instans ges en grundlig prövning som leder till en sakligt riktig utgång.

Kommunalbesvärsmålen och då speciellt målen om den kommunala kompetensen är inte sällan av sådan karaktär att det kan vara naturligt att anse att de har prejudikatintresse. I praktiken torde detta ofta vara fallet när en lägre instans har upphävt kommunens beslut på den grunden att beslutet inte är kompetensligt och kommunen önskar fullfölja målet till regeringsrätten. Det torde då finnas goda möjligheter att med dispensregler av det slag som finns i 36 § FPL få upp målet till prövning. Det finns därför enligt min mening inte skäl att införa andra dispensregler för kommunalbesvärsmålen än de som gäller i övrigt för fullföljd från förvaltningsdomstol till regeringsrätten.

Sammanfattningsvis vill jag alltså förorda att rätten att fullfölja talan till regeringsrätten i kommunalbesvärsmål begränsas genom krav på prövningstillstånd och att därvid dispensgrunderna i 36 § FPL skall tillämpas.

Regeringsrätten tar i sitt remissyttrande upp en fråga som rör handläggningen av vissa avvisnings- och avskrivningsfrågor. Regeringsrätten föreslår att besvär som har anförts för sent eller återkallats skall få avvisas resp. avskrivas av tre regeringsråd. Jag vill inte förorda att en sådan ordning införs utan ytterligare överväganden. Eftersom dessa frågor om avvisning och avskrivning normalt avverkas mycket snabbt, är det tveksamt om tidsbesparingen skulle bli särskilt stor. Frågan om möjlighet att hänskjuta mål av detta slag till fullsuttan avdelning kan också kräva noggrannare överväganden än vad som är möjligt i detta sammanhang.

2.2.2 Besvärsprövningen i instansen under regeringsrätten

I ett system där det krävs prövningstillstånd för att regeringsrätten skall ta upp kommunalbesvärsmålen till prövning kommer instansen under regeringsrätten att i praktiken bli slutinstans i flertalet mål. Huvuduppgiften för

denna instans blir, liksom i förvaltningsbesvärsmålen, att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden i de enskilda fallen. Mot denna bakgrund anser kommittén att instansen bör vara ett väl kvalificerat organ med en sammansättning som så långt möjligt garanterar riktiga avgöranden. Enligt kommittén ligger det närmast till hands att anlita de allmänna förvaltningsdomstolar som redan finns för övriga förvaltningsmål.

Kommittén tar upp frågan om det, med hänsyn till kommunalbesvärsinstitutets karaktär, är lämpligt att låta målen prövas uteslutande av förvaltningsdomstolar eller om det finns behov av att låta en annan myndighet än domstol delta i prövningen. Frågan gäller i första hand mål om den kommunala kompetensen, i vilka det ofta krävs en sakkunnig bedömning av andra förhållanden är de rent rättsliga. Att sådana bedömningar kan komma in i bilden hindrar enligt kommittén inte att målen handläggs uteslutande av domstol. Kommittén pekar bl. a. på möjligheten av att inhämta sakkunnigutlåtanden eller att låta en ledamot med särskild sakkunskap ingå i domstolen.

När det gäller att avgöra vilken domstol som bör utgöra besvärinstans närmast under regeringsrätten står valet enligt kommittén mellan kammarrätterna och länsrätterna. Vad först gäller kammarrätterna framhåller kommittén att förutsättningarna för att låta dessa pröva kommunalbesvärsmålen har ändrats sedan förvaltningsdomstolskommittén på sin tid lade fram ett sådant förslag. Skillnaderna består bl. a. däri, att reglerna om förutsättningarna för prövningstillstånd är strängare än de som föreslogs av förvaltningsdomstolskommittén samt att kammarrätterna har hunnit växa in i sin nya roll som allmän förvaltningsdomstol. Kammarrätternas målbalanser har dessutom visat en sjunkande tendens. Att i dagens läge utöka kammarrätternas målområde med kommunalbesvärsmålen möter därför enligt kommittén inte samma betänkligheter som i samband med förvaltningsrättsreformen. Om länsrätterna skall anförtros att pröva kommunalbesvärsmålen i instansen under regeringsrätten, måste enligt kommittén särskilda domförehetsregler införas. Eftersom det i princip är fråga om en renodlad rättsprövning i dessa mål, finns det nämligen inte mycket utrymme för bedömningar av det slag där lekmannainflytandet kommer till sin rätt. Nämndemännen fyller sin funktion i mål som rör enskilds rätt. I sådana mål blir det ofta fråga om skälighetsbedömningar och bevisvärderingar där nämndemännens allmänna livserfarenhet är värdefull. I kommunalbesvärsmålen, särskilt kompetensmålen, finns det snarare ett behov av särskild sakkunskap på speciella områden, vilket enligt kommitténs bedömning inte kan tillgodoses genom nämndemannamedverkan. Kommitténs slutsats blir att kammarrätterna är att föredra framför länsrätter med specialsammansättning som besvärinstanser närmast under regeringsrätten.

Nästan alla remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag i denna del. Flera framhåller att kammarrätt är den självklara instansen under regeringsrätten med tanke på att den i praktiken kommer att bli slutinstans i de flesta

mål. Endast sjutton remissinstanser, nämligen fem länsstyrelser, elva kommuner och decentraliseringsutredningen, avstyrker uttryckligen förslaget. De förordar i stället att den nuvarande ordningen behålls, dvs. att målen går direkt från en länsinstans till regeringsrätten. Deras kritiska inställning grundar sig huvudsakligen på uppfattningen att kommittén har överbetonat den juridiska och formella karaktären av kommunalbesvärspövnningen på bekostnad av det värde som ligger i att behålla en länsinstans som är förtrogen med de kommunala förhållandena.

För egen del vill jag anföra följande.

Jag har i föregående avsnitt framhållit att jag ser det som en ovillkorlig förutsättning för att krav på prövningsstillstånd införs för kommunalbesvärsmålen att en väl kvalificerad instans handlägger dessa mål närmast under regeringsrätten. Denna instans kommer ju nämligen att i flertalet kommunalbesvärsfall få överta regeringsrättens nuvarande uppgift att svara för att avgörandena blir sakligt riktiga. Kommittén framhåller att domstolarna står fria från de politiska instanserna och att de har till enda uppgift att skipa rätt från en objektiv utgångspunkt. Hela systemet med domstolsprövning är, som kommittén anför, uppbyggt för att skapa bästa möjliga förutsättningar för en riktig tillämpning av gällande rätt. Med hänsyn härtill är det enligt min mening från principell synpunkt klart lämpligast att besvärspövnningen närmast under regeringsrätten anförtros åt förvaltningsdomstolar. Härtill kommer att exempelvis kammarrätterna får anses ha bättre förutsättningar än de förvaltningsmyndigheter som ligger närmast till hands som alternativ, nämligen länsstyrelserna, att prestera en besvärspövnning av det slag som måste fordras, om ett krav på prövningsstillstånd införs. Jag ansluter mig till kommitténs uppfattning att kammarrätterna är att föredra framför länsrätterna som besvärinstans närmast under regeringsrätten i kommunalbesvärsmålen. Kammarrätterna har sedan omorganisationen år 1971 hunnit växa in i sin nya roll som allmänna förvaltningsdomstolar närmast under regeringsrätten. Genom handläggning av vissa mål om förvaltningsbesvär över kommunala nämnders beslut har de också fått en ökad inblick i kommunala förhållanden. Såvitt kan bedömas är arbetsläget i kammarrätterna nu också sådant att de mycket väl kan tillföras kommunalbesvärsmålen. Vid remissbehandlingen av kommitténs förslag har också samtliga kammarrätter förklarat sig beredda att ta emot denna nya målgrupp. Härtill kommer de fördelar som ligger i att kammarrätternas målområde så långt som möjligt stämmer överens med regeringsrättens. Jag förordar därför att kommitténs förslag att besvärspövnningen skall anförtros åt kammarrätterna genomförs.

Jag vill i detta sammanhang ta upp några särskilda frågor. Enligt 12 § kammarrättsinstruktionen (1979:571) tilldelas mål av viss beskaffenhet (specialmål) i första hand en eller flera bestämda rotlar. Kammarrätten bestämmer vilka mål som är specialmål. Med hänsyn till kommunalbesvärsmålen särskilda beskaffenhet kan det åtminstone under en övergångstid

vara lämpligt att målen i första hand tilldelas vissa bestämda rotlar. Som framgår av vad jag nyss har sagt kan kammarrätterna själva bestämma i dessa frågor. Några särskilda bestämmelser i lag eller annan författning om att kommunalbesvärsmålen skall vara specialmål behövs enligt min mening inte. Om ett mål av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt, skall det enligt 22 § kammarrättsinstruktionen handläggas med förtur. Jag anser att det inte kan komma i fråga att i lag eller annan författning föreskriva att kommunalbesvärsmål generellt skall vara förtursmål. Jag återkommer i specialmotiveringen till 7 kap. 4 § KL till frågan om särskilda regler om skyndsamt handläggning av vissa kommunalbesvärsmål. I övrigt bör det, liksom när det gäller andra målgrupper, kunna överlämnas åt kammarrätterna att avgöra när ett kommunalbesvärsmål skall handläggas med förtur.

2.2.3 *Behovet av en länsinstans under kammarrätten*

Om kammarrätten införs som besvärinstans närmast under regeringsrätten i kommunalbesvärsmål, uppkommer frågan om en länsinstans bör behållas som en första besvärinstans under kammarrätten. Valet står således mellan ett system med två instanser – kammarrätt och regeringsrätt – och ett system med tre instanser – länsinstans, kammarrätt och regeringsrätt. Frågan om länsstyrelsen, som f. n. har uppgiften att pröva kommunalbesvär, eller länsrätten bör vara länsinstans i en reformerad instansordning behandlas inte närmare av kommittén.

Efter att utförligt ha redovisat skälen för och mot två- resp. treinstanssystemet har kommittén stannat för att föreslå ett tvåinstanssystem med kammarrätten som första besvärinstans. Kommittén har bedömt saken så, att båda alternativen är genomförbara men att den kortare instanskedjan är att föredra. Den omständigheten att en omläggning till tre besvärinstanser sannolikt medför att handläggningstiderna förlängs för kommunalbesvärsmål som prövas i sak av regeringsrätten måste enligt kommittén tillmätas stor betydelse, när ställning skall tas till instansordningens utformning. Kommittén anser att det är särskilt angeläget att slutliga avgöranden i kommunalbesvärsmål, som kan gälla samhällsviktiga beslut och principiella rättsfrågor, kommer till stånd inom rimlig tid.

Kommittén har övervägt om länsstyrelsen bör behållas som första besvärinstans under en övergångsperiod. Kammarrätterna skulle härigenom 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 föreslår dock inte ett sådant arrangemang utan förespråkar andra åtgärder, bl. a. utbildningsinsatser, för att underlätta omläggningen.

Kommitténs förslag att länsinstansen skall slopas i kommunalbesvärsmålen tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser (ca 60). Bland dessa finns regeringsrätten, tre kammarrätter, tre länsstyrelser, 24

kommuner och 17 landstingskommuner. Ett 40-tal remissinstanser anser att en länsinstans bör behållas. Dit hör en kammarrätt, 16 länsstyrelser, 19 kommuner och två landstingskommuner.

Flertalet av de remissinstanser som tillstyrker förslaget om ett tvåinstanssystem har liksom kommittén vägt för- och nackdelar med en sådan ordning och slutligen låtit önskemålet om kortare handläggningstider vara avgörande. Regeringsrätten framhåller att länsstyrelserna har god kännedom om förhållandena i kommunerna och en betydande utredningskapacitet, vilket är särskilt värdefullt i mål om den kommunala kompetensen. En annan synpunkt som enligt regeringsrätten också talar för att länsstyrelsen behålls som besvärinstans under kammarrätten är att man då får samma instansordning som gäller vid förvaltningsbesvär över kommunala myndigheters beslut. Regeringsrätten anser emellertid att en förlängning av handläggningstiden för kommunalbesvärsmål inte är acceptabel. Regeringsrätten anser tidsfaktorn så väsentlig att den biträder kommitténs förslag att länsstyrelserna skall utgå ur instansordningen. Enligt kammarrätterna i Stockholm och Jönköping är det svårt att finna en lämplig underinstans. Länsrätterna är möjligen mindre lämpade för uppgiften. Länsstyrelserna kan inte komma i fråga för de landstingskommunala målen. Enligt kammarrätten i Stockholm är länsstyrelserna inte heller särskilt välrustade med juridisk expertis, sedan länsdomstolsreformen genomförts och tanken på rättsavdelningar i länsstyrelserna avvisats.

Riksrevisionsverket framhåller att kammarrätterna nu har en viss överkapacitet och att balanssituationen stadigt förbättras. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att ett treinstanssystem antagligen leder till merkostnader och längre handläggningstider anser riksrevisionsverket att kammarrätten bör vara första instans i kommunalbesvärsmålen. De kommuner som är positiva till kommitténs förslag anser i allmänhet att intresset av snabbhet i handläggningen väger tyngre än betänkligheterna som främst grundar sig på att länsstyrelsernas lokalkännedom skulle gå förlorad för kommunalbesvärsmålen. Hagfors kommun väntar sig en mera enhetlig rättstillämpning än f. n. om de fyra kammarrätterna ersätter de 24 länsstyrelserna som första instans. Västerås kommun menar att länsstyrelsernas samarbete med kommunerna i samhällsplaneringen kan försvåras om länsstyrelserna också skall avgöra kommunalbesvärsmål som på ett eller annat sätt har samband med planeringsfrågorna. Detta är inte heller tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. TCO anser att tvåinstanssystemet har betydande fördelar bl. a. med hänsyn till att det innebär en enhetlig instansordning för den kommunala och landstingskommunala besvärprocessen.

Kammarrätten i Göteborg och flera av de länsstyrelser som förordar ett treinstanssystem är tveksamma till om detta skulle medföra en förlängning av handläggningstiden. Några länsstyrelser anser det så väsentligt att prövningen av kommunalbesvär inleds på länsnivå att detta uppväger eventuella nackdelar med att handläggningstiderna blir något längre. Läns-

styrelserna och några av de kommuner som ställer sig avvisande till kommitténs förslag betonar vidare att länsstyrelserna har god kännedom om kommunala förhållanden och stor erfarenhet av kommunalbesvärsmålen. Några remissinstanser framhåller att länsstyrelsernas arbetssätt passar bättre än kammarrätternas för besvärsprovning i första instans. Jönköpings kommun gör gällande att förslaget om ett tvåinstanssystem strider mot den kommunala demokratin. Flera kommuner samt SACO/SR anser att rätts-säkerhetsskäl talar för en längre instanskedja. Sakprovning i två instanser bör kunna ske i alla mål. Länsstyrelserna i Kronobergs, Skaraborgs och Gävleborgs län menar att kommitténs förslag innebär en centralisering som inte stämmer överens med nuvarande decentraliseringssträvanden. Decentraliseringsutredningen anför liknande synpunkter.

Bland de remissinstanser som förordar att en länsinstans behålls i kommunalbesvärsmålen delar sig meningarna i fråga om vilken myndighet som bör väljas, länsstyrelsen eller länsrätten.

För egen del vill jag anföra följande.

Kommitténs och remissinstansernas diskussion ger en god bild av de skäl som kan anföras för och mot att en länsinstans behålls under kammarrätten i kommunalbesvärsmålen. En central fråga är vilken inverkan länsinstansen får på handläggningstiderna i kommunalbesvärsmålen. Kommittén redovisar i betänkandet sin undersökning av målutveckling och handläggningstider. Undersökningen visar att man om länsinstanserna behålls knappast kan räkna med en förkortning av handläggningstiderna i de mål som fullföljs till regeringsrätten. I fråga om de mål i vilka regeringsrätten meddelar prövningstillstånd synes ofrånkomligt att en omläggning till tre besvärinstanser kommer att medföra en förlängning av handläggningstiderna.

Ett av huvudsyftena med en reform av besvärsordningen i kommunalbesvärsmålen är att komma till rätta med de stötande långa väntetider som ibland har förekommit i de fall då talan har fullföljts till regeringsrätten. Det är viktigt att regeringsrätten någorlunda snabbt kan ge vägledande besked om gränserna för kommunernas kompetens och om innebörden av reglerna om deras organisation och verksamhetsformer. Att införa en instansordning som av allt att döma snarare förlänger än förkortar handläggningstiderna kan enligt min mening inte komma i fråga.

Flera remissinstanser betonar länsstyrelsernas sakkunskap i kommunala frågor och långa erfarenhet av provningen av kommunalbesvärsmål. Det gäller inte bara kritiskt inställda remissinstanser utan även några av de instanser som tillstyrker kommitténs förslag. Svenska kommunförbundet betonar starkt värdet av en fortsatt anknytning mellan kommunerna och den första besvärinstansen. Om man skall frånga länsstyrelserna som första besvärinstans, krävs enligt förbundet att en fullgod ersättning för den nuvarande kommunala anknytningen skapas i den nya besvärinstansen. Även jag anser det angeläget – särskilt i mål om den kommunala kompetensen – att det i den första besvärinstansen finns god kännedom om de

förhållanden under vilka kommunerna driver sin verksamhet. Detta behöver emellertid inte betyda att en länsinstans måste behållas. Det kan inte vara en omöjlig uppgift att tillförsäkra kammarrätten som första besvärinstans den sakkunskap som behövs för att kommunalbesvärsmål där skall få en helt tillfredsställande behandling. Jag återkommer till denna fråga i det följande.

Några remissinstanser anser att ett treinstanssystem är att föredra av rättssäkerhetsskäl. Rätten till en fullständig sakprövning i två instanser även av kommunalbesvär borde enligt dessa remissinstanser inte inskränkas. För egen del finner jag inte den parallell som i detta sammanhang dras med förvaltningsbesvärsmålen och målen hos de allmänna domstolarna helt övertygande. Rättssäkerheten har där ett annat innehåll än i kommunalbesvärsmålen som i princip inte gäller den enskilda personens rätt gentemot kommunen. Enligt min mening uppfyller en besvärprövning i första instans i kammarrätten – en förvaltningsdomstol med kvalificerad sammansättning – och möjlighet att efter prövningstillstånd få besvären prövade av regeringsrätten de rättssäkerhetskrav som bör ställas på en instansordning i kommunalbesvärsmål. Jag kan inte finna att en sådan instansordning skulle strida mot den kommunala demokratin.

Jag vill tillägga att länsstyrelsernas handläggning av kommunalbesvärsmål, som Västerås kommun har påpekat, kan vålla vissa rättssäkerhetsproblem. Länsstyrelsernas ständigt ökande betydelse för samspelet mellan stat och kommun, som bl. a. kommit till uttryck i styrelsernas politiska sammansättning, gör det enligt min mening i dag mindre lämpligt att hos dem lägga uppgiften att pröva kommunalbesvär. Härtill kommer att den rent juridiska sakkunskapen hos länsstyrelserna har tunnats ut i samband med att länsdomstolarna har brutits ut till fristående förvaltningsdomstolar.

Några remissinstanser har invänt att kammarrätten är en överinstans och att den som sådan är mindre lämpad än länsstyrelsen att pröva kommunalbesvär som första instans. Enligt min mening är detta inget avgörande skäl mot att slopa länsinstansen. Den praktiska beredningen av kommunalbesvärsmålen är med hänsyn bl. a. till det begränsade utredningsansvaret i dessa mål i allmänhet inte betungande. Det är snarare den juridiska bedömningen av målen som kan vara tidsödande. Det kan tilläggas att regeringsrättens handläggning av besvär över landstingskommunala beslut, som ju överklagas direkt hos regeringsrätten, inte torde uppfattas som något väsensskilt från handläggningen av besvär över länsstyrelsernas beslut i vanliga kommunalbesvärsmål.

Ett par remissinstanser ifrågasätter om man inte genom organisatoriska åtgärder och förtursregler skulle kunna uppnå den eftersträlvade snabbheten i handläggningen av kommunalbesvärsmålen utan att länsinstansen slopas. För egen del ställer jag mig tvivlande till detta. Både hos regeringsrätten och hos länsstyrelserna har olika åtgärder vidtagits för att förkorta handläggningstiderna. Sådana ansträngningar är naturligtvis angelägna och de har gett

resultat. Det är emellertid av såväl principiella som praktiska skäl knappast möjligt att komma tillräckligt långt på den vägen. En regel om generell förtur för kommunalbesvärsmål är som framgår av vad jag har anfört i föregående avsnitt inte lämplig.

Jag anser att behovet av att inom rimlig tid få slutliga avgöranden i kommunalbesvärsmål väger tyngre än de kritiska synpunkter som remissinstanserna har fört fram mot förslaget att slopa länsinstansen. Utöver den fördel med ett tvåinstanssystem som ligger i att målen blir slutligt avgjorda inom rimlig tid vill jag nämna att det skapar förutsättningar för en enhetlig instansordning för de kommunala och de landstingskommunala besvärsmålen. En sådan enhetlighet har blivit mera angelägen efter tillkomsten av 1977 års kommunallag som innebär att samma regler i större utsträckning än tidigare gäller för kommunernas och landstingskommunernas verksamhetsformer. Det måste vidare antas att ett treinstanssystem skulle bli dyrare än ett tvåinstanssystem.

Ett tvåinstanssystem av det slag som kommittén förordar innebär, som några remissinstanser påpekar, en viss centralisering. Även om invändningen i och för sig får anses befogad, kan jag mot bakgrund av vad jag har anfört i det föregående inte finna att den utgör skäl att frånga kommitténs förslag.

I likhet med kommittén och majoriteten av remissinstanserna förordar jag en tvåinstansordning för kommunalbesvärsmålen med kammarrätten som första besvärinstans. Jag anser alltså att länsstyrelsen bör utgå ur instanskedjan. Att låta länsstyrelsen stå kvar som första besvärinstans under en övergångsperiod är enligt min mening inte någon lämplig lösning på de praktiska problem som kan väntas uppkomma i samband med omläggningen av instansordningen.

Jag vill i detta sammanhang ta upp frågan om särskilda bestämmelser om besvär över kommunala beslut som skall underställas länsstyrelsens prövning bör införas med anledning av att instansordningen för kommunalbesvärsmålen ändras. Eftersom underställningsskyldighet numera förekommer endast på ett begränsat antal områden, är sådana bestämmelser enligt kommittén inte nödvändiga. Kommittén anför att länsstyrelsen i de fall där det kan bli aktuellt bör undersöka om kommunalbesvär har anförts hos kammarrätten. Jag delar kommitténs uppfattning i denna fråga. Om kommunalbesvär har anförts, bör enligt min mening fastställelseprövningen anstå till dess att avgörandet i kommunalbesvärsmålet har vunnit laga kraft.

2.2.4 De landstingskommunala målen

Enligt gällande bestämmelser överklagas landstings och landstingskommunala nämnders beslut direkt hos regeringsrätten som således är första och sista instans i de landstingskommunala besvärsmålen.

Kommittén föreslår att kammarrätten blir första besvärinstans även i de landstingskommunalma målen. För fullföljd av besvären till regeringsrätten föreslås samma regler gälla som för övriga kommunalbesvärsmål.

Kommitténs förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av en klar majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i frågan. Till de positivt inställda remissinstanserna hör landstingskommunerna och Landstingsförbundet. Några av de länsstyrelser som förordar ett treinstanssystem anser att ett sådant bör omfatta också de landstingskommunalma målen.

En fördel med införandet av ett tvåinstanssystem med kammarrätten som första besvärinstans är enligt min mening att det blir möjligt att skapa en enhetlig instansordning för samtliga kommunalbesvärsmål. Ett sådant instanssystem passar nämligen även för de landstingskommunalma målen. Det ligger också i linje med den nya enhetliga kommunallagen. Handläggningstiderna i de landstingskommunalma målen kan knappast komma att påverkas av den föreslagna omläggningen av instansordningen i sådan mån att det skulle kunna utgöra ett avgörande skäl mot förslaget. Även jag förordar därför att besvär över landstingskommunalma beslut skall anföras hos kammarrätten i första instans och att de därefter skall kunna fullföljas till regeringsrätten med samma begränsning genom krav på prövningstillstånd som föreslås gälla i övriga kommunalbesvärsmål.

2.2.5 Särskild sammansättning av kammarrätten

Kommittén föreslår att kammarrätten, som normalt är domför med tre lagfarna ledamöter, skall utökas med en särskild ledamot när rätten behandlar kommunalbesvärsmål. 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 från det kommunala området. Medverkan av särskild ledamot skall enligt förslaget begränsas till mål som prövas i sak och där besvären inte är utsiktslösa.

Kommitténs förslag har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Det tillstyrks av bl. a. flertalet kommuner och landstingskommuner samt Svenska kommunförbundet. Förslaget avstyrks av bl. a. kammarrätterna i Stockholm, Sundsvall och Jönköping samt domstolsverket. Krittiskt inställda är också regeringsrätten och kammarrätten i Göteborg.

Enligt Svenska kommunförbundet och några kommuner är det nödvändigt att särskild kommunal sakkunskap är företrädd hos den första besvärinstansen. Några remissinstanser förespråkar att en nämnd deltar i kammarrättens behandling av kommunalbesvärsmålen.

Kristianstads och Hagfors kommuner anser att kammarrätten i dessa fall bör bestå av tre jurister och två särskilda ledamöter med kommunal erfarenhet.

De remissinstanser som avstyrker förslaget eller ställer sig tveksamma till

det framhåller i allmänhet att det i kommunalbesvärsmålen i princip är fråga om en laglighetsprövning och att det framstår som naturligt att en prövning av detta slag företas av kammarrätten i vanlig sammansättning. Det påpekas att kammarrätten alltid har möjlighet att anlita särskild sakkunskap om det behövs. Några remissinstanser befarar att de särskilda ledamöterna kommer att handla snarare som partsrepresentanter för kommunerna än som opartiska ledamöter av kammarrätten. Örebro kommun anser att förslaget om en särskild ledamot i kammarrätten förutsätter en speciell jävsregel. Jäv bör föreligga inte bara om ledamoten tidigare hos kommunen har deltagit i den slutliga handläggningen av ärende som rör saken utan även om ledamoten har annan anknytning till den kommun som är part i målet. Ett par remissinstanser befarar att det kan stöta på svårigheter att rekrytera ett tillräckligt antal sakkunniga personer, som kan stå till förfogande i sådan utsträckning att målens handläggning inte fördröjs.

Länsstyrelsernas kännedom om kommunala förhållanden har utan tvivel varit värdefull för prövningen av kommunalbesvärsmålen. När länsstyrelserna utgår ur instansordningen, är det enligt min mening angeläget att det skapas garantier för att kammarrätternas avgöranden kan grundas på en motsvarande sakkunskap. Behovet av en sådan sakkunskap är särskilt påtagligt i de mål som rör den kommunala kompetensen. För bedömningen av dessa mål krävs utöver rent kommunalrättsliga kunskaper även en god kännedom om kommunala förhållanden i allmänhet. Detta beror bl. a. på att den allmänna kompetensbestämmelsen i KL, liksom i de tidigare kommunallagarna, är utformad som en generalklausul. När bestämmelsen ursprungligen utformades, uttalades att den skulle medge anpassning efter de skiftande förhållandena i de särskilda fallen med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen samt kommunernas ställning som samhällets lokala förvaltningsorgan (prop. 1948:140). Det är till stor del genom besvärinstansernas avgöranden som den kommunala kompetensen har fått sitt innehåll och utvecklats. Möjligheten att inhämta sakkunnigutlåtanden enligt 24 § FPL tillgodoser inte det behov av kommunal sakkunskap som jag nu har påvisat. Behovet kan enligt min mening inte heller tillgodoses genom kammarrätternas nämndemän. Jag biträder därför kommitténs förslag att särskilda ledamöter med kännedom om kommunala förhållanden skall ingå i kammarrätterna vid prövningen av kommunalbesvärsmål. De särskilda ledamöternas uppgift blir att tillföra domstolen sakkunskap i fråga om kommunal verksamhet. De skall avlägga domared och får ställning som domare. Samma krav på saklighet och opartiskhet som gäller för övriga ledamöter kommer att gälla för dem.

Inslaget av sakkunskap i fråga om kommunal verksamhet bör enligt min mening förstärkas i förhållande till kommitténs förslag. Jag förordar att kammarrätten vid behandlingen av kommunalbesvärsmål skall bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter med god kännedom om kommunal verksamhet. De särskilda ledamöterna bör utses av regeringen för

varje kammarrätt till ett sådant antal att dröjsmål i handläggningen av kommunalbesvärsmålen inte skall behöva uppstå på grund av att några särskilda ledamöter inte finns tillgängliga inom rimlig tid. Det bör vara fullt möjligt att finna ett tillräckligt antal personer som uppfyller kraven på särskild kommunal sakkunskap.

Bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare blir enligt 41 § FPL tillämpliga på de särskilda ledamöterna. Dessa är således underkastade strängare jävsregler än vad som gäller för förvaltningsmyndigheterna. *Jag anser mot den bakgrunden att en särskild jävsregel inte behövs.*

Jag delar kommitténs uppfattning att de särskilda ledamöternas deltagande i handläggningen bör begränsas till mål som prövas i sak och där besvärerna inte är utsiktslösa. Regeringsrätten anför i sitt remissyttrande att särskild ledamot bör delta också vid behandlingen av frågor om verkställighetsförbud i kommunalbesvärsmål. Enligt min mening bör en regel, som gör sådan medverkan obligatorisk, inte införas. Det är angeläget att frågor om verkställighetsförbud avgörs snabbt. Avgörandet bör inte få hindras av att de särskilda ledamöterna inte är närvarande. När sakfrågan i målet är komplicerad, kan det å andra sidan vara lämpligt att de särskilda ledamöterna deltar i handläggningen. Man bör enligt min mening kunna utgå från att kammarrätterna, när det finns skäl till det, tar till vara möjligheten att låta de särskilda ledamöterna delta även vid behandlingen av frågor i vilka deras medverkan inte är obligatorisk.

2.3 Kommunalbesvärerna och förvaltningsprocessen

Kommunalbesvärprocessen har vissa särdrag som markant skiljer den från processen i förvaltningsbesvärsmål. En del särregler grundar sig på uttryckliga bestämmelser i KL, medan andra har utbildats i rättspraxis. I 7 kap. 1 § KL finns bestämmelser om besvärsrätten och besvärstiden. Besvärberättigad är varje kommunmedlem, men också endast den som är kommunmedlem. Att ett kommunalt beslut direkt rör en enskild person grundar, till skillnad från vad som gäller vid förvaltningsbesvär, inte någon talerätt för denne. Besvärstiden räknas från dagen för anslag av meddelande om att protokollet över beslutet har blivit justerat. Vid förvaltningsbesvär räknas däremot besvärstiden i allmänhet från delgivningsdagen.

En speciell regel som har utbildats i praxis är den att besvärsmyndigheterna inte prövar sådana omständigheter som klaganden åberopar efter besvärstidens utgång eller först i högre instans. Klaganden kan alltså inte senare ändra sin talan genom att anföra nya omständigheter till stöd för ett påstående om att ett kommunalt beslut är olagligt.

Ett annat särdrag rör frågan om på vilket sätt besvärinstansen skall bedriva processledningen. I kommunalbesvärprocessen är processföringen i stor utsträckning överlämnad åt parterna. Kommunen anses därvid fungera som motpart till klaganden. Det är sällsynt att besvärsmyndigheten tar initiativ till

att skaffa utredning utifrån eller till att komplettera utredningen genom parternas försorg efter den sedvanliga skriftväxlingen. Handläggningsordningen vilar således huvudsakligen på den s. k. dispositionsprincipen. Vid handläggningen av de flesta förvaltningsbesvärsmål dominerar däremot den s. k. officialprincipen, dvs. den beslutande instansen utövar en mer aktiv processledning och har också det yttersta ansvaret för utredningen i målet.

Efter 1971 års förvaltningsrättsreform gäller, utöver de särskilda reglerna för kommunalbesvärprocessen, i tillämpliga delar förvaltningslagen (1971:290) för handläggningen av kommunalbesvärsmål i länsstyrelsen och FPL för handläggningen i regeringsrätten. FPL blir även tillämplig på handläggningen av kommunalbesvärsmål i kammarrätterna, om dessa mål flyttas dit.

Kommittén har funnit att frågan om en samordning av de särskilda förfarandereglerna för kommunalbesvärprocessen med de allmänna reglerna för förvaltningsprocessen och övrig förfarandelagstiftning inte kan förbigås i samband med en reformering av instansordningen. Kommittén anser dock att något slutligt ställningstagande till samordningsfrågorna inte kan göras nu. Kommittén har därför i detta sammanhang riktat in sig på några problem som enligt kommittén bör lösas redan nu. Det är alltså de mest påtagliga formella bristerna i det nuvarande regelsystemet som kommittén har velat komma till rätta med. Kommitténs förslag innebär att man lagfäster vissa av de principer för kommunalbesvärprocessen som har vuxit fram i praxis.

Kommittén går inte närmare in på förvaltningslagens regler. Med kommitténs förslag försvinner nämligen de olägenheter som föraneds av att förvaltningslagen är tillämplig på handläggning av kommunalbesvärsmål hos länsstyrelserna.

När det gäller förhållandet mellan kommunalbesvärprocessen och FPL:s regler har kommittén främst uppmärksammat bestämmelserna i 5 och 8 §§ FPL om komplettering av ofullständig besvärslaga resp. domstolens utredningsansvar.

Kommittén utgår från att den tidigare nämnda regeln om att besvärshandlingar skall anföras inom besvärstiden för att kunna tas upp till prövning tills vidare skall stå fast och anser att den bör lagfästas. Den bör tas in i 7 kap. 1 § KL. Enligt kommittén kan det dock inte bortses från att det skulle kunna uppstå en viss oklarhet beträffande förhållandet mellan en sådan bestämmelse och bestämmelsen i 5 § FPL. Där föreskrivs att rätten skall förelägga en klagande som har gett in en ofullständig besvärshandling att avhjälpa bristen inom viss tid. Kommittén föreslår därför att det i 7 kap. 4 § KL görs en precisering av tillämpningsområdet för 5 § FPL i kommunalbesvärprocessen. Kommittén föreslår också att det i 7 kap. 4 § KL tas in en bestämmelse som slår fast kommunens ställning som part vid tillämpningen av FPL i kommunalbesvärprocessen. Om dessa ändringar i 7 kap. 1 och 4 §§ KL genomförs,

behöver man enligt kommittén inte ändra 8 § FPL för att klargöra hur denna bestämmelse bör tillämpas i kommunalbesvärprocessen.

Remissinstanserna delar överlag kommitténs syn på förhållandet mellan kommunalbesvärsinstitutet och förvaltningsprocessen. Kommitténs lagförslag lämnas också i stort sett utan erinran, om än vissa synpunkter framförs i detaljfrågor.

Även jag anser det värdefullt att vissa hävdvunna principer för kommunalbesvärprocessen lagfästs i detta sammanhang. Enligt min bedömning har kommittén gjort en lämplig avvägning mellan vad som bör tas upp till behandling redan nu och vad som kan ingå i det fortsatta utredningsarbetet. Jag återkommer i specialmotiveringen till de författningsändringar som föranleds av kommitténs förslag.

2.4 Genomförandet

Den nya instansordningen i kommunalbesvärsmålen bör enligt min mening införas den 1 januari 1981. Härigenom kommer tillräcklig tid att finnas för de förberedelseåtgärder av olika slag som kan behövas.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
3. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
4. lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund,
5. lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse,
6. lag om ändring i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar,
7. lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade,
8. lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade,
9. lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617).

De under 2 och 3 angivna förslagen har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet.

Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 4*¹.

¹ Bilagan har uteslutits här såvitt gäller de under 4 och 6–8 angivna lagförslagen. I dessa delar är bilagan, fränsett några redaktionella ändringar i förslagen under 7 och 8, likalydande med de förslag som är fogade till propositionen.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

7 kap. 1 §

På grund av att kammarrätt föreslås bli första besvärshöjinstans för såväl de primärkommunala som de landstingskommunala målen har första stycket utformats så att det omfattar också de landstingskommunala målen och det nuvarande tredje stycket slopats. F. n. anges i första stycket att kommunalbesvär får grundas endast på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning osv. Det har nu föreskrivits att besvärerna får grundas endast på omständigheter som innebär t. ex. att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Härigenom klargörs att klaganden måste åberopa sådana felaktigheter hos beslutet som kan hänföras under någon av de uppräknade besvärshöjinstanserna. Den justering som nu har gjorts är att betrakta som provisorisk i avbidan på resultatet av kommitténs fortsatta överväganden.

I andra stycket finns bestämmelser om besvärshöjinstansen. Första meningen innehåller den i sak oförändrade bestämmelsen att besvärshöjinstansen skall ha kommit in till besvärshöjinstansen inom tre veckor från anslagsdagen. En särskild fråga är hur man skall bedöma de fall där klaganden ger in sin besvärshöjinstans till beslutshöjinstansen i stället för kammarrätten. I 7 § FPL finns en regel om att besvär skall tas upp till prövning även för det fall att besvärshöjinstansen i rätt tid har kommit in till beslutshöjinstansen i stället för besvärshöjinstansen. Denna bestämmelse är tillämplig vid förvaltningsbesvär till en förvaltningsdomstol över en kommunal nämnds beslut. Redan av det skälet att det i 7 § FPL förutsätts att en domstol eller förvaltningsmyndighet har meddelat det överklagade beslutet är bestämmelsen f. n. inte tillämplig när kommunalbesvär till regeringsrätten anföras över ett beslut av landsting. Av samma skäl blir bestämmelsen inte utan vidare tillämplig på kommunalbesvär som vid en ändring av instansordningen anföras över kommunfullmäktiges eller landstings beslut. Huruvida bestämmelsen skulle bli omedelbart tillämplig vid kommunalbesvär över en kommunal eller landstingskommunal nämnds beslut beror på om reglerna i 7 kap. 1 § KL om att besvärshöjinstans skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor skall tillsammans med 2 § anses uttömmande reglera frågan. Kommittén har ansett att det med hänsyn till bl. a. föreskrifterna i 2 kap. 15 § KL, som utesluter rätt för en enskild person att väcka ärende hos kommunfullmäktige eller landsting, inte ter sig lämpligt att tillämpa regeln i 7 § FPL på beslut av dessa organ. Kommittén anser vidare att det inte är lämpligt att införa regeln endast i fråga om besvär över nämndsbeslut.

För egen del anser jag att regeln bör göras tillämplig också på beslut av kommunfullmäktige eller landsting. Intresset av enhetlighet talar också för att samma regler i detta hänseende kommer att gälla i fråga om beslut av olika kommunala organ. I 7 kap. 1 § andra stycket KL har därför tagits in en

särskild föreskrift om att besvären skall tas upp till prövning, om besvärshandlingen i rätt tid har kommit in till kommunen eller landstingskommunen. På grund av hänvisningen i 7 kap. 2 § till 7 kap. 1 § blir motsvarande regel tillämplig också på beslut av kommunala och landstingskommunala nämnder. Regeln får till följd att besvär över ett kommunalt beslut skall anses ha anförts i rätt tid, om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har getts in till kommunfullmäktige eller någon kommunal myndighet.

I tredje stycket sägs att det beslut som överklagas skall anges i besvärshandlingen. Denna föreskrift ersätter den nuvarande bestämmelsen om skyldighet för klaganden att bifoga det överklagade beslutet och bevis om dagen för tillkännagivande av beslutet på kommunens anslagstavla. Skyldigheten för klaganden att ge in dessa handlingar har överlevt såväl förvaltningsrättsreformen som den senaste kommunallagsrevisionen. Den nuvarande bestämmelsen är ålderdomlig och får anses vara onödigt betungande för den enskilde. Enbart den omständigheten att beslutet och anslagsbeviset inte har fogats till besvärshandlingarna har i praxis inte ansetts utgöra skäl att avvisa besvären. I enlighet med kommitténs förslag har i tredje stycket vidare föreskrivits att de omständigheter på vilka besvären grundas skall anges i besvärshandlingen. De frågor som sålunda behandlas i tredje stycket regleras på samma sätt i 4 § FPL. Frågan om samordningen mellan KL:s regler om kommunalbesvärprocessen och FPL hör till de frågor som kommittén skall överväga i sitt fortsatta arbete. Jag har därför inte funnit anledning att i detta sammanhang gå närmare in på samordningsproblemen. I tredje stycket föreskrivs vidare att klaganden inte får anföra någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång. En sådan regel har sedan länge iakttagits i praxis. De kommunala besluten är i princip verkställbara oberoende av om besvär anförts. Kretsen besvärberättigade är mycket stor. Den princip som nu lagfästs gör det avsevärt lättare för kommunerna och landstingskommunerna att på ett tidigt stadium bedöma om beslutet kan verkställas eller inte. Eftersom det för kommunen eller landstingskommunen är mycket svårt att på förhand veta från vilket håll eller på vilken grund eventuella anmärkningar kan komma att framföras mot ett beslut, som kan vara av stor samhällelig betydelse och fordra ett effektivt genomförande, bör det finnas en absolut tidsgräns för framförande av anmärkningar. Till grund för regeln ligger också tanken att kommunmedlemmarna får anses ha godkänt ett fel som de inte har åberopat före besvärstidens utgång. Förbudet mot att anföra nya omständigheter skall iaktas ex officio av kammarrätten. För regeringsrättens del innebär den nya bestämmelsen att regeringsrätten skall bortse från sådana felaktigheter hos det kommunala beslutet som har åberopats först i regeringsrätten.

7 kap. 2 §

I denna paragraf görs endast redaktionella ändringar. Dessa är en följd av ändringarna i 7 kap. 1 §.

7 kap. 4 §

Paragrafen innehåller f. n. en föreskrift om befogenhet för länsstyrelsen att besluta om verkställighetsförbud. Denna föreskrift har slopats, eftersom bestämmelsen i 28 § FPL om verkställighetsförbud och andra interimistiska åtgärder blir tillämplig även på kammarrättens handläggning av kommunalbesvärsmål.

I första stycket har tagits in en bestämmelse om att kammarrätten utan dröjsmål bör avgöra mål i vilka det är uppenbart att besvären inte kan bifallas. Av kommitténs undersökningar framgår att antalet mål av detta slag är tämligen stort. Med hänsyn till att kommunalbesvär får grundas endast på vissa omständigheter som anges i 7 kap. 1 § kan dessa mål ofta skiljas ut utan svårighet. Av 10 § FPL följer att kommunikation inte behöver äga rum i dessa mål. Denna föreskrift och den nya bestämmelsen i första stycket av förevarande paragraf bör kunna ge goda förutsättningar för en snabb handläggning i kammarrätten av t. ex. mål där klaganden åberopar endast lämplighetsskäl eller där han inte anger i vilket hänseende det överklagade beslutet skulle vara felaktigt.

Med hänsyn till kravet på prövningstillstånd har det inte ansetts motiverat att låta den nya bestämmelsen uttryckligen gälla också för handläggningen i regeringsrätten. Eftersom det även utan en särskild bestämmelse därom är tydligt att mål i vilka besvären bör avvisas, t. ex. därför att de har kommit in för sent, liksom frågor om verkställighetsförbud bör handläggas skyndsamt, ha det inte ansetts motiverat att införa en uttrycklig föreskrift om snabb handläggning för sådana fall.

I andra stycket föreskrivs att kommunen eller landstingskommunen skall anses som part vid tillämpning av FPL i kommunalbesvärsmål. Härigenom fastslås kommunernas partsställning. Kommunen har f. n. en oklar ställning i kommunalbesvärsmålen. Den är dels beslutsmyndighet, dels motpart till den som har besvärat sig över det kommunala beslutet. Kommunen får enligt 7 kap. 5 § KL överklaga länsstyrelsens beslut, om länsstyrelsen har bifallit besvären. Genom den nya bestämmelsen undanröjs den nuvarande oklarheten i fråga om kommunernas ställning. Detta får betydelse bl. a. när det gäller tillämpningen av FPL:s bestämmelser om skriftväxling.

Att det är kommunen eller landstingskommunen som anges vara part i kommunalbesvärprocessen innebär inte något ställningstagande till frågan vilket kommunalt organ som skall företräda kommunen eller landstingskommunen. Det följer av bestämmelser i KL och olika specialförfattningar eller av fullmäktiges beslut vilket organ som är behörigt att företräda kommunen på ett visst område (jfr 3 kap. 1 § andra stycket 5 KL). Detta får så gott som alltid till följd att det är den fullmäktigeförsamling eller nämnd som har meddelat det överklagade beslutet som har att företräda kommunen i en kommunalbesvärprocess (jfr Regeringsrättens årsbok 1973 C 115). Yttrande med anledning av överklagande av en styrelses eller nämnds beslut får enligt 3

kap. 12 § andra stycket och 13 § andra stycket beslutas endast av styrelsen eller nämnden samfällt. Av motiven till denna bestämmelse (prop. 1975/76:187 s. 466) framgår att lagens krav på samfällt yttrande gäller endast vid besvär över styrelsens eller nämndens egna beslut. Den befogenhetsfördelning som med stöd av dessa bestämmelser har gjorts mellan styrelsen eller nämnden och de personer som med stöd av delegation har fattat det överklagade beslutet är avgörande för om yttrande över besvären måste avges av styrelsen eller nämnden samfällt.

De principer som gäller för handläggningen av kommunalbesvärsmål innebär bl. a. att klaganden bär hela ansvaret för talans utformning, att besvärsmyndigheterna endast har en passiv roll och att klaganden måste framföra sina anmärkningar i fråga om det kommunala beslutets laglighet före besvärstidens utgång. Den sistnämnda principen har kommit till uttryck genom en ny bestämmelse i 7 kap. 1 § tredje stycket KL. En viss motsättning föreligger mellan de nyss angivna principerna och bestämmelsen i 5 § FPL om att rätten skall förelägga klaganden att avhjälpa bristerna i en besvärslaga som är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak. Med hänsyn till att klaganden måste före besvärstidens utgång ange de omständigheter som han vill lägga till grund för besvären skulle det vara meningslöst att förelägga honom att avhjälpa brister som består i att han inte har angett dessa omständigheter i besvärslagan. I 7 kap. 4 § tredje stycket har därför föreskrivits att ett föreläggande enligt 5 § FPL inte får gälla sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna inte anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas.

I och för sig skulle det kunna hävdas att den nya bestämmelsen är onödig, eftersom sakprövning enligt praxis i kommunalbesvärsmål sker, även om klaganden i besvärshandlingen inte alls eller på ett bristfälligt sätt har angett de omständigheter som ligger till grund för besvären. Detta hindrar dock inte att missförstånd skulle kunna uppstå i fråga om tillämpningen av 5 § FPL i kommunalbesvärsmål. Med den nya bestämmelsen får 5 § ett begränsat tillämpningsområde. Den kan tänkas komma till användning t. ex. om klaganden inte har tydligt angett det överklagade beslutet eller vid andra formella brister i besvärshandlingen.

Om det föreligger särskilda skäl, får rätten enligt 29 § FPL även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för ett motstående enskilt intresse (*reformatio in melius*). Bestämmelsen är inte förenlig med principerna för prövningen i kommunalbesvärsmål. I 7 kap. 4 § tredje stycket KL har därför föreskrivits att denna bestämmelse inte skall tillämpas i kommunalbesvärsmål.

7 kap. 5 §

Vid klagan över kammarrättens beslut blir de allmänna bestämmelserna i FPL om besvärinstans, besvärstid och skyldighet att meddela besvärshän-

visning m. m. tillämpliga. Bestämmelserna i denna paragraf om att besvärshandlingen skall ha kommit in till regeringsrätten inom tre veckor från delgivningsdagen och om skyldighet att meddela besvärshänvisning har därför slopats. Bestämmelserna om vem som har rätt att överklaga den första besvärshänvisningens avgörande har däremot behållits, eftersom regeln i 33 § andra stycket FPL inte passar för kommunalbesvär. Bestämmelserna har ändrats så att de omfattar även besvär över kammarrättens beslut med anledning av besvär över landstingskommunala beslut.

För att man skall få en utgångspunkt för beräkning av besvärstiden måste kammarrättens beslut delges den som har besvärsrätt. Om kammarrätten har upphävt det överklagade beslutet, har inte bara kommunen eller landstingskommunen utan också kommunmedlemmarna besvärsrätt. Delgivning kan då lämpligen ske genom kungörelsedelgivning.

Ikraftträdande

Omläggningen av instansordningen bör som jag har anført i avsnitt 2.5 genomföras den 1 januari 1981. 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 det i inledningsskedet lättare för dem att bemästra den nya arbetsuppgiften.

4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar

8 §

Paragrafen anger kammarrätternas kompetensområde. F. n. anges i paragrafen att kammarrätt prövar bl. a. besvär över beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller annan författning anföras hos domstolen. Uttrycket beslut i förvaltningsärende kan knappast omfatta beslut som har fattats av en beslutande kommunal församling. Eftersom hänvisningen till vad som föreskrivs i lag eller annan författning synes fullt tillräcklig för att ange kompetensområdet, har orden "i förvaltningsärende" tagits bort.

13 a och 13 b §§

I dessa paragrafer har tagits in bestämmelser om särskild sammansättning av kammarrätt i kommunalbesvärsmål. Med kommunalbesvärsmål avses här mål där besvär har anförts enligt 7 kap. KL, 20 § lagen om kommunalförbund, 89–92 §§ lagen om församlingsstyrelse, 1 kap. 19 §, 2 kap. 9 § och 3 kap. 14 § lagen om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar, 23 § lagen om kommunala indelningsdelegerade samt 21 § lagen om kyrkliga indelningsdelegerade.

I 13 a § har tagits in särskilda domförhållningsregler för kommunalbesvärsmålen. Utöver de lagfärdiga ledamöterna skall två särskilda ledamöter delta i handläggningen av kommunalbesvärsmål. Enligt en undantagsregel behöver de särskilda ledamöterna inte delta i handläggningen bl. a. när målet inte avgörs slutligt, målet inte prövas i sak eller besvären uppenbarligen inte kan bifallas. Regeln får till följd att medverkan av de särskilda ledamöterna ofta kan undvikas när prövningen avser rent formella frågor eller när den sakliga prövningen är av enkel beskaffenhet. Beträffande skälen för att obligatorisk medverkan av de särskilda ledamöterna inte har föreskrivits i fråga om prövningen av frågor om verkställighetsförbud får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.5).

Som kvalifikationskrav för de särskilda ledamöterna anges i 13 b § att dessa skall ha god kännedom om kommunal verksamhet. Denna sakkunskap kan ha förvärvats genom verksamhet som förtroendevald eller kommunal tjänsteman eller på annat sätt. Det är av väsentlig betydelse att ledamöterna är väl förtrodda med betingelserna för kommunalt beslutsfattande. Behovet av sakkunskap beträffande inte bara kommunernas utan också landstingskommunernas och de kyrkliga kommunernas förhållanden bör självfallet beaktas. Bestämmelserna i 24 § om att ledamöter i allmänna förvaltningsdomstolar skall vara svenska medborgare och att de inte får vara omyndiga eller i konkursstillstånd blir tillämpliga också på de särskilda ledamöterna. I 13 b § föreskrivs vidare att regeringen bestämmer antalet särskilda ledamöter för varje kammarrätt och utser ledamöterna. Som jag har anført i den allmänna motiveringen bör det utses ett sådant antal särskilda ledamöter att handläggningen av kommunalbesvärsmål inte skall behöva fördröjas på grund av att några särskilda ledamöter inte finns tillgängliga inom rimlig tid. Mandattiden har bestämts till tre år, eftersom en längre mandattid skulle kunna tänkas försvåra rekryteringen.

4.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen

35 §

I paragrafen anges i vilka fall prövningstillstånd krävs vid besvär över kammarrättens beslut. Där sägs f. n. att besvär över kammarrättens beslut i fråga som har fullföljts till eller underställts kammarrätten prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd. Detta uttrycksätt passar inte när kammarrätterna blir första besvärinstans i kommunalbesvärsmål, eftersom det i sådana mål inte är fråga om att fullfölja en talan som har väckts hos kommunen. Kommunalbesvärsprövningen är av annat slag än den prövning som den kommunala nämnden eller beslutande församlingen har gjort. Paragrafen ändras nu så att kravet på prövningstillstånd, i enlighet med vad som har förordats i den allmänna motiveringen, kommer att omfatta också kommunalbesvärsmålen.

Den nuvarande bestämmelsen innebär enligt förarbetena att prövningstillstånd inte behövs, om kammarrätten har avgjort en fråga som första instans (prop. 1971:30 s. 105). Kravet på prövningstillstånd omfattar alltså f. n. inte besvär över kammarrättens beslut under rättegången som kan överklagas särskilt, t. ex. beslut om verkställighetsförbud. I detta hänseende skiljer sig bestämmelsen i 35 § FPL från vad som gäller enligt 54 kap. 13 § rättegångsbalken. Besvär över beslut under rättegången antogs bli sällsynta för förvaltningsdomstolarnas del. I enlighet med principen att prövningstillstånd inte behövs, om kammarrätten har avgjort en fråga som första instans, prövar regeringsrätten utan prövningstillstånd besvär över en kammarrätts beslut att avvisa besvär eller skriva av ett mål.

Erfarenheterna av tillämpningen av 35 § FPL ger enligt kommittén vid handen att prövning på fullsuttan avdelning förekommer i en utsträckning som knappast synes sakligt motiverad i mål som har fullföljts från en kammarrätt till regeringsrätten. Kommittén syftar särskilt på mål i vilka besvärshandlingen har kommit in för sent till kammarrätten. Det förekommer enligt kommittén förhållandevis ofta att besvär i kommunalbesvärsmål anförs för sent.

Enligt 54 kap. 9 § rättegångsbalken prövar högsta domstolen talan mot en hovrätts dom eller slutliga beslut i ett mål eller ärende som har väckts vid en underrätt endast om prövningstillstånd har meddelats. Målet eller ärendet behandlas alltså som en enhet och särskilda frågor som aktualiseras först i hovrätten kan inte prövas av högsta domstolen utan att prövningstillstånd har meddelats. Processuella frågor som har avgjorts genom särskilda beslut behandlas på samma sätt som den egentliga sakfrågan. Det är bara i det speciella fallet att målet eller ärendet har väckts först i hovrätten som undantag görs från kravet på prövningstillstånd. Enligt kommittén är kammarrätten aldrig den första myndigheten som meddelar beslut i ett mål utan kammarrätten tar upp saken bara efter överklagande eller underställning. Detta gäller, anför kommittén, också i fråga om s. k. extraordinära besvär enligt 100 § taxeringslagen (1956:623) som anförs direkt hos kammarrätten. Fråga är ju om ändring av taxeringen. Kommittén anser att det inte finns några bärande skäl för de skillnader som alltså föreligger mellan 35 § FPL och reglerna i rättegångsbalken. Reglerna i 35 § FPL har medfört praktiska olägenheter och tolkningsproblem. Kommittén föreslår därför att bestämmelsen ändras så att kravet på prövningstillstånd kommer att omfatta besvär över alla kammarrättsbeslut.

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot förslaget att krav på prövningstillstånd skall införas i fråga om besvär över kammarrättens beslut under rättegången och i fråga om besvär över kammarrättens beslut att avvisa besvär eller att skriva av ett mål. Regeringsrätten tillstyrker uttryckligen förslaget. Jag delar kommitténs och remissinstansernas uppfattning i denna del.

Regeringsrätten framhåller att kommitténs syn på de extraordinära

taxeringsbesvären inte stämmer överens med den som kommer till uttryck i förarbetena till 35 § FPL (prop. 1971:30 s. 105). Som exempel på fall där en kammarrätt avgör en fråga som första instans nämns där det faller att kammarrätten prövar extraordinära besvär som har anförts direkt hos domstolen efter det att prövningsnämnden har avgjort ett mål om den ordinarie taxeringen. Regeringsrätten anser för sin del att övervägande skäl talar för att kammarrätten bör anses handlägga målet som första instans bl. a. när kammarrätten handlägger ett mål om extraordinära besvär som har väckts hos rätten. Undantag från kravet på prövningstillstånd bör därför göras för besvär över kammarrättsbeslut i sådana mål. Regeringsrätten föreslår att det i 35 § FPL föreskrivs att besvär över en kammarrätts beslut i ett mål som avser ett överklagat beslut prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd. Med en sådan skrivning kommer, anför regeringsrätten, ingen till regeringsrätten fullföljd talan i mål som har kommit till kammarrätten från en lägre instans att kunna prövas utan prövningstillstånd. Det gäller vare sig kammarrätten genom sitt beslut har prövat målet i sak, avvisat besvären eller skrivit av målet.

För egen del anser jag att det inte kan komma i fråga att i detta sammanhang ändra 35 § FPL på ett sätt som innebär ett ändrat ställningstagande i fråga om kravet på prövningstillstånd beträffande de s. k. extraordinära taxeringsbesvären. Regeringsrättens förslag i fråga om utformningen av 35 § synes emellertid innebära att kravet på prövningstillstånd tas bort i fråga om besvär över kammarrättens beslut i mål som har underställts kammarrätten. För att ändringen inte skall få en sådan effekt har i paragrafen nu föreskrivits att besvär över kammarrättens beslut i ett mål som har blivit anhängigt hos kammarrätten genom överklagande eller underställning prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd.

36 §

Om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd för en viss fråga, får domstolen enligt vad som f. n. föreskrivs i paragrafens tredje stycke pröva även en annan fråga som besvären avser. I förarbetena (prop. 1971:30 s. 106) till bestämmelsen anförde departementschefen att ett prövningstillstånd i princip borde begränsas till den eller de frågor som hade föranlett tillståndet. Ibland kunde dock praktiska skäl eller andra särskilda omständigheter motivera att den förda talan prövades i vidare omfattning. Genom bestämmelsen i tredje stycket gavs därför regeringsrätten en uttrycklig befogenhet att till prövning ta upp också andra frågor som besvären avsåg. Om bestämmelsen i 35 § första stycket ändras så att ett prövningstillstånd inte längre kommer att avse en viss fråga utan kammarrättens beslut i ett mål som har överklagats till eller underställts rätten, måste den nuvarande lydelsen av 36 § tredje stycket ändras. Efter förebild av 54 kap. 11 § första stycket

rättegångsbalken har därför föreskrivits att ett prövningstillstånd får begränsas till att gälla en viss del av det beslut som den fullföljda talan avser.

I första stycket har ordet "frågan" bytts ut mot "talan".

37 §

I det nya andra stycket hänvisas till de nya föreskrifterna i 7 kap. 1 § KL och 89 § 1 mom. lagen om församlingsstyrelse om förbud mot att anföra nya omständigheter efter utgången av besvärstiden i första besvärinstans. Härmed avses att förebygga det missförståndet att regeln i 37 § första stycket FPL innebär att en klagande vid fullföljd till högsta instans skulle kunna ges rätt att framföra nya anmärkningar i fråga om lagligheten av ett kommunalt beslut.

4.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om kommunalförbund

Ändringen i 20 § föranleds av att de särskilda reglerna om besvär över landstingskommunala beslut föreslås utgå ur KL.

4.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om församlingsstyrelse

Ändringarna i 89 § 1 mom., 90 och 91 §§ lagen om församlingsstyrelse motsvaras av ändringarna i 7 kap. 1, 4 och 5 §§ KL. Den särskilda regeln i 90 § andra stycket om rättsverkningarna av att besvär har bifallits på den grund att enskild rätt har kränkts har slopats med hänsyn till att motsvarande regel i 1953 års kommunallag inte har överförts till KL. Bestämmelsen om inhämtande av domkapitlets yttrande har flyttats från 89 § 1 mom. till 90 §, där andra handläggningsregler har förts in. I övrigt har endast en anpassning skett till KL:s språkbruk.

4.6 Övriga författningsförslag

Ändringarna i 1 kap. 19 § och 2 kap. 9 § lagen om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar föranleds av att kammarrätterna ersätter länsstyrelserna som första besvärinstans. I 3 kap. 14 § har tagits in bestämmelser som klargör besvärsrättens omfattning i de fall då kammarrätten har bifallit besvär över ett kyrkokommunalt beslut. Även ändringarna i 23 § lagen om kommunala indelningsdelegerade och 27 § andra stycket allmänna ordningsstadgan föranleds av att kammarrätterna ersätter länsstyrelserna som första besvärinstans. Ändringarna i 21 § lagen om kyrkliga indelningsdelegerade har utformats efter förebild av ändringarna i 23 § lagen om kommunala indelningsdelegerade. Ändringar i 27 § allmänna ordningsstadgan har föreslagits även i prop. 1979/80:17 om ordningshållning vid offentliga tillställningar m. m.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
3. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
4. lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund,
5. lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse,
6. lag om ändring i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar,
7. lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade,
8. lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade,
9. lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617).

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Sammanfattning av kommunalbesvärskommitténs förslag

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 besvärinstansen och regeringsrätten.

För kommunalbesvärsmålen 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 kommunalbesvärsprovningens karaktär av ren legalitetsprovning ansåg kommittén att länsstyrelserna kunde utgå ur instanskedjan. Den legalitetsprovning, som skall ske i kommunalbesvärsmålen, borde enligt kommittén redan i första besvärinstans 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 befärad eftersläpning beträffande kommunalbesvärsmålen avgörande.

Förslaget att ändra instansordningen för kommunalbesvärerna väckte åtskillig retisskritik. Flertalet remissinstanser ansåg att länsstyrelsen borde behållas som första besvärinstans. Kritiken riktade sig framför allt mot förvaltningsdomstolskommitténs uppfattning att provningens 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 kommunalbesvärprocessen, 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 besvärprövningen 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 besvärinstansen 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 malbalanser hos kammarrätterna kunnat nedbringas. Balanserna visar alltså en nedåtgående tendens.

Mot den angivna bakgrunden har kommunalbesvärskommittén funnit naturligt att välja kammarrätt som besvärinstans 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 ofrankomligt att en omläggning till tre besvärinstanser 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 besvärinstans.

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 besvärinstans 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 besvärinstans (landstingsmälen inräknade). Fördelningen av dessa mål på de olika kammarrätterna kan beräknas bli ungefär följande. Kammar-rätten 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 besvärinstans 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 förfarandereglerna för kommunalbesvärprocessen 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 kommunalbesvärprocessen 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 kommunalbesvärprocessens 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 besvärshandling 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 besvärshandling, som är ojämn för sakprövning, inte skall leda till den felaktiga slutsatsen att härvid även avses föreläggande om komplettering med besvärshandling, föreslås att i KL görs en precisering av tillämpningsområdet för 5 § FPL inom kommunalbesvärprocessen.

Vidare föreslås att i KL tas in en bestämmelse av innebörd att kommunens ställning som part fastslås vid tillämpningen av FPL i kommunalbesvärprocessen. 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 besvärfristens utgång och betoningen av tvåpartsförhållandet i kommunalbesvärprocessen ges visst positivt stöd för fullföljande av gällande handlägningspraxis 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 förvaltningsbesvärsmålen, 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 besvärshandling 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.

108 Kommunalbesvärskommitténs lagförslag

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 anförda 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.

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.*

Över beslut av *fullmäktige* får, om ej annat är särskilt föreskrivet, medlem av kommunen *eller landstingskommunen* anförda 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 *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 anförda 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 tillställs 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 förhålla att det överklagade beslutet verkställs.

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 verkställs, 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 anföras 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 verkställs, 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
1. besvär över beslut i *förvaltnings- ärende* som enligt lag eller annan författning anföres hos domstolen.
 2. mål som underställes domstolen enligt folkbokföringsförrordningen (1967:198).

- Kammarrätt prövar
1. besvär över beslut som enligt lag eller annan författning anföres hos domstolen.
 2. mål som underställes domstolen enligt folkbokföringsförrordningen (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 konkursstillstånd 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

¹ Senaste lydelse
1977:1034.

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 §

I mom. Över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma må, där ej annat är särskilt föreskrivet, besvär anföras hos *länsstyrelsen*. Sådan klagan må grundas endast därå, 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.*

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

I mom. Över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma må, där ej annat är särskilt föreskrivet, besvär anföras hos *kammarrätten*. Sådan klagan må grundas endast därå, 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 *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 anförda ny omständighet till grund för sin talan efter besvärstidens utgång.*

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

¹ Lagen omtryckt 1976:500.

Nuvarande lydelse

Grundas besvären därpå, att klagandens enskilda rätt blivit kränkt 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.

Föreslagen lydelse

kammarrätten företaga målet till avgörande utan dröjsmål.

Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses församlingen 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 verkställs, 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.

Sammanställning av remissyttrandena

Remissutfallet i stort

De flesta remissinstanserna är positivt inställda till att instansordningen i kommunalbesvärsmålen ändras. Endast ett fåtal, bl. a. *fem länsstyrelser* och *elva kommuner*, förordar att den nuvarande ordningen behålls. Däremot delar sig meningarna i frågan hur instanskedjan bör byggas upp.

En massiv remissopinion tillstyrker förslaget om en fullföljdsbegränsning för besvärspövningen i regeringsrätten. Förslaget tillstyrks av bl. a. *regeringsrätten, kammarrätterna, flertalet länsstyrelser, nästan alla kommuner, 19 landstingskommuner, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet*.

När det gäller besvärspövningen i instanserna under regeringsrätten är bilden mer splittrad. 63 remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget om ett tvåinstanssystem med kammarrätt och regeringsrätten som besvärinstanser. Här märks *JO, regeringsrätten, JK, kammarrätterna i Stockholm, Sundsvall och Jönköping, domstolsverket, statskontoret, RRV, länsstyrelserna i Södermanlands, Malmöhus och Örebro län, 24 kommuner, 17 landstingskommuner, Landstingsförbundet och TCO*. I yttrandena från kammarrätten i Sundsvall, länsstyrelserna och ett par kommuner framförs reservationer till förmån för att en länsinstans skall behållas.

43 remissinstanser förordar ett treinstanssystem, dvs. att en länsinstans behålls under kammarrätten och regeringsrätten. Här märks *kammarrätten i Göteborg, 16 länsstyrelser, 19 kommuner, två landstingskommuner, SACO/SR och Sveriges domareförbund*. Reservationer till förmån för kommitténs förslag redovisas i yttrandena från kammarrätten i Göteborg och länsstyrelsen i Stockholms län.

Härtill kommer *Svenska kommunförbundet* som ger några allmänna synpunkter på för- och nackdelar med de olika instansordningarna. Förbundet betonar bl. a. starkt värdet av en fortsatt anknytning mellan kommunerna och den första besvärinstansen.

En majoritet av de remissinstanser som förordar ett tvåinstanssystem tillstyrker kommitténs förslag om att kammarrätterna skall förstärkas genom att tillföras kommunal sakkunskap vid prövningen av kommunalbesvärsmål. Olika synpunkter framförs dock på frågan i vilken form denna sakkunskap bör tillföras kammarrätterna. *Svenska kommunförbundet* och några *kommuner* förespråkar sålunda att kammarrätten bör biträdas av en särskild nämnd för dessa mål.

Allmänna synpunkter

Regeringsrätten instämmer med kommittén i att en reformering av instansordningen är en angelägen åtgärd och att den mycket väl kan genomföras, innan en fullständig översyn av kommunalbesvärsinstitutet har genomförts. Samma uppfattning redovisar *kammarrätterna i Göteborg och Jönköping*. Enligt *kammarrätten i Göteborg* är det önskvärt att en kodifiering av kommunalbesvärprocessens särdrag kommer till stånd. Inte minst betydelsefullt är detta när det gäller bestämmelser som reglerar den enskildes handlande i besvärsförfaranden av olika slag. Kammarätten anser tiden nu vara mogen för att erfarenheterna av 1971 års förvaltningsrättsreform i möjlig utsträckning kommer också kommunalbesvärsförfarandet till godo.

Uppsala kommun framhåller att kommunalbesvären är ett speciellt besvärsinstrument vars syfte är att utöva laglighetskontroll över kommunerna. Eftersom denna kontroll kan utövas av kommunmedlemmarna, framstår besvären som ett viktigt kommunaldemokratiskt instrument. Den enskildes rättssäkerhetsintresse står inte här i blickpunkten på samma sätt som när det gäller partsärenden som rör enskild person. Mot denna bakgrund anser kommunen att något hinder inte föreligger för att tillskapa de särregler som behövs för en besvärprocess med sådana kännetecken. Liknande synpunkter framförs av *statskontrollkommittén*.

Enligt *Norrköpings kommun* och *SACO/SR* är det värdefullt att processen i kommunala besvärsmål utformas i möjligaste mån enligt samma mönster som gäller för förvaltningsbesvärsmål. Man bör därför utnyttja kammarrätterna som besvärinstanser. De båda remissinstanserna är positiva till grundtanken i förslaget men har vissa invändningar mot att besvärsprövningen på länsnivå slopas.

Årvidabergs kommun anser det angeläget med en översyn av nu gällande instansordning. Kommunen har kunnat konstatera betydande svårigheter och nackdelar med den nuvarande instansordningen. Antalet besvär har ökat kraftigt och handläggningstiden i länsstyrelsen och i regeringsrätten är mycket lång. *Kristianstads kommun* pekar på att de långa handläggningstiderna medför onödiga kostnader för såväl de enskilda som kommunerna.

Utredningen för översyn av lagen om församlingsstyrelse finner förslagen vara väl underbyggda och tillstyrker att de läggs till grund för en första reformering av kommunalbesvärprocessen. Enligt utredningen kännetecknas Svenska kyrkans verksamhet av en långt gående decentralisering. Antalet församlingar uppgick vid årsskiftet 1978/79 till 2 575. Utredningen konstaterar att församlingarna varierar mycket i storlek och att de har skilda ekonomiska förutsättningar, trots ett fungerande skatteutjämnningssystem. Mot bakgrund av dessa förhållanden slår utredningen fast att en viss offentlig kontroll över den kyrkokommunala verksamheten alltjämt framstår som oundviklig, även om de allmänna utvecklingstendenserna innebär att statskontrollen inskränks alltmer. Besvärprocessen träder därmed enligt

utredningen i förgrunden. Prejudikatbildningen är enligt utredningen en utomordentligt viktig rättskälla och ett mycket betydelsefullt komplement till kompetensreglerna i församlingsstyrelselagen. Utredningen anser det inte vara någon överdrift att påstå att det egentliga innehållet i den kyrkokommunala kompetensen när det gäller t. ex. begravningsväsendet har fastställts genom utslag i kommunalbesvärsmål. Mot denna bakgrund anser utredningen att en reform som syftar till att stärka prejudikatbildningen och förkorta handläggningstiderna i de viktigaste målen är synnerligen angelägen. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* anför liknande synpunkter.

Några remissinstanser är mera kritiska.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det hade varit mer logiskt om kommittén utarbetat principerna för uppdelningen mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär, innan förslag lagts fram om instansordningen. Eftersom belastningen på regeringsrätten synes ha varit huvudanledningen till reformförslaget, hade det enligt länsstyrelsen varit bättre att undersöka möjligheten av att utesluta möjligheten till kommunalbesvär i stora målgrupper. En kraftig reducering av besvärsmålen skulle man också få, om allmänheten fick bättre information om begränsningarna i kommunalbesvärsinstitutet, t. ex. genom att på lämpligt sätt underrättas om att besvärsprövningen endast avser laglighets- och inte lämplighetsfrågor.

Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* är det direkt olämpligt att ta upp frågorna om instansordningen och om rätten att fullfölja talan till högsta instans utan samband med frågan om kommunalbesvärsmålen karaktär. Kommittén har inte tagit ställning till om nuvarande besvärsgrunder bör stå kvar eller om de skall förändras. Ställningstagandena i dessa frågor har enligt länsstyrelsen stor betydelse för vilken grad av domstolsinslag som bör finnas i instansordningen. En allsidig och samlad översyn av besvärsinstitutet måste enligt länsstyrelsen prioriteras framför åtgärder för att komma till rätta med de olägenheter som regeringsrättens arbetsbelastning utgör. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget att väsentliga förändringar beträffande instansordningen skall genomföras, innan övriga frågor tas upp. I detta instämmer *Jönköpings och Växjö kommuner*.

Besvärsprövningen i regeringsrätten

I stort sett samtliga remissinstanser som har yttrat sig över kommitténs förslag om att krav på prövningstillstånd för besvärsprövningen i regeringsrätten skall införas tillstyrker förslaget. Till dessa remissinstanser hör *JO, regeringsrätten, JK, kammarrätterna, domstolsverket, statskontoret, RRV, 18 länsstyrelser, statskontrollkommittén, 53 kommuner, 19 landstingskommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, SACO/SR, TCO, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund och Sveriges kommunaljuridiska förening*.

Länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge, Kristianstads och Västerbottens län samt Botkyrka kommun avstyrker förslaget.

Flertalet remissinstanser delar kommitténs uppfattning att kommunalbesvärsmålen i dagens läge tar i anspråk en oproportionerligt stor andel av regeringsrättens sessionstid.

Regeringsrätten understryker angelägenheten av att regeringsrättens befattning med kommunalbesvärsmål begränsas. Regeringsrätten uppger att den har vidtagit olika åtgärder för att målens avgörande inte skall fördröjas till följd av den stora ökningen av antalet mål. Det är nämligen särskilt angeläget att enskilda och kommuner inte får vänta alltför länge på avgörandet i kommunalbesvärsmål. Med den behandling dessa mål – oavsett prejudikatvärde – får, tar de i anspråk en tredjedel av hela den sessionstid som regeringsrätten använder för prövning av mål på fullsuttan avdelning. Om man betänker att kommunalbesvärsmålen inte utgör mer än drygt 10 % av samtliga till regeringsrätten fullföljda mål, står det enligt regeringsrätten klart att de tar en oproportionerligt stor del av regeringsrättens sessionstid i anspråk. Detta leder till förfång för domstolens prejudikatbildande uppgift. Det måste konstateras att regeringsrätten härigenom inte kan fungera i full utsträckning på det sätt som avsågs vid förvaltningsrättsreformens genomförande. Det är med nuvarande ordning inte heller möjligt att nedbringa antalet ledamöter i regeringsrätten, vilket enligt uttalanden i samband med reformen borde ske för att underlätta strävandena att upprätthålla enhetlighet och sammanhang i rättstillämpningen.

Enligt *kammarrätten i Jönköping* utgör tillströmningen av kommunalbesvärsmål till regeringsrätten ett allvarligt problem genom den snedvridning av regeringsrättens arbetsbörda som därigenom uppkommit. Regeringsrätten avsågs vid förvaltningsrättsreformen bli en prejudikatinstans. Detta bör enligt kammarrätten inte få hindras genom att den nästan blockeras av kommunalbesvärsmål. En begränsning av rätten till fri fullföljd av kommunalbesvär till regeringsrätten är därför nödvändig. Liknande synpunkter framförs av *kammarrätterna i Stockholm och Sundsvall*.

Halmstads kommun noterar med tillfredsställelse att det framlagda förslaget syftar till snabbare avgöranden genom fullföljdsbegränsning för besvär till regeringsrätten. Kommunen anför bl. a. följande.

Det är inte okänt – och bekräftas av den i betänkandet redovisade målutvecklingen – att väntetiden för regeringsrättens avgöranden i kommunala besvärsmål alltför ofta måste räknas i år från tidpunkten för det kommunala beslutet. I avvaktan på regeringsrättens avgörande har kommunen att välja mellan två ting: antingen får det överklagade ärendet vila, med den faran för ekonomiska förluster, försämrad kommunal service m. m., som detta innebär; eller ock verkställes det icke lagakraftvunna beslutet, med de risker för skadeståndskrav och ansvarstalan som är därmed förenade. Den nödvändiga avvägningen mellan effektivitet och rättsskydd har varit många kommuners dilemma.

Fall kan emellertid inträffa, då inte ens en dylik valmöjlighet står

kommunen till buds. Sålunda blir ju ett kommunalt beslut, som statliga myndigheter ej kan handlägga och avgöra, förrän det vunnit laga kraft, paralyserat genom kommunalbesvär.

Det rättsskyddsbehov, som de i kommunallagen inskrivna besvärreglerna är avsedda att tillgodose, skall inte bestridas. Varje kommunal myndighet torde med jämnmod finna sig i att dess beslut blir angripna besvärsvägen upp till högsta instans – också där angreppen är på förhand dömda att misslyckas – om blott besvärsmyndighetens avgörande kunde förväntas inom rimlig tid. Likaså skulle kommunmyndigheterna kunna godtaga, att en längre tid förflyter innan avgörandet faller – om detta blott gällde komplicerade och ovissa besvärsmål.

Ett system som det nuvarande, som innebär att viktiga och brådskande kommunbeslut under år kan fördröjas, måste givetvis inge betänkligheter.

Kalmar läns landstingskommun tillstyrker förslaget om att krav på provningstillstånd skall införas. Denna ändring är enligt landstingskommunen ägnad att förstärka regeringsrättens roll som en ren prejudikatinstans. För att tillgodose kravet på en så snabb handläggning som möjligt av de till regeringsrätten fullföljda målen föreslår landstingskommunen att regeringsrätten i särskild ordning behandlar frågan om provningstillstånd kan lämnas eller ej. Denna bedömning borde kunna göras relativt snabbt. På så sätt kan de mål där provningstillstånd inte meddelas avslutas förhållandevis snabbt.

Östergötlands länsavdelning av Svenska kommunförbundet understryker behovet av en besvärprocess som innebär snabba och definitiva avgöranden i kommunalbesvärsmålen. Läget kan f. n. inte anses tillfredsställande med upp till treåriga väntetider innan ett kommunalt beslut vinner laga kraft. Länsavdelningen tillstyrker införandet av fullföljdsbegränsning genom krav på provningstillstånd. Därigenom betonas regeringsrättens ställning som prejudikatinstans på ett mer markerat sätt än i dag. Detta kan enligt länsavdelningen vara en fördel ur rent praktisk synpunkt, bl. a. med hänsyn till varje kommuns behov av att lättare kunna följa utvecklingen i rättspraxis t. ex. när det gäller den kommunala kompetensen. Liknande synpunkter framförs av *Jönköpings länsavdelning av Svenska kommunförbundet*.

SACO/SR finner de motiv som kommittén har lagt fram för förslaget om fullföljdsbegränsning för kommunalbesvärsmål helt övertygande. Det är enligt *SACO/SR* angeläget att regeringsrättens ställning som prejudikatinstans får den klara markering som förslaget innebär. Enligt *Sveriges domareförbund* föreligger med nuvarande ordning och målutveckling risk för att regeringsrättens uppgift att svara för prejudikatbildningen inom förvaltningsrättskipningen försvåras. Den föreslagna reformen är därför enligt förbundets mening angelägen.

Några remissinstanser är kritiska mot kommitténs förslag.

Länsstyrelsen i Stockholms län har å ena sidan förståelse för att den omständigheten att kommunalbesvärsmålen kräver en oproportionerligt stor andel av regeringsrättens tid är ett skäl att överväga en avlastning genom krav på provningstillstånd. Å andra sidan, framhåller länsstyrelsen, finns det en

grundläggande skillnad mellan kommunalbesvärspövningen och prövning av vanliga förvaltningsbesvär. I de sistnämnda blir det i stor utsträckning fråga om en förnyad bevisprövning och det föreligger goda skäl att begränsa fullföljdsrätten i mål av sådant slag. Kommunalbesvärspövningen innefattar sällan bevisfrågor beträffande sakförhållanden utan avser i stället utövning av en statlig kontrollfunktion över att den kommunala befogenhetsutövningen håller sig inom vad som bedöms vara de lagliga gränserna härför. Det synes länsstyrelsen rimligt att regeringsrätten ägnar en förhållandevis stor del av sin tid åt denna viktiga uppgift. Länsstyrelsen är vidare tveksam till dels om ökningen av antalet kommunalbesvärsmål är en bestående företeelse, dels om förslaget ger arbetsmässiga effekter som uppväger olägenheterna av en omläggning. Länsstyrelsen anmärker sålunda att den ökning av till regeringsrätten inkomna mål som kommittén redovisar för åren 1975–1977 (från 461 till 758 mål) synes ha avstannat år 1978, då enligt uppgift 678 mål kommit in. Med hänsyn till vad som sagts om betydelsen av regeringsrättens verksamhet på kommunalbesvärsmålsområdet och osäkerheten om arbetsbelastningen gör det nödvändigt att drastiskt beskära besvärsrätten anser länsstyrelsen att tillräckliga skäl inte finns att nu vidta en sådan åtgärd. Om tendensen till nedgång i antalet kommunalbesvärsmål inte blir bestående, förefaller det länsstyrelsen befogat att pröva andra utvägar. Om det av principiella skäl anses möta hinder mot att i regeringsrätten införa enklare handlägningsformer i mål där saken är uppenbar, bör det enligt länsstyrelsen övervägas att begränsa kravet på prejudikatdispens till fall där fråga är om annan besvärgrund än att en kommun har överskridit sin befogenhet.

Också länsstyrelsen i Blekinge län har förståelse för kommitténs önskan att till skapa en fullföljdsbegränsning till regeringsrätten. Länsstyrelsen anser emellertid att man kan minska regeringsrättens arbetsbörda utan att införa krav på prövningstillstånd för kommunalbesvärsmålen. I många av dessa mål är besvären helt utsiktslösa och de bör därför kunna underkastas endast en summarisk prövning. Länsstyrelsen föreslår att nuvarande ordning med prövning av samtliga mål som överklagas till regeringsrätten behålls. I samma riktning uttalar sig länsstyrelserna i Kristianstads och Västerbottens län.

Botkyrka kommun anser att problemet med den växande balansen av besvärsmål hos regeringsrätten inte bör lösas genom att rätten att fullfölja talan begränsas. I stället bör regeringsrätten ges större resurser.

Kammarrätten i Jönköping delar kommitténs uppfattning att prövningstillstånd bör krävas för flertalet av de mål för vilka sådant tillstånd nu inte krävs. Kommittén har emellertid inte systematiskt gått igenom olika målgrupper och angett följderna av ett införande av krav på prövningstillstånd. Även om kammarrätten hyser stor förståelse för förslaget, torde dess genomförande enligt kammarrätten böra föregås av en grundligare analys än den som kommittén har företagit. För det fall en sådan analys inte kan verkställas nu förordar kammarrätten att frågan om fullföljdsbegränsningar för kom-

munalbesvärsmålen löses genom en särskild reglering i kommunallagen.

Flera remissinstanser uppehåller sig vid frågan om utformningen av dispensreglerna. Flertalet instanser tillstyrker därvid eller lämnar utan erinran kommitténs förslag att andra dispensgrunder för kommunalbesvärsmål än för förvaltningsbesvärsmål inte skall införas. Hit hör *regeringsrätten* som anför följande.

Regeringsrätten ser inga svårigheter i att de allmänna grunderna för prövningstillstånd blir tillämpliga på sådana kommunalbesvär som avser rena laglighetsfrågor. En motsvarande prövning förekommer inte sällan i förvaltningsbesvärsmål. Som har påpekats tidigare intar vissa kompetensmål en särställning. Det ankommer i dessa på rättstillämpningen att möjliggöra en anpassning av de kommunala befogenheterna till samhällsutvecklingen. Dessa mål hör samtidigt till de betydelsefullaste och svåraste målen. Med de uttalanden som gjorts i förarbetena till reglerna om prövningstillstånd anser regeringsrätten tillräckliga möjligheter finnas att även i dessa fall bevilja tillstånd i den utsträckning som behövs till ledning för rättstillämpningen. Vidare kan regeringsrätten med stöd av punkten 2 i 36 § första stycket FPL efter beviljande av prövningstillstånd åstadkomma rättelse exempelvis om kammarrätt i något fall skulle göra intrång i den kommunala självstyrelsen genom att inte endast undanröja det kommunala beslutet utan även förordna om viss åtgärd.

Enligt kommitténs förslag till ny lydelse av 7 kap. 5 § kommunallagen får besvär över beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär, anföras av kommunen eller medlem av denna. Kommunen har fått sina synpunkter på lagligheten av det kommunala beslutet prövade under processen i kammarrätten. Det är då inte anmärkningsvärt, att det krävs tillstånd för att kommunen skall få tillstånd en överprövning av kammarrättens beslut. Mera tveksamt kan det däremot förefalla att kommunmedlem som inte tidigare deltagit i processen skall behöva tillstånd för att få sin besvärstalan prövad. Emellertid avser även denna talan att åstadkomma en omprövning. I sådana fall anföres ofta besvär även av det kommunala organ, vars beslut blivit upphävt. Det kan inte gärna komma ifråga att i samma mål kräva prövningstillstånd för de besvär, som anförts av det kommunala organet, men låta kommunmedlemmens besvär, som innefattar samma yrkande som de andra besvären, prövas utan sådant tillstånd. Härtill kommer att en av kommunmedlem förd talan närmast ter sig som ett fullföljande av den talan, som kommunen fört i kammarrätten. Med hänsyn till det anförda anser regeringsrätten att någon specialregel inte bör stipuleras för kommunmedlems besvär.

Regeringsråden Hjern, Petrén, Hellner och Brodén framhåller i en gemensam skiljaktig mening att regeringsrättens särskilda ansvar för kommunalrättens utveckling måste beaktas. Regeringsråden anför härvid följande.

Regeringsrätten har genom sina avgöranden i ett mycket stort antal kommunalbesvärsmål alltsedan sin tillkomst 1909 kommit att utforma stora delar av den kommunalrätt som gäller i dag. Genom att i den strida ström av kommunalbesvärsmål som passerat genom regeringsrätten konsekvent tillämpa en rad principer har vissa huvudlinjer i vår kommunalrätt efter hand slagits fast. Detta hade knappast varit möjligt, om regeringsrätten blott avgjort ett mindre antal särskilt utvalda prejudikatmål. Det är enligt vår

mening av vikt att regeringsrättens medverkan vid utformning av kommunalrätten kan fortsatt ske på grundval av ett icke alltför snävt begränsat antal kommunalbesvärsmål.

Enligt regeringsrådets mening måste i fråga om kommunalbesvärsmål av verklig kvalitet möjlighet finnas till en prövning i två instanser. Enligt regeringsråden skulle följande ordning kunna tillämpas. Mål i vilka kammarrätten har upphävt det klandrade kommunala beslutet får överklagas till regeringsrätten utan prövningstillstånd. Kommunen bör således enligt regeringsråden tillerkännas en ovillkorlig rätt att få ett upphävt beslut omprövat. Beträffande övriga kommunalbesvärsmål, i vilka den ursprungliga klaganden överklagar kammarrättens beslut, tillämpas regler om prövningstillstånd men med vidare möjligheter till prövningstillstånd än annars. Reglerna bör därvid vidgas till att medge även ändringsdispens.

Kammarrätten i Göteborg, som anser att några särskilda regler om tillståndsprövning för kommunalbesvärsmålen inte behövs, framhåller att det är önskvärt att tillståndsprövningen utövas på ett sådant sätt att det verkligen kommer fram en vägledande rättsbildning på den kommunala kompetensens område.

Också andra remissinstanser, som i och för sig anser att några särskilda dispensregler inte behövs för kommunalbesvärsmålen, betonar det angelägna i att mål som rör den kommunala kompetensen släpps fram till prövning i regeringsrätten i förhållandevis stor utsträckning. Hit hör *länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus och Västmanlands län samt Katrineholms, Hagfors och Oskarshamns kommuner*.

Svenska kommunförbundet framhåller att kommitténs förslag att prövningstillstånd skall meddelas efter de grunder som anges i 36 § förvaltningsprocesslagen kan innebära en begränsning av regeringsrättens fortsatta rättsbildande verksamhet. Förbundet fäster särskilt avseende vid frågor som rör den allmänna kommunala kompetensen (1 kap. 4 § kommunallagen). Genom denna bestämmelse generella utformning har regeringsrätten fått en betydelsefull och central ställning som den instans som har ett avgörande inflytande över vad som kan innefattas i den kommunala kompetensen från tid till annan. Förbundet förutsätter därför att reglerna om fullföljdsbegränsning ges en sådan utformning att flertalet reella kompetensmål regelmässigt kommer att sakprövas av regeringsrätten, om detta begärs av klagoberättigad part. Också *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *Malmö kommun* förordar att frågor om den kommunala kompetensen alltid bör tas upp till prövning av regeringsrätten, om detta begärs av klagoberättigad part.

Enligt *Stockholms kommun* kan införandet av krav på prövningstillstånd i kommunalbesvärsmålen skapa förutsättningar för en välbehövlig lättnad i regeringsrättens arbetsbörda. Kommunen förutsätter dock att mål som är av större principiell betydelse alltid kommer att kunna föras vidare till högsta instans.

Göteborgs kommun och *Sveriges kommunaljuridiska förening* anser att det

bl. a. med hänsyn till respekten för den kommunala självstyrelsen fordras en mycket kvalificerad bedömning av kommunalbesvärsmålen. Denna bedömning kan inte vara säkrad utan en möjlighet för kommunerna till besvärsprovning i två instanser. Det förefaller de båda remissinstanserna stötande att beslut som har fattats av kommunala instanser under politiskt ansvar skall kunna slutligt kasseras av en annan rättslig instans än den högsta förvaltningsdomstolen. Kommunen bör därför i lag vara tillförsäkrad rätten att få besvären prövade i sak av regeringsrätten. Detta kan åstadkommas genom att kommunen befrias från kravet på prövningstillstånd. Såvitt de båda instanserna kan finna skulle en sådan ordning inte nämnvärt öka regeringsrättens arbetsbelastning. Det behöver inte heller befaras att kommuner anför okynnesbesvär.

Örebro kommun ifrågasätter om inte kommunalbesvärens särart kräver särskilda regler om tillståndsprövning. Kommunen tar i första hand fasta på förvaltningsdomstolskommitténs förslag (SOU 1966:70 s. 318) att som en ytterligare grund för prövningstillstånd ange att målet har allmän vikt. En allmän och mer fördjupad diskussion om olika tänkbara supplerande dispensregler hade enligt kommunen varit värdefull.

Statskontrollkommittén är medveten om att några andra alternativ än fullföljdsbegränsning i dag knappast står till buds för att minska belastningen på regeringsrätten. Kommunalbesvärskommitténs förslag tillstyrks därför. Statskontrollkommittén vill dock fästa särskild uppmärksamhet på de mål som rör den kommunala kompetensen. Rättspraxis spelar här en avgörande roll för rättsbildningen. Även notisfallen har en stor betydelse, eftersom de sammantagna bildar ett mönster som bidrar till att klargöra gränserna för den kommunala kompetensen. Det är därför enligt statskontrollkommittén angeläget att regeringsrätten släpper fram samtliga sådana mål till saklig prövning.

Medborgarrättsrörelsen framhåller att kommunmedlemmar, som för en seriös och saklig kommunalbesvärstalan, bör ha en rätt att få denna prövad i två rättsinstanser. Kommun och annan kommunmedlem än klaganden bör vidare ha en ovillkorlig rätt att få den första instansens upphävande beslut omprövat i en högre instans. Genom en lämpligt utformad ordning för fullföljdstillstånd kan regeringsrätten sälla bort de mål där en tvåinstansprövning inte behövs.

Besvärinstans närmast under regeringsrätten

Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget om att kammarrätt bör vara besvärinstans närmast under regeringsrätten. Hit hör *JO*, *regeringsrätten*, *JK*, *kammarrätterna*, *domstolsverket*, *statskontoret*, *RRV*, 19 *länsstyrelser*, 43 *kommuner*, 19 *landstingskommuner*, *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *SACO/SR*, *TCO* och *Sveriges domareförbund*.

Länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge, Kristianstads, Göteborgs och Bohus och Västerbottens län, decentraliseringsutredningen samt 11 kommuner är kritiska mot förslaget att kammarrätterna skall föras in i instanskedjan. De anser i stället att kommunalbesvärsmålen, liksom f. n., bör gå från en länsinstans direkt till regeringsrätten.

Regeringsrätten delar kommitténs uppfattning att instansen under regeringsrätten, med hänsyn till att den blir slutinstans i flertalet mål, bör vara en förvaltningsdomstol med kvalificerad sammansättning och att uppgiften bör anförtros kammarrätterna.

Enligt *kammarrätten i Göteborg* är det uppenbart att kommunalbesvärsmålen bör prövas av en kvalificerad domstol, innan de når högsta instans. Vad kommittén anför härom fordrar knappast några ytterligare kommentarer. Under de år som har gått sedan förvaltningsrättsreformen genomfördes har kammarrättsorganisationen konsoliderats. Man bör därför kunna utgå från att kammarrätterna väl skall kunna fylla uppgiften som besvärinstans närmast under regeringsrätten i kommunalbesvärsmålen. Något konkurrenskraftigt alternativ till kammarrätterna i detta hänseende finns inte enligt kammarrätten. *Kammarrätterna i Stockholm, Sundsvall och Jönköping* uttalar sig i samma riktning. *Kammarrätten i Jönköping* framhåller särskilt att länsrätten inte kan anses utgöra ett alternativ till kammarrätten. Förutom att länsdomstolarna står inför en genomgripande omorganisation och har avsevärda balanser ställer enligt kammarrätten i Jönköping kommunalbesvärsmålen krav på annan sammansättning än den länsrätterna har i övriga målgrupper.

Förslaget att kammarrätterna skall föras in som besvärinstanser under regeringsrätten förefaller *länsstyrelsen i Kopparbergs län* välgrundat. Detta inte minst med tanke på att kammarrätten i praktiken kommer att bli slutinstans i flertalet mål och att hälsovårdsmål, byggnadsmål, barnavårdsmål m. m. redan handläggs vid kammarrätten. Genom sin befattning med dessa mål har kammarrätten redan inblick i kommunala förhållanden. Kammarrättens kompetensområde kommer genom förslaget att stämma bättre överens med över- och underinstansernas. Även *länsstyrelsen i Hallands län* framhåller att förslaget innebär en naturlig och lämplig utökning av kammarrätternas kompetensområde.

Enligt *Norrköpings kommun* måste det på instansen under regeringsrätten ställas särskilt stora krav på rättssäkerhet och objektivitet. Den utpräglade laglighetsprövning som kommunalbesvärprocessen innefattar bör enligt kommunen i varje fall i slutskedet av processen ske vid en förvaltningsdomstol. Eftersom kammarrätterna är väl förtrogna med de speciella förvaltningsmålen från kommunala nämnder, framstår de som lämpliga instanser under regeringsrätten.

Örebro kommun har i huvudsak inte någon erinran mot kommitténs förslag att besvärspövningen under regeringsrätten skall ske i kammarrätt i stället för som nu i länsstyrelse. Kommunen framhåller att kommunalbesvärspöv-

ningen av hänsyn till den kommunala självstyrelsen måste begränsas till en legalitetskontroll, även om denna exempelvis i kompetensmålen har inslag av kvalificerad lämplighetsbedömning. På grund härav är handläggning vid domstol den lämpligaste formen för besvärsprövningen. De utbyggda kammarrätterna med sina erfarenheter av bl. a. mål med kommunal anknytning, t. ex. byggnads- och hälsovårdsmål, torde enligt kommunen vara väl skickade att handha prövningen av kommunalbesvärsmål under regeringsrätten. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Åtvidabergs, Helsingborgs, Halmstads, Timrå och Östersunds kommuner*.

Enligt *SACO/SR* framstår kammarrätten, som är väl förtrogen med de speciella förvaltningsmålen från de kommunala nämnderna, som den självklara instansen under regeringsrätten. *SACO/SR* understryker vikten av att kommunalbesvärsmålen i slutinstansen prövas av en domstol med kollegial sammansättning. *Sveriges domareförbund* framhåller att en grundläggande tanke i förvaltningsrättsreformen var att kammarrätterna skulle svara för den materiella rättskipningen i enskilda fall, medan regeringsrätten skulle bli enbart en prejudikatinstans. Det står enligt förbundets mening i överensstämmelse med denna princip att låta kammarrätten bli besvärsinstans samtidigt som en fullföljdsbegränsning införs. Förbundet tillstyrker därför förslaget i denna del.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser det naturligt att i första hand välja kammarrätt som besvärinstans under regeringsrätten. Länsstyrelsen reagerar dock mot kommitténs alltför lättvindiga sätt att avfärda länsrätterna som alternativ till kammarrätterna. Det kan inte vara någon större administrativ svårighet att, som sker i tingsrätterna i tvistemål, ändra sammansättningen i länsrätt till en kollegial instans med tre juristdomare. En länsrätt med sådan sammansättning skulle enligt länsstyrelsen utan tvivel motsvara högt ställda kompetenskrav och väl fylla uppgiften som besvärinstans, även närmast under regeringsrätten.

Ett antal remissinstanser redovisar en kritisk inställning till kommitténs förslag. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att de skäl som låg till grund för beslutet vid 1971 års förvaltningsrättsreform att behålla länsstyrelserna som första instans i kommunalbesvärsmålen alltför har sin fulla räckvidd. Länsstyrelsen anför bl. a. följande.

Kommunalbesvärsmålen handläggning förutsätter god kännedom om förvaltningens organisation och arbetssätt i de skilda kommunerna. Goda kontakter med kommunkanslierna erfordras vidare särskilt i processens inledningsskede för att identifiera åsyftat kommunalt ärende, kontrollera iakttagandet av besvärstid och få in överklagat beslut. Även för kommunerna är det med tanke på verkställighetsfrågan angeläget att snarast – ofta innan formell remiss kunnat ske – få kännedom om anförda besvär. Nuvarande ordning ger besvärsmyndigheten lokal kännedom och goda kontaktmöjligheter.

För besvärsmålen handläggning är vidare länsstyrelsens allmänna kännedom om de kommunala verksamhetsområdena – arbetsmarknadsför-

hållanden, socialväsendet, byggnadsplanering, hälsovård, skolväsende m. m. – av stor betydelse. Trots att besvärsprövningen formellt är en laglighetsprövning erfordras ofta en värderande bedömning som tar hänsyn till allmänna utvecklingstendenser såväl på det kommunala området i allmänhet som inom den enskilda kommunen. Det bör beaktas att det kommunala kompetensområdet – för att ge rum för en utveckling – avsiktligt är mycket vagt angivet i kommunallagen. Huvudbestämmelsen anger endast att kommunerna skall envar "vårda sina angelägenheter".

Mot bakgrund härav anser länsstyrelsen att den juridiskt-formella karaktären av kommunalbesvärsprövningen inte bör överbetonas på bekostnad av kravet på förtrogenhet med det kommunala fältet. Vid valet av besvärinstans bör också enligt länsstyrelsens mening beaktas att den speciella processteknik med möjlighet till muntliga förhandlingar, hörande av vittnen och sakkunniga m. m. som står kammarrätterna till buds och är av stort värde i mål om myndighetsutövning mot enskilda inte synes kunna bli av betydelse i kommunalbesvärsmålen.

Enligt *länsstyrelsen i Blekinge län* kommer en överflyttning av kommunalbesvärsmålen från länsstyrelserna till kammarrätterna att medföra en allvarlig fördröjning av handläggningen för kommunernas del. En överflyttning innebär också att rättsliga avgöranden, som angår ett flertal personer i kommunen, flyttas längre bort från kommuninvånarna. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Kristianstads, Göteborgs och Bohus* samt *Västerbottens län*, som anser att förslaget strider mot önskemålet om decentralisering inom förvaltningen. Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* skulle det också ur allmänhetens synpunkt verka förvirrande om vissa kommunala beslut skall överklagas hos länsstyrelsen (förvaltningsbesvären) och andra hos kammarrätten (kommunalbesvären). Skillnaden mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär är som regel okänd för de klagande. I vissa fall kan det även för erfarna handläggare vara svårt att avgöra till vilken grupp ett mål skall föras.

Länsstyrelsen i Västerbottens län betonar att kommitténs betänkande bör ses i ett större sammanhang. Enligt lagberedningens betänkande (SOU 1973:22) med förslag till utsökningsbalk och en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds Ju 1977:5) Summarisk process skall överexekutorsärendena flyttas över från länsstyrelserna till kronofogdemyndigheterna och tingsrätterna. Denna utveckling är enligt länsstyrelsens mening beklaglig och djupt oroande. För länsstyrelsernas möjligheter att i framtiden rekrytera jurister är det väsentligt att länsstyrelserna inte berövas arbetsuppgifter som kräver juridisk kompetens. Det är angeläget att länsstyrelserna får bestå som starka regionala förvaltningsmyndigheter.

Decentraliseringsutredningen avstyrker kommunalbesvärskommitténs förslag om en ändrad instansordning för prövning av kommunalbesvär. Enligt utredningens uppfattning har kommunalbesvärskommitténs förslag i alltför hög grad utformats från juridisk-teknisk synpunkt. Detta har lett till att förslaget om instansordning fått en centraliseringseffekt som inte kan godtas.

Utredningen framhåller vidare att den i sitt betänkande (SOU 1978:52) Lagg besluten närmare människorna föreslagit att decentraliseringssträvandena skall omfatta även domstolsväsendet. Regeringen har i prop. 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m. m. ställt sig bakom förslaget. Det är svårt att förena kommunalbesvärskommitténs förslag med detta ställningstagande och de övriga decentraliseringssträvanden som statsmakterna under lång tid har gett uttryck för i olika sammanhang. Decentraliseringsutredningen påpekar att det enligt 5 § länsstyrelseinstruktionen ankommer på länsstyrelserna att inom sitt verksamhetsområde övervaka att vad som enligt lag eller annan författning åligger statlig myndighet, kommun, landstingskommun eller enskild blir behörigen fullgjort. Länsstyrelsens befattning med kommunalbesvärsmålen ser utredningen som ett av många led i denna verksamhet. Länsstyrelserna har förvärvat en mycket ingående kunskap om kommunernas förhållanden. Detta kan enligt utredningens mening inte ersättas av att kammarrätterna vid handläggning av kommunalbesvärsmålen utökas med en särskild ledamot med "god kunskap om och erfarenheter av kommunal verksamhet". Prövningen i första instans av besvär som har anförts av den enskilde läggs enligt kommitténs förslag dessutom på en nivå som ligger längre bort från kommunen och den enskilde än vad länsstyrelsen gör.

Botkyrka kommun anser att den nuvarande instansordningen länsstyrelse-regeringsrätten bör behållas. Länsstyrelserna har stor erfarenhet av handläggningen av kommunalbesvärsmål och god kännedom om förhållandena i länets kommun, medan kammarrätterna helt saknar erfarenhet av denna grupp av mål.

Katrineholms kommun instämmer i och för sig i kommitténs synpunkter att kommunalbesvärsmål lämpar sig för domstolsprövning. Kommunen pekar dock på tidsfaktorn som det kanske viktigaste momentet vid bedömning av instanskedjan. Kommunen understryker starkt betydelsen av snabbhet i handläggningen. Kommittén har inte på ett tillfredsställande sätt kunnat styrka att en förlängd handläggningstid inte uppstår vid en övergång från länsstyrelser till kammarrätter som första instans.

Umeå kommun ställer sig avvisande till den instansordning under regeringsrätten som föreslås. Kommunen kan inte finna att kommittén har redovisat påtagligt starka skäl för förslaget att länsinstansen skall slopas. Enligt kommunens mening är det särskilt i vissa kompetensmål av stor vikt för kommunalbesvärspövningen att den prövande instansen har en ingående kunskap om de speciella lokala förhållanden som råder inom varje särskild kommun. För en kammarrätt måste det uppstå svårigheter att få en helt korrekt uppfattning om kommunens totala situation enbart genom skriftväxling. Kommunen ser därför en risk i att en prövning enbart i kammarrätt kan leda till "teoretiska" bedömningar som inte alltid får materiellt godtagbara konsekvenser. En länsinstans kan däremot genom alla övriga kontakter med kommunen skaffa sig en god kännedom om kommunens situation och bör

därför ha ett bättre utgångsläge vid besvärspövningen. Länsinstansen har också en tämligen omfattande erfarenhet av kommunala besvärsmål. Därtill kommer att kommunens erfarenheter av den nuvarande ordningen med prövning av länsstyrelse i första instans är positiva. Av dessa skäl anser kommunen att kommunalbesvärsmål i första hand skall avgöras av länsstyrelsen eller länsrätten. Liknande synpunkter framförs av *Skellefteå*, *Luleå* och *Sorsele* kommuner.

Det borde enligt *Hultsfreds kommun* vara möjligt att kombinera kraven på tvåinstanssystem, fullföljdsbegränsning och enhetlighet i kommunalbesvärprocessen med en ordning som innebär att länsstyrelsen behålls eller länsrätten införs som första instans. Länsinstansens "beslutsgrupp" vid prövningen av kommunalbesvärsmål skulle kunna ges en sådan sammansättning – eventuellt även kompletteras med någon sakkunnig utifrån – att såväl rent juridiska aspekter som bedömningar rörande samhällsutvecklingen och samhällsintresset kan vägas in på ett tillräckligt kvalificerat sätt. En sådan ordning skulle även tillgodose den allmänna strävan i dagens samhälle att decentralisera besluten så att de fattas så nära medborgarna som möjligt. Även *Vilhelmina* och *Vindelns kommuner* betonar att kommitténs förslag strider mot decentraliseringssträvandena.

Behovet av en länsinstans under kammarrätten

Kommitténs förslag att länsinstansen i kommunalbesvärsmålen skall slopas tillstyrks eller lämnas utan erinran av *JO*, *regeringsrätten*, *JK*, *kammarrätterna i Stockholm*, *Sundsvall* och *Jönköping*, *domstolsverket*, *statskontoret*, *RRV*, *länsstyrelserna i Södermanlands*, *Malmöhus* och *Örebro län*, *utredningen för översyn av lagen om församlingsstyrelse*, *24 kommuner*, *17 landstingskommuner*, *Göteborgs kyrkliga samfällighet*, *Östergötlands* och *Kalmar länsavdelningar av Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *TCO*, *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* samt *Sveriges advokatsamfund*.

Till förmån för att en länsinstans bör behållas uttalar sig *kammarrätten i Göteborg*, *16 länsstyrelser*, *19 kommuner*, *Kalmar* och *Skaraborgs läns landstingskommuner*, *Stockholms kyrkliga samfällighet*, *Jönköpings länsavdelning av Svenska kommunförbundet*, *SACO/SR*, *Förvaltningslänsrådets förening* och *Sveriges domareförbund*.

Svenska kommunförbundet anför att kommitténs förslag innebär att en etablerad kommunal – statlig anknytning i varje län ersätts med en i viss mån mera centraliserad och byråkratisk ordning. Förbundet vill för sin del starkt betona värdet av en fortsatt anknytning mellan kommunerna och den besvärspövande första instansen. Länsstyrelserna får i allmänhet anses ha en mycket god kunskap om de förhållanden under vilka resp. läns kommuner har att bedriva sin verksamhet. Detta är av stort värde för att garantera en allsidig bedömning av kommunala beslut. Skall man frågå länsstyrelserna

som första besvärinstans, krävs enligt förbundets mening att en fullgod ersättning för den nuvarande kommunala anknytningen skapas i den nya besvärinstansen. Enligt förbundet är kammarrätten den instans som i första hand står till buds. Kommitténs förslag om en särskild sakkunnig i kammarrätten i vissa kommunalbesvärsmål fyller emellertid inte de krav som nyss har angetts. Enligt förbundets mening bör den kommunala anknytningen förstärkas i förhållande till kommitténs förslag. Förbundet anser att någon form av nämndmedverkan är att föredra. Frågan om vilken form för sådan nämndmedverkan som bäst tillgodoser önskemålet om en kommunal anknytning bör särskilt övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Fördelen med ett tvåinstanssystem bestående av kammarrätt och regeringsrätt skulle i första hand vara en snabbare handläggning jämfört med ett treinstanssystem med länsstyrelsen som första instans. Vid ett treinstanssystem förutsätter förbundet att kompetensmålen ges förtur i behandlingen.

Flertalet av de remissinstanser som tillstyrker förslaget om ett tvåinstanssystem har, liksom kommittén, vägt för- och nackdelar med en sådan ordning och slutligen låtit tidsfaktorn vara avgörande.

Frågan huruvida införandet av kammarrätterna som besvärinstanser bör medföra att länsstyrelserna utgår ur instanskedjan är enligt *regeringsrätten* svårbedömd. Regeringsrätten anför bl. a. följande.

Länsstyrelserna har god kännedom om förhållandena i kommunerna och hos dem finns också en betydande utredningskapacitet. Länsstyrelsernas insatser är av särskilt värde i de viktiga målen om den kommunala kompetensen. I vissa fall, såsom vid industrisubventioner, fordras för bedömningen av om en beslutad åtgärd är kompetensenlig eller ej kännedom om sysselsättningsläget i kommunen. Prövningen avser i dessa fall om åtgärden varit behövlig och ändamålsenlig för att motverka arbetslöshet. Det är alltså därvid inte fråga om en ren legalitetsprövning. Inte heller kan man i kompetensmålen alltid hävda att klaganden är bevisskyldig för sina påståenden. Gäller det kommunala beslutet en åtgärd som är kompetensenlig endast i undantagsfall kan det i allmänhet inte krävas att klaganden visar att någon undantagssituation inte var för handen. Kommunen får i stället anses skyldig att redovisa sitt beslutsunderlag. Länsstyrelsens och övriga länsmyndigheters kännedom om förhållandena måste tillmätas stor vikt vid sidan härav. En synpunkt som också talar för att i kommunalbesvärsmålen behålla länsstyrelsen som besvärinstans under kammarrätten och som kommittén inte har berört är, att man då får samma instansordning som vanligen gäller vid förvaltningsbesvär över kommunala myndigheters beslut. Om länsstyrelsen regelmässigt är första instans för besvär över sådant beslut, är risken mindre för att en klagande lider rättsförlust genom att han ger in besvären till fel myndighet.

Mot dessa skäl, som enligt regeringsrättens mening talar för att behålla en länsmyndighet som besvärinstans, ställer regeringsrätten tidsfaktorn. Enligt regeringsrätten är en förlängning av handläggningstiden för kommunalbesvärsmål inte acceptabel. Regeringsrätten har funnit tidsfaktorn så väsentlig att den biträder kommitténs förslag att länsstyrelserna inte skall behållas som

besvärinstanser. Förslaget kommer enligt regeringsrättens mening att inverka på parternas processföring. De kan inte längre utgå från att målet automatiskt tillförs den sakkunskap om förhållandena i en kommun som finns hos länsstyrelsen. De får därför vara beredda att i kammarrätten redogöra för och i viss utsträckning föra bevisning om dessa förhållanden. Till utredning som kan komma i fråga hör även sakkunnigutlåtanden som kammarrätten enligt 24 § förvaltningsprocesslagen kan inhämta från länsstyrelsen eller ett annat länsorgan. Regeringsrätten utgår vidare från att kommittén i sitt fortsatta arbete kommer att föreslå en mera ändamålsenlig fördelning mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär än den som nu gäller, så att rättsmedlet i partsärenden så långt möjligt blir förvaltningsbesvär.

Enligt *kammarrätterna i Stockholm* och *Sundsvall* hade det rent principiellt varit önskvärt med en mer omfattande instanskedja än den som kommittén föreslår. De framhåller att kammarrätten i princip är en överinstans som i fråga om organisation och arbetsformer är anpassad till uppgiften att överpröva underinstansers beslut. Mot en utbyggd instanskedja talar emellertid enligt kammarrätternas mening med styrka vad kommittén framhållit om förlängda handläggningstider i ett treinstanssystem. Enligt *kammarrätten i Stockholm* är det vidare förenat med besvärligheter att finna en lämplig underinstans. De blivande länsrätterna – en juristdomare med nämndemän – är möjligen mindre lämpade för uppgiften. Länsstyrelserna kan inte komma i fråga för de landstingskommunala målen och är enligt kammarrätten inte heller särskilt välutrustade med juridisk expertis, sedan länsdomstolsreformen genomförts och tanken på rättsavdelningar inom den kvarstående länsstyrelseorganisationen avvisats. I detta instämmer *kammarrätten i Jönköping*, som också framhåller att kommunalbesvärsprovningens renodlat rättsliga karaktär gör det angeläget att garantier skapas mot att politiska hänsynstaganden får inverka på provningen. Kammarrätten erinrar om att länsstyrelseinstruktionen f. n. gör det möjligt att provningen förläggs till länsstyrelsens lekmannastyrelse, där rent politiska värderingar kan inverka på provningens utgång.

JO har ingen annan åsikt än kommittén i fråga om det angelägna i att inom rimlig tid få till stånd slutliga avgöranden i kommunalbesvärsmål. JO ifrågasätter likväl om det inte vore möjligt att på annat sätt än vad kommittén avser uppnå en snabb handläggningsordning. Länsstyrelserna skulle härvid kunna kvarstå som första besvärinstanser. Det finns sålunda enligt JO:s mening skäl att ta fasta på vad kommittén anför om förtursbehandling av vissa mål i kammarrätterna. Man kan enligt JO tänka sig att i stället utforma en bestämmelse som är generell för kommunalbesvärsmålen – inte begränsad till att avse endast en viss instans eller vissa situationer i målen. Som en förebild nämner JO 14 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, där det föreskrivs att tryckfrihetsmål och annat mål om brott mot bestämmelserna i förordningen alltid skall behandlas skyndsamt. Det förefaller JO som om åtskilligt skulle

kunna vinnas med en föreskrift av sådant slag.

RRV upplyser att verket i mars 1979 har redovisat resultatet av en granskning av verksamheten vid kammarrätterna. Härvid framkom bl. a. att kammarrätterna nu har en viss överkapacitet och att balanssituationen stadigt förbättras. Mot bakgrund av detta och med beaktande av de merkostnader och den fördröjning i fråga om handläggningstiderna som ett treinstansförfarande torde medföra anser RRV i likhet med kommittén att kammarrätterna bör vara första instans i kommunalbesvärsmålen.

Det är enligt *Uppsala kommun* angeläget att kommunalbesvärsmålen handläggs snabbt. Kommunerna kan med nuvarande ordning ibland få vänta med att verkställa beslut, över vilka kommunalbesvär har anförts, i avvaktan på att besvären prövas. En lång väntetid kan vålla nackdelar av olika slag. Även om verkställigheten kan ske, innebär den ganska nyligen införda regeln om återgång av upphävida kommunala beslut att försiktighet måste iakttas. En annan viktig aspekt är att åtminstone underinstansen bör ha god kännedom om kommunala förhållanden. Gränserna för den kommunala kompetensen prövas genom kommunalbesvär. Rättstillämpningens uppgift är att anpassa kommunernas befogenheter till samhällsutvecklingen. Man måste därför enligt kommunen kräva att kännedom finns om kommunal förvaltning och de speciella villkor under vilka den kommunala förvaltningen arbetar. Kommunen är medveten om att några andra alternativ än fullföljdsbegränsning till regeringsrätten i dag knappast står till buds. Med en sådan fullföljdsbegränsning följer att länsstyrelsen inte gärna kan vara sista instans under regeringsrätten. I och för sig kan skäl finnas för att behålla länsstyrelserna i instanskedjan. Dessa har i dag den kommunala anknytning som kommunen bedömer som viktig för dessa mål. Kommunen är också medveten om att ett villkor för att behålla länsstyrelsen som första instans blir att en mellaninstans skjuts in. Den instans som då står till buds är kammarrätten. Inför valet mellan tre instanser och två instanser förordar kommunen ett system med två instanser. Detta leder till att kammarrätterna blir första instans. Ett oeftergivet krav för en sådan lösning är emellertid att kammarrätterna ges en kommunal anknytning som de i dag saknar. Samma synpunkter framförs av *Borgholms kommun* och *Kalmar länsavdelning av Svenska kommunförbundet*.

Lunds kommun, som tillstyrker förslaget om ett tvåinstanssystem, redovisar ändå ett par invändningar mot förslaget. Det ena är att den lokalkännedom som länsstyrelsen besitter och som kan vara värdefull vid besvärsprövningen kommer att gå förlorad. Den andra invändningen hänger samman med förslagets karaktär av delreform, som bara omfattar kommunalbesvärsmålen. Besvär över kommunala beslut prövas redan i dag av två olika myndigheter i första instans. Länsstyrelsen avgör kommunalbesvärsmål och flertalet förvaltningsbesvärsmål, medan länsrätten prövar förvaltningsbesvär över vissa beslut enligt barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna. Nu tillskapas en tredje besvärsmyndighet enbart för kommunalbesvärsmålen. Skillna-

derna mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär torde enligt kommunen i allmänhet inte vara kända för kommuninvånarna. För dem måste det därför te sig besynnerligt att vissa kommunala beslut skall överklagas hos kammarrätten, medan andra skall överklagas hos länsstyrelsen eller länsrätten. Den kommunala besvärprocessen blir alltså i första instans mer invecklad än tidigare, trots att ett enhetligare och mindre komplicerat system är vad som borde eftersträvas. Samtidigt framhåller kommunen att det måste vara angeläget att handläggningstiderna kan nedbringas så långt det är möjligt, inte minst med hänsyn till de ekonomiska och civilrättsliga konsekvenserna som ett utdraget processförfarande kan medföra. På grund av besvärsprövningens speciella karaktär av legalitetskontroll måste det också vara fördelaktigt att prövningen utförs av en administrativ domstol med kollegial sammansättning. Kommunen finner att fördelarna med förslaget om ett tvåinstanssystem är så stora att det bör tillstyrkas trots de påtalade nackdelarna.

Flera andra kommuner, som tillstyrker förslaget, betonar det angelägna i en instansordning som tillgodoser kravet på snabbhet i handläggningen. *Gotlands kommun* delar kommitténs uppfattning att slutliga avgöranden i kommunalbesvärsmål måste erhållas inom rimlig tid. Detta syfte kan gå om intet, om man i ett nytt system inför tre instanser i stället för som nu två. Visserligen kan hävdas att ca 75 % av kommunalbesvärsmålen stannar i länsstyrelsen. F. n. avgörs också målen i denna instans relativt snabbt. De viktiga mål som kan komma att bli prejudicerande kan dock enligt kommunens mening få alltför långa handläggningstider med ett treinstanssystem. Kommitténs redovisning av kammarrätternas arbetsbörda talar för att dessa i framtiden kommer att kunna avgöra även kommunalbesvärsmålen med tillfredsställande snabbhet. Vad som talar emot en lång instanskedja är enligt *Hagfors kommun* i första hand tidsfaktorn. Det är utomordentligt angeläget att slutliga avgöranden i kommunalbesvärsmålen erhålls så snabbt som möjligt utan att kravet på rättssäkerhet därför eftersätts. Ärenden i vilka besvär anføres för sent eller som är utsiktslösa, t. ex. därför att någon kommunalbesvärgrund över huvud taget inte anføres, bör behandlas med förtur. Kommunen ifrågasätter om inte alla kommunalbesvärsmål bör få en sådan snabb behandling. Det är viktigt att kammarrätterna ges sådana resurser att den nuvarande, enligt kommunens mening genomsnittligt sett alltför långa handläggningstiden, kan nedbringas. Ett argument för att låta kammarrätterna bli första besvärinstans i kommunalbesvärsmål är enligt kommunens mening den omständigheten att man därigenom minskar risken för olikartad utgång i likartade mål. Det finns 24 länsstyrelser, medan antalet kammarrätter är endast fyra. Man kan därför, om förslaget genomförs, förvänta sig en mera enhetlig rättstillämpning än vad som f. n. är fallet. Tidsfaktorn betonas också av bl. a. *Stockholms, Halmstads, Vara, Örebro, Sundsvalls, Timrå* och *Östersunds kommuner*.

Västerås kommun anser att det finns invändningar grundade på bl. a.

rättssäkerhetsskäl mot att länsstyrelserna handlägger kommunalbesvär. Kommunen pekar därvid på att länsstyrelsernas roll att samarbeta med kommunerna i samhällsplaneringen betonas alltmer. Som exempel nämns ärenden om företagslokaliseringar. Ena stunden samarbetar länsstyrelse och kommun och kommunen fattar beslut som kanske har initierats av länsstyrelsen. Vid ett annat tillfälle har länsstyrelsen att som kommunalbesvär pröva samma ärende och ibland upphäva det beslut som länsstyrelsen har medverkat till. Det måste enligt Västerås kommun vara mera tidsenligt att betona länsstyrelsens roll att samarbeta med kommunerna i samhällsplaneringen och inte att i onödan försvåra detta samarbete genom att också låta länsstyrelserna avgöra kommunalbesvärsmål.

TCO anser det angeläget att den kommunala besvärprocessen reformeras och anpassas till den moderniserade förvaltningsprocessen och instansordningen så långt det är möjligt utan att inkräkta på den kommunala självstyrelsens krav. Den nya enhetliga kommunallagen för kommuner och landstingskommuner understryker enligt TCO reformbehovet på detta område, eftersom olika instansordningar har fått kvarstå med två besvärinstanser – länsstyrelse och regeringsrätt – för kommunernas beslut, medan regeringsrätten är enda besvärinstansen när det gäller landstingskommunala beslut. Tvåinstanssystemet har enligt TCO betydande fördelar med hänsyn till intresset av en enhetlig instansordning för besvärprocessen i kommuner och landstingskommuner och med hänsyn till vikten av att besvärsmålen blir slutligt avgjorda inom rimlig tid.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund framhåller att förslaget innebär en viss centralisering av besvärsprövningen. För de flesta kyrkokommunerna är emellertid redan handläggningen vid länsstyrelsen en avsevärd centralisering och några avgörande skäl mot kammarrätten som besvärinstans gör sig enligt förbundet inte gällande på denna grund. I de borgerligt kommunala målen torde länsstyrelserna f. n. besitta en sakkunskap som kammarrätterna inte omedelbart kan tillgodogöra sig. På det kyrkliga området är det snarare domkapitlet som är det verkligt sakkunniga organet. Förbundet konstaterar att förslaget inte innebär ändring i fråga om inhämtande av domkapitlets yttrande i dessa typer av mål. Förbundet har därför från kyrkokommunal synpunkt ingen invändning mot den föreslagna handläggningsordningen.

Bland de remissinstanser som förordar ett treinstanssystem gör sig olika synpunkter gällande.

Kammarrätten i Göteborg är tveksam till om införandet av kammarrätten som instans mellan en länsmyndighet och regeringsrätten skulle medföra en förlängning i stället för en förkortning av handläggningstiden i kommunalbesvärsmålen. För det första bör enligt kammarrätten hållas i minnet att flertalet kommunalbesvärsmål inte kommer att kunna sakprövas i regeringsrätten och att instanskedjan i det stora flertalet mål därför i realiteten förlängs endast marginellt. För det andra bör handläggningen i kammarrätt

kunna ske förhållandevis snabbt med hänsyn till nuvarande arbetsläge. Också på länsnivån bör det enligt kammarrätten finnas förutsättningar för en snabbare handläggning av kommunalbesvärsmålen. Mot bakgrund härav anser kammarrätten att frågan om en snabb handläggning närmast är av arbetsorganisatorisk art. Härtill kommer att handläggning i länsstyrelsen torde vara billigare och dessutom bättre passa för den sällning av besvären som det till stor del är fråga om i den inledande besvärinstansen. För kammarrätten innebär det vidare praktiska fördelar och tidsvinst, om det grundläggande utredningsarbetet har verkställts redan i första instans. Kammarrätten förordar därför att länsstyrelserna i vart fall behålls som första besvärinstans under en relativt lång övergångstid.

Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* är det högst tveksamt om behållandet av en besvärinstans på länsplanet medför någon nackdel tidsmässigt. Om fullföljdsbegränsning införs, måste enligt länsstyrelsen rimligtvis de mål som prövas kunna avgöras betydligt snabbare än det nuvarande stora antalet mål. Det kan väntas att antalet besvär till regeringsrätten – om länsstyrelse eller länsrätt behålls som besvärinstans – blir betydligt lägre än f. n. Beslut om prövningstillstånd bör därför också kunna meddelas mycket snart efter det att besvär anförts över kammarrätts dom. I fråga om kompetensmålen torde en länsinstans i flertalet fall besitta både stor erfarenhet och kännedom om lokala förhållanden och därigenom vara väl lämpad att pröva det kommunala beslutets laglighet. Enligt länsstyrelsens uppfattning torde man här kunna finna det viktigaste skälet till att länsstyrelsens beslut i så många fall godtas såväl av klaganden som av kommunen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län framhåller bl. a. att den betydelsefulla och nära samverkan som länsstyrelsen har med kommunerna i länet utan tvivel ger länsstyrelsen bättre förutsättningar än kammarrätten att som första instans behandla besvärsmålen. Länsstyrelsen har genom sina många uppgifter inom samhällsplaneringen djupgående kunskaper om de olika kommunernas förhållanden i skilda avseenden. Länsstyrelsen har vidare lång erfarenhet av prövningen av kommunalbesvärsmål. Kammarrätten har större distans till parterna. Kammarrätten har även ett mer formellt arbetssätt som lämpar sig bättre för den andra instansen i instansordningen än för den första. *Länsstyrelserna i Kronobergs, Skaraborgs och Gävleborgs län* menar att förslaget innebär en centralisering som inte stämmer överens med nuvarande strävanden att åstadkomma decentralisering. I detta instämmer *Skaraborgs läns landstingskommun*.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län ifrågasätter att kammarrätterna kommer att få en minskad måltillströmning. Länsstyrelsen framhåller därvid att de nya länsrätterna börjar verka den 1 juli 1979. Härigenom torde enligt länsstyrelsens mening tillströmningen till kammarrätt av skattemål komma att öka. Den nyligen genomförda RS-organisationen på länsstyrelsens skatteavdelning väntas få till följd att antalet bagatellmål i länsrätt och kammarrätt minskar, medan antalet tyngre och mer komplicerade skattemål ökar.

Länsstyrelsen anför vidare att länsstyrelsernas erfarenhet av och kunskaper om kommunalbesvärsmålen är oomtvistade. Med länsstyrelsen som första instans kan kammarrätten avlastas det många gånger tidskrävande arbetet med formella kontroller och skriftväxling. Tillströmningen av mål reduceras. Flera praktiska skäl talar därför enligt länsstyrelsens uppfattning mot kommitténs förslag om ett tvåinstanssystem. Behålls en länsinstans, kommer avgörandet i de mål vari prövningstillstånd beviljas visserligen att fördröjas något. Denna fördröjning i ett mindre antal mål kan emellertid inte tillmätas någon avgörande betydelse. Länsstyrelsen föreslår därför att en länsinstans behålls närmast under kammarrätten. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Värmlands län*.

Länsstyrelsen i Västmanlands län bedömer det så väsentligt att kommunalbesvärprövningen påbörjas på länsnivå att detta uppväger eventuella nackdelar med en viss förlängning av handläggningstiden. Härutöver anför länsstyrelsen bl. a. följande.

En särskild utredning pågår om vilka ärenden i övrigt som bör överföras till länsrätt. Resultatet av denna utredning torde i detta sammanhang böra avvaktas. Ett flertal andra utredningar pågår f. n. med frågor som på olika sätt berör länsstyrelsernas ställning och uppgifter i samhället. Inom länsstyrelserna råder en betydande oro rörande deras framtida verksamhet. Ett statligt regionalt förvaltningsorgan av länsstyrelsens typ torde likväl inte kunna undvaras. Om man vill att länsstyrelserna också i fortsättningen skall kunna fylla den funktionen, måste en samlad översyn av deras arbetsuppgifter komma till stånd. Länsstyrelsen vill för sin del förorda att största återhållsamhet iakttages med att från länsstyrelserna föra bort olika arbetsuppgifter, innan en sådan vidare översyn företagits. Också detta talar för att inte nu ändra prövningen av kommunalbesvär i första instans.

Liknande synpunkter anför av *länsstyrelserna i Uppsala, Jämtlands och Norrbottens län*.

Länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Gotlands, Hallands och Kopparbergs län delar inte kommitténs uppfattning att tidsfaktorn talar mot en längre instanskedja än den föreslagna. De menar att möjligheterna att utan dröjsmål få ett avgörande i första instans är goda, om man behåller länsstyrelserna som första besvärinstans och framhåller att detta avgörande i flertalet mål också är det slutliga avgörandet.

Eskilstuna kommun anser inte att kommittén har anfört tillräckligt tungt vägande skäl för att utesluta en länsinstans ur instanskedjan. Kommunen ifrågasätter om inte den relativa tidsvinst man får genom fullföljdsbegränsningen går förlorad genom centraliseringen av målen i första instans till fyra kammarrätter. Eftersom klagandena dessutom i åtskilliga fall torde nöja sig med avgörandet i första instans, bör enligt kommunens mening en länsinstans behållas i kommunalbesvärprocessen.

Jönköpings kommun delar inte kommitténs syn att kommunalbesvärens karaktär och besvärprövningens art är sådan att en ordning med enbart en

besvärinstans är till fyllest. Målutvecklingen hos regeringsrätten är redan i sig enligt kommunen ett bevis på behovet av en flerstansprövning. Den kommunala demokratin har utvecklats kraftigt under 1970-talet. Detta skall sättas i direkt samband med regeringsrättens ökande arbetsbelastning. Kommunaldemokratiska kommitténs arbete accentuerar denna utveckling. Målsättningen är att bredda och fördjupa kommunmedlemmarnas engagemang i de kommunala angelägenheterna. Det är uppenbart att besvärsmedlen utgör ett komplement till den kommunala demokratin. Kommunen anser att kommitténs förslag i fråga om instansordningen är inkonsekvent och i strid mot den kommunala demokratin.

Övervägande skäl talar enligt *Kristianstads kommun* för att länsstyrelserna behålls som första besvärinstans med hänsyn till dels länsstyrelsernas goda kännedom om de lokala förhållandena, dels förutsättningarna för en snabb handläggning särskilt av ärenden av mera rutinmässig karaktär. Det bör enligt kommunen även övervägas att införa en bestämmelse om att sådana ärenden skall behandlas med förtur också i första instans. Enligt *Kalmar kommun* torde de flesta målen stanna i första instans. De 24 länsstyrelserna bör kunna avgöra målen väsentligt snabbare än fyra kammarrätter. Kommunen betonar också starkt värdet av länsstyrelsernas lokalkännedom.

Enligt flera kommuner talar rättssäkerhetsskäl för en längre instanskedja. Enligt *Värnamo kommun* kan allmänheten komma att uppfatta det som en försämring av rättssäkerheten att många mål kommer att avgöras av kammarrätten som första och enda instans. Kommunen anser också att det är angeläget att värna om det värde som länsstyrelsernas kunskap om de lokala kommunala förhållandena har för besvärsprövningen. Samma synpunkter framförs av *Helsingborgs kommun*. Kommunen erinrar om att det i de allmänna domstolarna förekommer en treinstansordning. I andra sammanhang förekommer en tvåinstansordning, t. ex. i hyres- och arrendemål, men då sker sakprövning i båda instanserna. Kommunen anser att en sakprövning i två instanser bör kunna ske även i kommunalbesvärsmålen. *Laholms kommun* anser att en längre instansordning är att föredra ur rättssäkerhetssynpunkt, eftersom det ger möjlighet till en mer allsidig prövning och möjligheter till rättelse i flera instanser. Särskilt i fråga om besvär med anknytning till den kommunala kompetensen är det, anför *Kumla kommun*, betänkligt att kammarrätterna i praktiken kommer att bli första och sista instans. Enligt *Kalmar kommun* kan det inte vara motiverat att ha färre instanser i kommunalbesvärsmål än i förvaltningsbesvärsmål och mål som handläggs av de allmänna domstolarna. Liknande synpunkter framför bl. a. *Norrköpings, Växjö, Borås, Kramfors* och *Härnösands kommuner*.

Önskemålet om en snabb handläggning får enligt *SACO/SR* inte inskränka kommunmedlemmens vedertagna rätt att få ett kommunalt beslut prövat i två instanser. *SACO/SR* anser att kraven på rättssäkerhet kräver två besvärinstanser. I de fall målens beskaffenhet kräver särskilt snabba

avgöranden bör detta kunna underlättas genom att dessa mål avgörs med förtur. Liknande synpunkter anförs av *Sveriges domareförbund*, som dock inte anser sig ha möjlighet att väga dess principiella synpunkter mot behovet av att snabbt få ett slutligt avgörande i kommunalbesvärsmålen.

Bland de remissinstanser som förordar att en länsinstans behålls i kommunalbesvärsmålen delar sig meningarna i fråga om vilken myndighet som bör väljas, länsstyrelsen eller länsrätten.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser det uppenbart att länsrätten i dess sammansättning med ordförande och nämndemän inte kan komma i fråga, eftersom behovet av lekmannainflytande är ringa när det gäller att bedöma ett överklagat besluts laglighet. En kollegial sammansättning av länsrätt innebär enligt länsstyrelsen ingen skillnad mot den nuvarande handläggningsordningen hos länsstyrelsen med en föredragande och en beslutande tjänsteman, vilka båda är jurister. Det finns därför ingen anledning att göra länsrätten till första instans.

Enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* talar flera skäl mot att låta länsrätten bli första instans. Länsstyrelsen menar att kommunalbesvärens natur av ren laglighetsprövning passar dåligt in i länsrättens mönster med lekmannamedverkan. Länsstyrelsen påpekar också att de balanserade skattemålen i runt tal uppgår till 200 000 för hela landet. Arbetet med att försöka nedbringa denna balans till en godtagbar nivå torde enligt länsstyrelsens mening ta länsrätternas resurser i anspråk under flera år. Länsstyrelsen framhåller vidare att länsstyrelserna inte får berövas fler arbetsuppgifter än vad som följer av utbrytningen av länsdomstolarna. Efter den 1 juli 1979 återstår av förvaltningsavdelningen endast den allmänna enheten. Enhetens ställning direkt under landshövdingen och utan avdelningstillhörighet får anses vara tillfälligt. Arbetet bör bedrivas med tanke på att genom decentralisering av arbetsuppgifter från central nivå tillföra länsstyrelsen nya uppgifter, varigenom förvaltningsavdelningen kan återuppstå. Olika utredningar har till syfte att bl. a. överväga om sådana nya arbetsuppgifter – med mer eller mindre uttalade juridiska inslag – kan anförtros länsstyrelserna. Kommitténs förslag står enligt länsstyrelsens mening i direkt strid med dessa strävanden. Det får anses väsentligt att även i fortsättningen kunna rekrytera goda jurister till länsstyrelserna. Detta kan ske endast under förutsättning att länsstyrelsen kan erbjuda stimulerande arbetsuppgifter av juridisk natur. Kommunalesvären utgör en sådan arbetsuppgift. Även *länsstyrelsen i Hallands län* anser att det, med hänsyn till att frågan om en utökning av länsrätternas målområde är under utredning, inte finns anledning att nu göra någon ändring i länsstyrelsernas befattning med kommunalbesvärsmålen.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att länsstyrelsens allmänna enhet kommer att få en personalsammansättning som gör den särskilt lämpad att handlägga kommunalbesvär, eftersom på enheten handläggs förvaltningsbesvär inom en bred sektor av den regionala förvaltningen. Vidare finns det enligt länsstyrelsens uppfattning möjligheter till direkta kontakter med övriga

enheter inom länsstyrelsen som deltar i handläggningen av förvaltningsbesvär. Om prövningen av kommunalbesvär i första instans förläggs till länsstyrelsens allmänna enhet, tillförsäkras handläggningen den lokalkännedom och sakkunskap inom den kommunala sektorn som länsstyrelsen representerar. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Värmlands län*. Enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* är dock en förutsättning för att prövningen skall kunna ligga kvar på länsstyrelsen att denna tillförs en juristtjänst på avdelningschefspanelet. Om detta inte låter sig göra, bör målen flyttas över till länsrätten och där prövas av ett domarkollegium med tre jurister.

Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* måste det beaktas att länsstyrelsen i sin lekmanstyrelse har ledamöter som på ett helt annat sätt än nämndemän i länsrätten kan ge prövningen av kommunala besvärsmål i första instans den naturliga och nödvändiga kommunala anknytningen och erfarenheten. Visserligen torde f. n. endast i undantagsfall kommunalbesvärsmål hänskjutas till prövning i lekmanstyrelsen. Möjligheten finns dock och om denna omständighet anses betydelsefull skulle det enligt länsstyrelsen kunna föreskrivas i länsstyrelseinstruktionen att kommunalbesvärsmål av särskild vikt och principiell betydelse skall handläggas av styrelsen. Det problem som ligger i att denna genom sin storlek kan vara mindre lämplig att handlägga dessa mål skulle kunna bemästras genom att styrelsen i dessa mål gjordes beslutsför med ett mindre antal ledamöter. Också länsstyrelsen i Västmanlands län betonar värdet av den erfarenhet i bl. a. kommunala angelägenheter som finns representerad i länsstyrelsen och dess styrelse. En motsatt uppfattning redovisar *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, som anser att länsstyrelseinstruktionen bör ändras så att länsstyrelsens styrelse inte har rätt att delta i prövningen av kommunalbesvärsmålen.

SACO/SR finner att övervägande skäl talar för att länsstyrelsen, åtminstone t. v., behålls som besvärinstans i samma utsträckning som f. n.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län, som anser att såväl länsrätten som länsstyrelsen kan komma i fråga, förordar länsrätten som första instans. Länsstyrelsen framhåller att prövningen huvudsakligen är av juridisk-teknisk art. Dessutom påpekar länsstyrelsen att det från början kommer att finnas stor erfarenhet från kommunala mål hos länsrätten genom att ett stort antal jurister från länsstyrelsernas förvaltningsavdelningar går över till länsrätterna. Även *Södertälje* och *Laholms kommuner* framhåller att den sakkunskap som finns inom länsstyrelsen kommer att flyttas över till länsrätten. Kommunerna anser att länsrätterna är väl lämpade för uppgiften som första besvärinstans. *Växjö kommun* anser att övervägande skäl talar för att länsrätten bör vara länsinstans. Huvudskälet är att målen härigenom kan prövas av förvaltningsdomstolar i samtliga instanser. Enligt *Borås kommun* kan önskemålet om en fastare legalitetsprövning och därmed en striktare processordning, uppnås om målen handläggs i länsrätt. *Kramfors kommun* anser att länsrätternas sammansättning med en lagfaren ordförande och

nämndemän är en god garanti för att besvärsmålen kommer att få minst samma kvalificerade bedömning i länsrätten som hittills i länsstyrelsen.

Domstolsverket och Sveriges domareförbund anser också att länsrätterna är att föredra som första instans. Målen bör därvid avgöras med en kollegial sammansättning.

Länsdomstolskommittén, som bl. a. har till uppgift att överväga om några målgrupper kan föras över från länsstyrelserna till de nya länsrätterna, har vissa synpunkter på var kommunalbesvärsmålen bör handläggas på regional nivå. Kommittén konstaterar först att det hos länsstyrelserna finns en god kunskap om kommunala förhållanden och självfallet också erfarenhet av kommunalbesvärsmål. Eftersom besvärsprövningen i princip är begränsad till en ren legalitetsprövning, kan det enligt kommittén i förstone synas naturligt att flytta över prövningen till en regional domstol. Den speciella karaktären hos kommunalbesvärsmålen gör dem emellertid enligt kommitténs mening inte lämpade att handläggas av länsrätten med dess nuvarande sammansättning. De överväganden som lekmännen i domstolarna är särskilt skickade för hänför sig till frågor om kommunala besluts lämplighet men endast i mindre mån till frågan om beslutens laglighet. Kommittén anser att det är tveksamt om avgörandena skulle vinna på att målen prövades av en länsrätt med kollegial sammansättning. Kommittén anför bl. a. följande.

Det kanske mest utmärkande för kommunalbesvärprocessen är att endast vissa i kommunallagen angivna grunder får åberopas. Detta präglar starkt hela processen och får rimligtvis en avgörande betydelse för valet av instans, länsrätt eller länsstyrelse. De besvärsgrunder i kommunallagen som närmast skulle kunna motivera en överflyttning av kommunalbesvärsmålen till länsrätt är att den kommunala kompetensen överskridits eller att beslutet kränker klagandens enskilda rätt. De återstående besvärsgrunderna, att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, står i strid mot lag eller annan författning eller eljest vilar på orättvis grund – dvs. strider mot den kommunala likställigheten, torde inte ha så stor betydelse för dessa överväganden. I fråga om besvärsgrunderna att beslutet ej har tillkommit i laga ordning har en fast praxis utbildats och besvärsgrunderna att beslutet står i strid mot lag eller annan författning åberopas relativt sällan. Mål där den kommunala likställighetsfrågan kommer under bedömning är också mindre vanliga.

Kompetensmålen kan innefatta kvalificerade juridiska bedömningar som skulle kunna motivera en domstolsprövning redan på länsnivå. Mest utmärkande för dessa mål är emellertid att det dessutom krävs andra bedömningar än de rent juridiska, t. ex. i frågor om regional planläggning och sysselsättning. Dessa bedömningar fordrar ingående kunskaper om lokala och regionala förhållanden och över huvud taget en förtrogenhet med den kommunala verksamheten. Den särskilda sakkunskap i detta hänseende som erfordras kan enligt länsdomstolskommitténs mening knappast tillföras målet genom prövning i länsrätt. Här måste den sakkunskap som finns hos länsstyrelsen vara utslagsgivande.

Besvärsgrunderna att beslutet kränker klagandens enskilda rätt är endast sällan av betydelse i kommunalbesvärsmålen och kan knappast vara

avgörande för frågan huruvida en överflyttning av hela processen skall ske.

Kommittén fäster också stor vikt vid att handläggningen kan ske snabbt. Till övervägande del består länsrätternas målområde av skattemål. Inom överskådlig framtid finns det enligt kommittén ett starkt behov av att målbalansen arbetas ner till en rimlig nivå. Flera av de andra målgrupperna i länsrätten är sådana att de, eftersom de rör ingrepp i den personliga friheten, kräver en snabb handläggning. Enligt länsdomstolskommitténs direktiv skall kommittén överväga om andra målgrupper som rör enskilds rätt, t. ex. byggnadsmål och hälsovårdsmål, bör föras över till länsrätten. Det är därför enligt kommitténs mening föga troligt att kommunalbesvärsmålen skulle kunna prioriteras i länsrätten. Över huvud taget vill kommittén betona vikten av att kommunala beslut, som ofta är av stor räckvidd och avser stora ekonomiska värden, handläggs så snabbt som möjligt. Kommittén anser därför att man t. v. bör behålla länsstyrelserna som regional instans, om det skulle anses att en instans under kammarrätterna behövs.

De landstingskommunala målen

Kommitténs förslag att kammarrätterna bör bli första besvärinstans i de landstingskommunala besvärsmålen tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser som yttrar sig i denna fråga.

Landstingskommunerna är i princip eniga om att det är lämpligt att kammarrätterna förs in som besvärinstanser under regeringsrätten. *Landstingsförbundet* tillstyrker att kommitténs förslag läggs till grund för ändrad lagstiftning om instansordningen. *Södermanlands läns landstingskommun* framhåller att man genom förslaget får en enhetlig instansordning för samtliga kommunalbesvärsmål, vilket ligger i linje med tankarna bakom den nya enhetliga kommunallagen. Handläggningstiden för flertalet landstingskommunala mål bör enligt landstingskommunens mening kunna minska betydligt med den föreslagna instansordningen. Enligt *Kristianstads läns landstingskommun* blir besvärsordningen konsekvent och enhetlig genom att de landstingskommunala målen nu likställs med de övriga kommunalbesvärsmålen. Eftersom kammarrätterna har en kvalificerad sammansättning, kan man enligt landstingskommunen vänta sig att belastningen på regeringsrätten kommer att minska. Detta innebär också att målen kan komma att avgöras snabbare. Liknande synpunkter framförs av *Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Värmlands, Örebro och Gävleborgs läns landstingskommuner*. Enligt *Kopparbergs läns landstingskommun* torde en viss tidsmässig fördröjning bli oundviklig, men olägenheterna härav uppvägs av fördelarna med en enhetlig instansordning och en kvalificerad legalitetsprövning i kammarrätten.

Bland de remissinstanser som förordar en länsinstans för de mål som härrör från kommuner är meningarna delade i fråga om instansordningen för de

landstingskommunala målen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att det i och för sig inte finns något att invända mot att länsstyrelsen prövar de landstingskommunala målen. Med hänsyn till länsstyrelsernas roll i samspelet mellan staten och landstingskommunerna ifrågasätter länsstyrelsen dock om inte kammarrätten bör vara första besvärinstans. Om regeringsrätten blir prejudikatinstans, har *länsstyrelsen i Jönköpings län* ingen erinran mot att kammarrätten blir besvärinstans under regeringsrätten. *Länsstyrelsen i Kalmar län* har inte heller något att erinra mot att kammarrätten införs som första instans i de landstingskommunala målen. Med hänsyn till landstingskommunens ställning som regionalt organ och uppgifter som specialkommun föreligger enligt länsstyrelsens mening skäl för att även i fortsättningen tillämpa en instansordning som avviker från den som gäller för övriga kommunalbesvärsmål. Även *länsstyrelserna i Uppsala, Hallands, Älvsborgs, Värmlands och Norrbottens län* samt *SACO/SR* förordar kammarrätten som första besvärinstans för de landstingskommunala målen.

En annan uppfattning redovisas av *länsstyrelsen i Kronobergs län*. Länsstyrelsen ser således inte några hinder mot att föra över de landstingskommunala besvärsmålen till länsstyrelsen för prövning i första instans. Det är enligt länsstyrelsens mening inte något principiellt uppseendeväckande i det förhållandet att en statlig regional myndighet prövar lagligheten av ett landstingskommunalt beslut. Länsstyrelsen påpekar att lagstiftaren i ett fall har funnit att länsstyrelsernas roll i samspelet mellan stat och kommun inte utgör hinder för att ställa landstingskommunal verksamhet under länsstyrelsens tillsyn. Enligt 61 och 63 §§ barnavårdslagen har nämligen länsstyrelsen vida befogenheter vid utövandet av sin tillsyn över barnavårdsanstalterna inom länet, av vilka en del har landstingskommunen som huvudman. Inte heller *länsstyrelsen i Blekinge län* kan finna några avgörande skäl mot att de landstingskommunala målen prövas av länsstyrelsen i första instans. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* föreslår att även dessa mål prövas på länsnivå i första instans. Eftersom det är fråga om en ren legalitetsprövning, torde det enligt länsstyrelsens mening saknas anledning att särskilja dessa mål från övriga kommunalbesvärsmål.

Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* skulle länsrätten kunna svara för prövningen av de landstingskommunala målen. Samma inställning har *Skaraborgs läns landstingskommun*, som framhåller att länsrätterna kommer att döma i andra besvärsmål dären landstingskommun är part. Enligt *Sveriges domareförbund* torde det knappast vara lämpligt att låta länsstyrelserna vara besvärinstanser i de landstingskommunala målen. Förbundet anser att länsrätterna är att föredra som första instans.

Särskild sammansättning av kammarrätt

Förslaget att kammarrätterna skall ha en särskild sammansättning vid handläggning av kommunalbesvärsmål kommenteras huvudsakligen av de remissinstanser som förordar ett tvåinstanssystem. Förslaget tillstyrks av bl. a. *statskontoret*, *RRV*, flertalet *kommuner* och *landstingskommuner*, *Svenska kommunförbundet*, *TCO* och *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund*.

Förslaget avstyrks av bl. a. *kammarrätterna i Stockholm, Sundsvall och Jönköping*, *domstolsverket*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges domareförbund*. En kritisk inställning till förslaget redovisas också av *JO*, *regeringsrätten*, *kammarrätten i Göteborg*, några *länsstyrelser* och *kommuner* samt *SACO/SR*.

Enligt *Uppsala* och *Borgholms kommuner* är det ett oeftergivligt krav vid ett tvåinstanssystem att kammarrätterna ges en kommunal anknytning. I detta instämmer *TCO*. *Vara kommun* anser att det med hänsyn till kommunalbesvärens speciella karaktär är särskilt befogat att kammarrätterna utökas med en särskild ledamot med stor erfarenhet av kommunal verksamhet. Enligt *Västerås kommun* kan kommitténs förslag i denna del betraktas som en förstärkning i förhållande till dagens ordning.

Flera av de remissinstanser som tillstyrker förslaget har synpunkter på hur kammarrättens särskilda sammansättning bör utformas.

Jönköpings kommun anser att en politiskt utsedd nämnd bör delta vid kammarrättens handläggning av kommunalbesvärsmål. Kommunen framhåller att dessa mål regelmässigt rör förhållanden där den kommunala sektorns särart måste beaktas. De kommunala besluten är uttryck för politiska intentioner. Även vid en ren legalitetskontroll är det enligt kommunens mening väsentligt att rätt förstå såväl det bakomliggande beslutsunderlaget som beslutsfattarnas värderingar av underlaget. Särskilt gäller detta kompetensnålen. Kammarrätterna har inte någon verksamhetsanknytning till kommunerna. Juristerna kommer att få kunskaper om kommunala förhållanden endast i besvärsmålen men i övrigt stå isolerade från den kommunala verksamheten. Denna omständighet gör det särskilt angeläget att nämndemän deltar vid handläggning av kommunalbesvärsmål. Även *Uppsala kommun*, *Svenska kommunförbundet* och *Jönköpings länsavdelning av Svenska kommunförbundet* förespråkar nämnd. *Värnamo kommun* anser däremot att en särskild sakkunnig är att föredra framför nämndemannedverkan, eftersom det är fråga om en legalitetsprövning. *Kristianstads* och *Hagfors kommuner* anser att kammarrätten vid behandlingen av kommunalbesvärsmål bör bestå av tre jurister och två särskilda ledamöter med kommunal erfarenhet.

Ljungby kommun anser att förslaget om särskild sammansättning i kommunalbesvärsmål är välbetänkt. Enligt kommunen bör dock de formella kvalifikationskraven preciseras ytterligare i det slutliga förslaget. En grund-

förutsättning bör vara att vederbörande dagligen har kontakt med det kommunala beslutsfattandet och att inte personer som har lämnat det aktiva kommunala arbetet kommer i fråga. Även *Borgholms kommun* efterlyser en precisering av förutsättningarna för rekryteringen. Enligt kommunen är det viktigt att det antal sakkunniga som förordnas blir så stort att den enskilda kommunens kansliresurser inte kommer att drabbas. Kommunen anser vidare att kommunala instanser bör få tillfälle att yttra sig, innan regeringen förordnar sakkunniga. *RRV* anser att de särskilda ledamöterna under en övergångsperiod kan hämtas från länsstyrelserna.

Stockholms läns landstingskommun understryker starkt vikten av att kammarrätterna tillförs kommunalrättslig kunskap. Enligt landstingskommunen är det väsentligt att kammarrätten får en sådan sammansättning att dess oväld inte kan sättas i fråga. *Södermanlands* och *Hallands läns landstingskommuner* betonar särskilt att behovet av landstingskommunal erfarenhet beaktas, när särskilda ledamöter utses. I detta instämmer *Örebro läns landstingskommun*, som anser att regeringen bör förordna minst en ledamot per kammarrätt med särskild sakkunskap om just landstingskommunala förhållanden. När det gäller besvär över beslut av ett landsting eller en landstingskommunal nämnd bör denne ledamot tjänstgöra.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund förutsätter att det vid varje kammarrätt kommer att förordnas åtminstone någon ledamot med erfarenhet av kyrkokommunala förhållanden. I detta instämmer *domkapitlet i Visby*. Enligt domkapitlets mening skulle reformens syfte förstärkas om regeringens förordnanden av ledamöter föregås av ett förslagsförfarande, som lämpligen kan anförtrors de centrala intresseorganisationerna, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Några remissinstanser anser att det finns behov av särskild sakkunskap i kammarrätt även vid ett treinstanssystem. Hit hör *länsstyrelserna i Kronobergs, Älvsborgs och Gävleborgs län*, några kommuner och *Skaraborgs läns landstingskommun*.

Kammarrätten i Stockholm, som hör till de remissinstanser som avstyrker förslaget om särskild sammansättning av kammarrätt, anför följande.

Kammarrätten kan inte finna att det här föreligger ett behov motsvarande det i mål angående fastighetstaxering. I dessa mål är ofta fråga om tekniska spörsmål och värderingar utifrån annat än rent juridiska bedömningar. De kommunala besvärsmålen däremot avser en laglighetsprövning, må så vara understundom av komplicerad beskaffenhet. En "person med god kunskap om och erfarenhet av kommunal ekonomisk förvaltning och kommunal verksamhet i största allmänhet" kan väl i och för sig vara en tillgång i vissa fall men knappast ett naturligt inslag i kretsen av domare i kommunalbesvärsmål. Vad domstolen i det särskilda fallet behöver vetskap om bör framgå av vad kommunen, som ju är motpart till den som anför besvär, har att anföra över besvären. Ter sig dessa upplysningar otillräckliga i något mer principiellt betingat hänseende, bör hinder inte föreligga för kammarrätten att ge kommun- eller landstingsförbundet tillfälle att yttra sig.

Kammarrätten i Sundsvall framhåller att det i kommunalbesvärsmålen i princip är fråga om en legalitetsprövning. Det framstår som naturligt att en prövning av detta slag företas av kammarrätten i vanlig sammansättning. Kammarrätten anser att den särskilda sakkunskap som kan behövas bör tillföras målet genom att yttrande inhämtas från någon sakkunnig person, myndighet eller organisation. Med en sådan ordning vinnas enligt kammarrätten den fördelen att den särskilda sakkunskapen blir öppnare redovisad än om den tillförs målet genom en av rättens ledamöter. Valet av sakkunnig eller sakkunnig instans kan också bättre anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Liknande synpunkter framförs av *kammarrätten i Jönköping*. Även *domstolsverket* betonar att det är fråga om en ren legalitetsprövning och att kammarrätten alltid har möjlighet att inhämta de sakkunnigutlåtanden som kan behövas. Om förslaget ändå genomförs, bör de särskilda ledamöterna utses för en tid av sex år.

Sveriges domareförbund erinrar om att frågan om att tillföra kammarrätterna särskilda ledamöter i vissa mål, bl. a. sociala mål, diskuterades redan i samband med förvaltningsrättsreformen. Förslaget avstyrktes. Enligt förbundets mening saknas skäl för ett annat ställningstagande såvitt gäller kommunalbesvärsmålen. Samma synpunkt framförs av *Sveriges advokatsamfund*.

Regeringsrätten ställer sig tveksam till förslaget om särskild sammansättning i kommunalbesvärsmål. Kammarrätterna torde enligt regeringsrätten vara väl ägnade att pröva målen i vanlig sammansättning. Skall en ledamot med särskild sakkunskap delta i prövningen, bör det enligt regeringsrätten vara en erfaren kommunjurist på hög nivå. Det kan stöta på svårigheter att rekrytera ett tillräckligt antal sådana ledamöter, som kan stå till förfogande så att målens handläggning inte fördröjs. Om sakkunniga ledamöter förordnas, bör det ske för bestämd tid. Vidare bör i så fall en sådan ledamot delta också vid behandlingen av frågor om inhibition i kommunalbesvärsmål. Sådana frågor förutsätter i allmänhet ställningstagande till sakfrågan i målet och kräver dessutom ett snabbt beslut.

Även *JO* är tveksam. *JO* ifrågasätter sålunda om förutsättningarna för kammarrättens bedömning av frågor som kan bli aktuella i kommunalbesvärsmål på något principiellt sätt skiljer sig från dem som gäller för andra mål.

Kammarrätten i Göteborg ifrågasätter om det inte är tillräckligt med en möjlighet att enligt 24 § förvaltningsprocesslagen vid behov anlita särskild sakkunskap. Även om det finns starka argument mot kommitténs förslag i denna del, vill kammarrätten ändå inte bestämt avråda från den ordning som föreslås. Den kan enligt kammarrätten rent av vara nödvändig för att tvåinstanssystemet skall kunna fungera på ett godtagbart sätt i inledningsskedet.

Länsstyrelsen i Stockholm län anser att såväl principiella som praktiska skäl talar mot att särskilda ledamöter införs. Länsstyrelsen erinrar om att

kommunen är part i ett kommunalbesvärsmål. I de mest svårbedömda fallen, där behovet av kommunala erfarenheter är störst, är oftast fråga om gränserna för den kommunala kompetensen och därmed inte sällan om avgöranden av intresse för kommunerna i gemen. Även om det inte kan ifrågasättas annat än att de särskilda ledamöterna skulle eftersträva en objektiv bedömning, måste enligt länsstyrelsens mening en besvärande mellanställning uppstå oavsett om ledamöterna hämtas från enskilda kommuner eller från t. ex. Svenska kommunförbundet. Även *länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att det finns en risk för att de särskilda ledamöterna kommer att, om än omedvetet, agera snarare som partsrepresentanter för kommunerna än som opartiska ledamöter av kammarrätterna. Samma inställning har *Örebro kommun*, som anser att förslaget om en särskild ledamot i kammarrätt förutsätter en speciell jävsregel. Enligt kommunen bör jäv föreligga inte bara om ledamoten tidigare hos kommunen har deltagit i den slutliga handläggningen av ärende som rör saken utan också om ledamoten har en annan anknytning till den kommun som är part i målet. Med en jävsregel kan man enligt kommunens mening lämna förslaget utan erinran. *Norrköpings kommun* och *SACO/SR* avstyrker förslaget med hänsyn till att en politiker som tjänstgör som särskild ledamot många gånger kan hamna i jävssituationer.

Länsstyrelsen i Gotlands län är tveksam till förslaget om särskilda ledamöter, eftersom det synes svårt att hitta lämpliga personer, som behärskar hela det kommunala och landstingskommunala området.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län redovisar att det vid den länsstyrelsen under år 1978 avgjordes 117 kommunalbesvärsmål. Besvären bifölls i endast fyra fall. Länsstyrelsen är mot den bakgrunden förvånad över kommitténs uppfattning att det skulle behövas en särskild ledamot med erfarenhet av kommunal verksamhet.

Kommunalbesvären och förvaltningsprocessen

Kommitténs förslag till ändringar i kommunallagen (KL) och förvaltningsprocesslagen (FPL) tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. *domstolsverket*, *länsstyrelserna i Kronobergs, Blekinge, Kristianstads, Skaraborgs, Gävleborgs och Västernorrlands län*, flera kommuner och landstingskommuner, *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *SACO/SR* och *TCO*.

Flera remissinstanser framför emellertid synpunkter på de olika lagförslagen.

Regeringsrätten tar upp bl. a. förslaget till ändring av bestämmelserna i 35 § FPL om prövningstillstånd. Regeringsrätten tillstyrker därvid att krav på prövningstillstånd införs beträffande kammarrätts beslut under rättegång. Regeringsrätten tillstyrker vidare förslaget att besvär över kammarrätts beslut att avvisa där anförda besvär eller att avskriva där anhängiga mål inte skall kunna prövas utan att prövningstillstånd har meddelats. Däremot är regeringsrätten kritisk till kommitténs uttalande att kammarrätten aldrig är

den första myndighet som meddelar beslut i ett mål eller ärende utan endast tar befattning med saken efter överklagande. Detta gäller enligt kommittén även i fråga om extraordinära besvär enligt 100 § taxeringslagen som anföras direkt hos kammarrätten med stöd av 103 § samma lag. Regeringsrätten anför med anledning härav följande.

Regeringsrätten erinrar om att en annan syn på de extraordinära taxeringsbesvärerna kom till uttryck i förarbetena till 35 § FPL. Förvaltningsdomstolskommittén framhöll (SOU 1966:70 s. 396) efter att ha förklarat att det överensstämde med allmänna instansordningsprinciper att en obeskuren rätt till överprövning skall tillkomma den som förut blott fått saken prövad i kammarrätten som enda instans, att det på beskattningsområdet kunde t. ex. inträffa, att processen började i kammarrätt när skattskyldig eller taxeringsintendent anförde extraordinära besvär enligt 100 § respektive 101 § taxeringsförordningen. Om kammarrätt enligt 105 § taxeringsförordningen överflyttade taxering från en skattskyldig till en annan, förelåg också – förutsatt att överflyttningen inte aktualiserats redan på prövningsnämndsplanet – en situation där kammarrätt utgjorde första instans för part. Departementschefen framhöll för sin del (prop. 1971:30 s. 105) som exempel på fall när kammarrätt avgjort en fråga som första instans det då kammarrätt enligt 103 § taxeringsförordningen prövat extraordinära besvär som anförts direkt hos domstolen i fall då prövningsnämnden tidigare avgjort mål angående den ordinarie taxeringen.

Uppskattningsvis anföras omkring 50 besvär om året hos regeringsrätten över kammarrätts beslut att inte till prövning ta upp hos kammarrätten anförda extraordinära taxeringsbesvär. I och för sig kan diskuteras om extraordinära besvär hos kammarrätt ger upphov till ett nytt mål, vilket kammarrätten avgör som första instans, eller om målet är att se som en fortsättning på det tidigare av skatterätten handlagda ordinarie besvärsmålet. Regeringsrätten, som vill erinra om att ett eftertaxeringsmål utgör ett nytt mål i förhållande till ett tidigare ordinarie taxeringsmål, anser övervägande sakskäl tala för att det synsättet anläggs att, när kammarrätt handlägger ett mål om hos kammarrätten väckta extraordinära taxeringsbesvär eller ett mål om en ex officio väckt fråga om överflyttning av taxering enligt 105 § taxeringslagen, kammarrätten handlägger målet som första instans. Med detta synsätt bör undantag från kravet på prövningstillstånd göras för besvär över kammarrättsbeslut i sådana mål. Det låter sig emellertid inte göra att härvid ta ordalagen i 54 kap. 9 § rättegångsbalken till förebild, eftersom det med tanke på kommunalbesvärsmålen inte går att skriva "beslut i mål eller ärende, som väckts vid underinstans", om någon besvärinstans inte skall finnas under kammarrätten i dessa mål. Saken har då visserligen varit föremål för prövning och avgörande hos den kommunala myndigheten men det ter sig främmande att se kammarrättens beslut som ett beslut i mål eller ärende som väckts hos den kommunala myndigheten. Regeringsrätten föreslår därför att 35 § första stycket FPL i stället ges följande lydelse: "Besvär över kammarrätts beslut i mål som avser överklagat beslut prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten meddelat prövningstillstånd." Med en sådan skrivning kommer ingen till regeringsrätten fullföljd talan i mål som kommit till kammarrätten från lägre instans att kunna vinna prövning utan prövningstillstånd vare sig kammarrätten genom sitt beslut prövat målet i sak, avvisat talan eller avskrivit målet. Här bortses från mål om utlämnande av allmän handling. I mål, som inte avser en i kammarrätten fullföljd talan,

kommer däremot ett överklagande under prövning i regeringsrätten utan prövningstillstånd. Vissa tillämpningssvårigheter kan visserligen uppkomma därigenom att det inte alltid står helt klart om part i kammarrätten fört en vanlig besvärstalan eller en extraordinär besvärstalan. Det blir emellertid i första hand en uppgift för kammarrätten att vid valet av fullföljdshänvisning ta ställning till vilken karaktär den hos kammarrätten förda talan haft. Avvisas en talan därför att den inte anförts inom ordinarie besvärstid och därför att rätt ej heller finns att anföra besvär i särskild ordning, skall besvärshänvisning utan krav på prövningstillstånd meddelas. Avvisningsbeslutet bör betraktas som ett odelbart beslut.

I anslutning här till erinrar regeringsrätten om att det i 36 § tredje stycket FPL föreskrivs att, om regeringsrätten meddelar prövningstillstånd för viss fråga, domstolen får pröva även en annan fråga som besvären avser. Om bestämmelsen i 35 § första stycket ändras så att den inte längre kommer att handla om beslut i en viss fråga utan om en kammarrätts beslut i allmänhet eller beslut i ett mål, som avser ett överklagat beslut, bör enligt regeringsrätten 36 § tredje stycket ges en ny utformning, lämpligen efter förebild av innehållet i 54 kap. 11 § första stycket första meningen rättegångsbalken. Vidare bör i 36 § första stycket i stället för "frågan" skrivas "besvären".

Kammarrätten i Göteborg anser att 35 § första stycket FPL inte bör ändras så att kravet på prövningstillstånd utvidgas till att gälla besvär över alla slags beslut av kammarrätt. Enligt kammarrättens uppfattning motiverar de skäl som kommittén anför inte att man går så långt som föreslås. Kammarrätten vänder sig också, liksom regeringsrätten, mot kommitténs påstående att kammarrätt inte är första myndighet som meddelar beslut i fråga om besvär enligt 100 och 103 §§ taxeringslagen. Att nuvarande lydelse av 35 § FPL behöver ändras, även om den utvidgade fullföljdsbegränsningen endast kommer att avse kommunalbesvärsmålen, är dock uppenbart. Kammarrätten anser att första stycket i paragrafen bör få följande lydelse: "Besvär över kammarrättens beslut i fråga som fullföljts till eller underställts kammarrätten eller avser kommunalbesvärsmål prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten meddelat prövningstillstånd." Inte heller *Sveriges domareförbund* anser sig kunna tillstyrka förslaget till ändring av 35 § FPL. Eftersom en ändring dock är angelägen, bör enligt förbundet en mer fördjupad översyn snarast ske. Det kan då finnas anledning att överväga även andra frågor angående besvär, bl. a. extraordinära besvär enligt taxeringslagen.

Kammarrätterna i Stockholm och Sundsvall tillstyrker förslaget till ändrad utformning av 35 § FPL.

Flera remissinstanser delar kommitténs uppfattning att regeln om att besvärshänvisning skall anföras inom tiden för överklagande av det kommunala beslutet bör lagfästas. Hit hör *JO*, *kammarrätterna i Göteborg och Jönköping*, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Kristianstads*, *Örebro*, *Östersunds*, *Skellefteå* och *Umeå kommuner*.

JK påpekar, med anledning av kommitténs förslag till ändrade bestäm-

melser i 7 kap. KL, att frågan om i vilken utsträckning de s. k. dispositions- eller officialprinciperna bör styra domstolens processledning f. n. är föremål för en livlig debatt inom de allmänna domstolarna. Enligt JK tenderar utrymmet för en renodlad dispositionsprincip att minska, dvs. domstolens materiella processledning blir allt starkare.

Kammarrätten i Göteborg kommenterar den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 4 § KL om att föreläggande enligt 5 § FPL inte får gälla avhjälpande av sådan brist i en besvärshandling som består i att denna inte anger någon omständighet på vilken talan grundas. Kammarrätten tolkar kommitténs uttalanden i specialmotiveringen till denna bestämmelse som att kommittén anser att bestämmelsen skall ha olika innebörd beroende på om besvärstiden har gått ut eller inte. En sådan tolkning stämmer enligt kammarrätten i och för sig överens med att KL inte ställer upp några hinder för ändring av talan innan besvärstiden har gått till ända. Enligt kammarrättens mening är emellertid den i motivuttalandet beskrivna ordningen olämplig. Dels strider den mot den för kommunalbesvärsprocessen utmärkande dispositionsprincipen, dels är den knappast praktiskt genomförbar inom den begränsade tid som står till buds.

Länsstyrelsen i Uppsala län pekar på ett uttalande av kommittén om att det undantagsvis kan förekomma fall då utredningen beträffande de faktiska förhållandena i målet behöver kompletteras. Ett sådant fall är om kommunen inte synes ha förstått att gå i svaromål på en anmärkning som kan äventyra ett från allmänna synpunkter viktigt besluts bestånd. Enligt länsstyrelsens erfarenhet måste detta innebära vanskliga bedömningar för besvärsmyndigheten. Det kan vara svårt att avgöra när en sådan situation föreligger att kommunen, som är den starkare parten i processen, behöver vägledning. Kommunens yttrande måste kanske tolkas, eftersom det kan finnas en avsikt, grundad på politiska eller rent sakliga skäl, bakom en tystnad på en anmärkning. Länsstyrelsen tar också upp frågan om tredje mans ställning i besvärprocessen. Denna fråga, som inte har behandlats av kommittén, är enligt länsstyrelsens mening inte oväsentlig. Som exempel nämns de inte ovanliga fallen att ett kommunalt bidragsbeslut eller tjänstetillsättningsbeslut överklagas av en kommunmedlem, som anser att ett fel har begåtts vid beslutet om bidrag eller tjänstetillsättning. I sådana fall har regeringsrätten ibland låtit de berörda personerna yttra sig och synes därmed ha markerat att saken rör dem.

Om en sådan person inte är kommunmedlem, kan han aldrig få ställning av part. Med hänsyn till den utpräglade laglighetsprövningen i kommunalbesvärsmålen är det inte givet att han, ens om han är kommunmedlem, kan sägas vara annat än indirekt berörd av saken i besvärprocessen. Det kan då enligt länsstyrelsen tänkas att han av utredningsskäl bör få lämna synpunkter i målet jämsides med kommunen.

Växjö kommun betonar värdet av den föreslagna regeln (7 kap. 4 § KL) om

förtursbehandling av vissa mål i kammarrätt. Kommunen anser att en sådan regel är av stort värde både för kommunerna och för den enskilde. I detta instämmer Örebro läns landstingskommun. Kammarrätterna i Göteborg och Jönköping anser att en förtursregel inte bör tas in i KL utan i kammarrättsinstruktionen eller möjligen i FPL.

Göteborgs, Borås och Timrå kommuner samt Sveriges kommunaljuridiska förening anser att bestämmelsen om besvärsmål i 7 kap. 1 § KL bör förtydligas så att den inte kan tolkas som att en medlem av en landstingskommun i den egenskapen har rätt att besvära sig över kommunala beslut.

Kopparbergs och Gävleborgs läns landstingskommuner efterlyser ett klarläggande av frågan hur man skall bedöma och behandla fall där klaganden ger in sin besvärsläsa till den kommunala beslutsmyndigheten i stället för besvärsmyndigheten. Kammarrätten i Göteborg anser att det bör framgå av lagtexten att bestämmelsen i 7 § FPL om ingivande av besvärshandling till besluts- i stället för besvärsmålsinstans inte är tillämplig i fråga om besvär över kommunal myndighets beslut till kammarrätt.

Regeringsrätten föreslår att frågan om avvisning av hos regeringsrätten för sent anförda besvär över kammarrättens beslut skall få avgöras av tre ledamöter, i stället för som nu av fullsuttan avdelning. Regeringsrätten föreslår därför att till 4 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar fogas en fjärde mening av följande lydelse: "Har besvär i mål, som kräver sådant tillstånd, anförts för sent eller återkallats får de avvisas eller avskrivas av tre regeringsråd."

Regeringsrätten utgår från att med "kommunalbesvärsmål" i 11 och 12 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar avses även besvärsmål enligt 89 § lagen om församlingsstyrelse. Möjligen bör detta komma till uttryck i lagtexten. Regeringsrätten föreslår slutligen att orden "ändring av talan" i det föreslagna nya andra stycket i 37 § FPL ersätts med "anförande av ny omständighet". Det kan också övervägas att lämna 37 § oförändrad och i stället utforma sista meningen i det föreslagna andra stycket av 7 kap. 4 § KL och motsvarande bestämmelse i 90 § församlingsstyrelselagen enligt följande: "Bestämmelserna i 29 § andra meningen och 37 § första stycket förvaltningsprocesslagen tillämpas ej."

Utdraget för översyn av lagen om församlingsstyrelse har inga erinringar mot förslagen till ändringar i församlingsstyrelselagen. Enligt utdraget är det naturligt att ändringar i den kyrkokommunala besvärsmålsordningen genomförs samtidigt med motsvarande ändringar i KL.

Övriga frågor

Kammarrätten i Stockholm delar kommitténs uppfattning att kammarrättsjuristerna behöver utbildning inför uppgiften att döma i kommunalbesvärsmål. Kammarrätten utgår från att denna fråga skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt under medverkan av domstolsverket. Enligt domstols-

verkets bedömning kommer det inte att innebära några större svårigheter att anordna sådan utbildning under förutsättning att verket får tillräckligt lång tid på sig för att utveckla och genomföra lämpliga kurser. *RRV* framhåller att det är angeläget att den växeltjänstgöring och den utbildning av kammarrättsjurister som kommittén föreslår snarast kommer till stånd så att kommunalbesvärsmålen inte skall komma att medföra en försämrad balanssituation i kammarrätterna. Enligt *Västerås kommun* bör utbildningen framför allt inriktas på hur den kommunala verksamheten i praktiken bedrivs. Kommunen anser att kännedom härom är en viktig förutsättning för en riktig bedömning i kommunalbesvärsmål.

Några remissinstanser har synpunkter på kostnadsfrågor. *Domstolsverket* instämmer i kommitténs uttalande att förslaget medför en viss minskning av regeringsrättens och en viss ökning av kammarrätternas arbetsbörda. Verket anser att det är svårt att uppskatta nettoeffekten för förvaltningsdomstolarna. Någon ändring av anslaget för de allmänna förvaltningsdomstolarna torde dock inte behöva bli aktuell. Verket säger sig inte kunna nu beräkna kostnaderna för de utbildningsinsatser som reformen kräver. Särskilda medel måste dock ställas till verkets förfogande för denna utbildning. Det underlag som redovisas i betänkandet ger enligt *statskontoret* inte möjlighet att närmare bedöma de kostnadsmässiga konsekvenserna av förslaget. Såvitt statskontoret kan förstå torde emellertid dessa inte vara sådana att de utgör hinder för att reformen genomförs. *Örebro kommun* konstaterar med stort gillande att förslaget inte kommer att medföra några nämnvärda kostnader utan i stället leda till ett bättre utnyttjande av de nuvarande resurserna. Ledig kapacitet i kammarrätterna utnyttjas, medan det i länsstyrelserna frigörs resurser som bör kunna utnyttjas i samband med den förestående reformeringen av förvaltning och rättskipning på länsnivå. *Stockholms kyrkliga samfällighet* delar däremot inte kommitténs åsikt att den föreslagna reformen inte kommer att medföra någon reell ökning av kostnaderna för kommunalbesvärspövningen. Erfarenheterna från liknande organisatoriska förändringar inom statsförvaltningen talar enligt samfälligheten ett annat språk. Det är vanligt att nuvarande lokaler inte är tillräckliga och att kostnader för utbyggnad eller förhyring av lokaler uppkommer. Därtill kommer kostnaderna för utbildning av kammarrättsdomare, för tjänstgöringen som föredragande i regeringsrätten och för växeltjänstgöringen i kammarrätter och länsstyrelser.

Bilaga 4

De remitterade förslagen

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.

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.

Om ej annat är särskilt föreskrivet, får kommunfullmäktiges beslut överklagas av den som är medlem av kommunen och landstingets beslut överklagas av den som är medlem av landstingskommunen. Sådana beslut överklagas genom besvär hos kammarrätten. Besvären får grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet

1. ej har tillkommit i laga ordning,
2. står i strid mot lag eller annan författning,
3. på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges eller landstingets befogenhet,
4. kränker klagandens enskilda rätt eller
5. annars vilar på orättvis grund.

Besvärshandlingen 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. Om besvärshandlingen har kommit in till kommunen eller landstingskommunen före besvärstidens utgång, skall besvären ändå tas upp till prövning.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka besvären grundas. Klaganden får ej anföra någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång.

2 §¹

I fråga om besvär över beslut av kommunstyrelsen, annan kommunal nämnd eller partssammansatt organ 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, annan landstingskommunal nämnd eller partssammansatt organ 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, annan nämnd eller partssammansatt organ skall bestämmelserna i 1 § om besvär över kommunfullmäktiges eller landstingets beslut tillämpas, 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 verkställs.

Om det är uppenbart att besvären ej kan bifallas, bör kammarrätten avgöra målet utan dröjsmål.

¹ Senaste lydelse 1979:409.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses kommunen eller landstingskommunen som part.

Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen får ej gälla sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna ej anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. Bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild 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 verkställs, 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 anför 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 ett beslut av kammarrätten vilket har gått klaganden emot får anföras endast av denne. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras av kommunen och medlem av denna eller, när fråga är om ett landstingskommunalt beslut, av landstingskommunen och medlem av denna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär över beslut, i fråga om vilket justering av protokollet senast den 31 december 1980 har tillkännagetts på kommunens eller landstingskommunens anslagstavla.

2 Förslag till

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹

dels att 8 och 12 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 13 a och 13 b §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

8 §

Kammarrätt prövar

1. besvär över beslut i *förvaltningsärende* som enligt lag eller annan författning anföres hos domstolen,

2. mål som underställes domstolen enligt folkbokföringsförordningen (1967:198).

Föreslagen lydelse

Kammarrätt prövar

1. besvär över beslut som enligt lag eller annan författning anföres hos domstolen,

2. mål som underställes domstolen enligt folkbokföringsförordningen (1967:198).

Regeringen förordnar om kammarrätternas domkretsar.

12 §

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.

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

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i taxeringslagen (1956:623). *Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.*

¹ Lagen omtryckt 1979:165.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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

13 a §

Kammarrätten skall vid behandling av kommunalbesvärsmål bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 b §.

Kammarrätten är dock domförför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1–3 samt vid prövning av besvär som uppenbarligen inte kan bifallas.

13 b §

Regeringen bestämmer antalet särskilda ledamöter för varje kammarrätt. De särskilda ledamöterna skall ha god kännedom om kommunal verksamhet. De förordnas av regeringen för tre år.

Om en särskild ledamot avgår under tjänstgöringstiden, utses en ny ledamot för den tid som återstår. Ändras antalet särskilda ledamöter, får en nyttillträdande ledamot utses för kortare tid än tre år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

3 Förslag till

Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningsprocesslagen (1971:291)
dels att i 2, 15 och 26 §§ ordet "Konungen" skall bytas ut mot
"regeringen",

dels att 35–37 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §¹

Besvär över kammarrättens beslut i fråga som fullföljts till eller underställts kammarrätten prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten meddelat prövningstillstånd.

Besvär över en kammarrätts beslut i ett mål som har blivit anhängigt hos kammarrätten genom överklagande eller underställning prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten har 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.

36 §

Prövningstillstånd meddelas,

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.

Om prövningstillstånd meddelas i ett av två eller flera likartade mål, som samtidigt föreligger till bedömande, får prövningstillstånd meddelas även i övriga mål.

Meddelar regeringsrätten prövningstillstånd för viss fråga, får domstolen pröva även annan fråga som besvären avser.

Prövningstillstånd meddelas,

1. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att *tal* prövas av regeringsrätten, eller

Prövningstillstånd får begränsas att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser.

37 §

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

¹ Senaste lydelse 1977:1034.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Föreskrifter om förbud mot anförande av nya omständigheter i kommunalbesvärsmål finns 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse

Härigenom föreskrivs att 89 § 1 mom., 90 och 91 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande 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 därå, 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.

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

Föreslagen lydelse

1 mom. Kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans beslut får, om ej annat är särskilt föreskrivet, överklagas genom besvär hos kammarrätten. Besvären får grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet

1. ej har tillkommit i laga ordning,

2. står i strid mot lag eller annan författning,

3. på annat sätt överskrider kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans befogenhet,

4. kränker klagandens enskilda rätt eller

5. annars vilar på orättvis grund.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag, då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på församlingens anslagstavla. Om besvärshandlingen har kommit in till församlingen före besvärstidens utgång, skall besvären ändå tas upp till prövning.

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka besvären grundas. Klaganden får ej anföra någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång.

¹ Lagen omtryckt 1976:500.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

90 §

Hava besvär anförts hos länsstyrelsen, äger länsstyrelsen, om skäl därtill üro, förbjuda överklagade beslutets verkställighet.

Grundas besvären därpå, att klagandens enskilda rätt blivit kränkt 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 orätvis grund, då länsstyrelsen må förordna om upphävande av beslutet i dess helhet.

Om det är uppenbart att besvären ej kan bifallas, bör kammarrätten avgöra målet utan dröjsmål.

Kammarrätten skall inhämta domkapitlets yttrande över besvären, om det ej är uppenbart obehövt.

Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses församlingen som part.

Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen får ej gälla sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna ej anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. Bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild tillämpas ej.

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 erhöi del av beslutet.

Besvär över ett beslut av kammarrätten vilket har gått klaganden emot får anföras endast av denne. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras av församlingen och var och en som sägs i 89 § 3 mom.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

Äldre bestämmelser tillämpas på besvär över beslut, i fråga om vilket justering av protokollet senast den 31 december 1980 har tillkännagetts på församlingens eller den kyrkliga samfällighetens anslagstavla.

9 Förslag till Lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)

Härigenom föreskrivs att 27 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Mot beslut som polismyndighet eller kommunal myndighet meddelat på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga *föres talan* hos länsstyrelsen genom besvär.

Beträffande klagan över kommunal myndighets beslut i fall som avses i 2 och 23 §§ *och över länsstyrelsens beslut med anledning av sådan klagan finnas bestämmelser i kommunallagen (1953:753) och kommunallagen (1957:50) för Stockholm.*

Mot länsstyrelses beslut om föreläggande av vite *föres talan* hos kammarrätten genom besvär.

Talan mot annat beslut av länsstyrelse på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga *och mot socialstyrelsens beslut enligt 21 § föres hos regeringen genom besvär.*

Beslut som på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga meddelas av *polismyndighet, länsstyrelse* eller *kammarrätt* skall utan hinder av besvär lända till efterrättelse, såvida ej annorlunda förordnas.

Föreslagen lydelse¹

27 §²

Beslut som *en* polismyndighet eller *en* kommunal myndighet *har* meddelat på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga *överklagas* hos länsstyrelsen genom besvär.

I fråga om besvär över en kommunal myndighets beslut i fall som avses i 2 och 23 §§ gäller dock vad som föreskrivs i 7 kap. kommunallagen (1977:179).

Länsstyrelsens beslut om föreläggande av vite *eller om ersättningsskyldighet enligt 17 eller 17 b § överklagas* hos kammarrätten genom besvär.

Annat beslut av *länsstyrelsen* på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga *överklagas hos regeringen genom besvär. Detsamma gäller socialstyrelsens beslut enligt 21 §.*

Beslut som på grund av denna stadga eller lokal ordningsstadga meddelas av *polismyndigheten, länsstyrelsen* eller *kammarrätten* skall utan hinder av besvär lända till efterrättelse, *om* ej annorlunda förordnas. *Detta gäller dock inte beslut om ersättningsskyldighet enligt 17 eller 17 b §.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

¹ Den föreslagna lydelsen innefattar även ändringar som föreslagits i prop. 1979/80:17. De ändringar som nu föreslås avser endast andra stycket.

² Senaste lydelse 1976:1003.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1979-12-21

Närvarande: f. d. regeringsrådet Martenius, justitierådet Mannerfelt, regeringsrådet Hilding, justitierådet Palm.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 13 september 1979 har regeringen på hemställan av dåvarande statsrådet och chefen för kommundepartementet Hansson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
3. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
4. lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund,
5. lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse,
6. lag om ändring i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar,
7. lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade,
8. lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade,
9. lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617).

Förslagen har föredragits inför lagrådet av expeditionschefen Peder Törnvall.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*.

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

4 §

Den i första stycket föreslagna bestämmelsen om att kammarrätten utan dröjsmål bör avgöra mål i vilka det är uppenbart att besvären inte kan bifallas är enligt lagrådets mening inte av den beskaffenhet att den bör meddelas i lag. Lagrådet föreslår att bestämmelsen utgår.

I tredje styckets första mening föreslås ett stadgande enligt vilket ett föreläggande enligt 5 § FPL ej får gälla sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna ej anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. Med hänsyn till de föreslagna bestämmelserna i 7 kap. 1 § tredje stycket vill det synas så uppenbart att ett föreläggande av här ifrågavarande slag ej kan meddelas, att stadgandet enligt lagrådets mening är överflödigt. Det föreslås därför att det slopas.

I tredje styckets andra mening föreslås en föreskrift om att bestämmelsen i 29 § FPL om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild ej skall tillämpas i kommunalbesvärsmål. Till stöd härför anförs i specialmotiveringen att bestämmelsen i den berörda paragrafen i FPL inte är förenlig med principerna för prövningen i kommunalbesvärsmål. Vad sålunda anförts är otvivelaktigt riktigt. Emellertid torde i själva verket med hänsyn till kommunalbesvärens särart inte finnas utrymme för en tillämpning av nämnda bestämmelse i 29 § FPL. Regeringsrätten har ända sedan FPL:s tillkomst haft att tillämpa denna lag vid prövningen av kommunalbesvär utan olägenhet av att något förbud motsvarande det nu föreslagna stadgandet ej funnits. Lagrådet finner stadgandet inte vara påkallat och föreslår att det utgår.

Förslaget till lag om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar

De bestämmelser som behövs med anledning av att kammarrätten föreslås få särskild sammansättning i kommunalbesvärsmål bör fogas in i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar efter i huvudsak det mönster som redan antagits när det gäller mål om fastighetstaxering. Om den teknik som använts beträffande fastighetstaxeringsmålen följs helt, skall de materiella reglerna om de särskilda ledamöterna tas in i kommunallagen och hänvisning dit göras i 11 § sista stycket och 12 § fjärde stycket förvaltningsdomstolslagen. Med hänsyn bl. a. till att en mera slutgiltig lösning när det gäller reglerna om kommunalbesvärsmål torde komma att följa av kommitténs fortsatta arbete, kan emellertid godtas att bestämmelserna f. n. får inflyta i förvaltningsdomstolslagen. Lagrådet föreslår, med vissa förtydliganden och redaktionella ändringar, dels att 11 § tredje stycket erhåller ändrad lydelse på sätt som framgår av det följande, dels att den i remissen föreslagna 13 a § erhåller nedan angivna lydelse, dels att den föreslagna 13 b § utgår.

11 § tredje stycket:

”Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i taxeringslagen (1956:623). Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.”

13 a §:

”Kammarrätten skall vid behandling av kommunalbesvärsmål bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i andra stycket. Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1–3 samt vid prövning av besvär som uppenbarligen inte kan bifallas.

Regeringen förordnar för tre år i sänder för varje kammarrätt det antal

särskilda ledamöter med uppgift att deltaga i handläggning av kommunalbesvärsmål som regeringen bestämmer. De särskilda ledamöterna skall ha god kännedom om kommunal verksamhet.

Om under tiden för förordnandet särskild ledamot avgår eller antalet särskilda ledamöter utökas, utses ny ledamot för den tid som återstår.”

Förslaget till lag om ändring i lagen om församlingsstyrelse

Beaktas vad lagrådet anfört vid 7 kap. 4 § förslaget till lag om ändring i kommunallagen bör av samma skäl första och fjärde styckena av den här föreslagna 90 § utgå.

Övriga förslag

Förslagen lämnas utan erinran.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-02-21

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Mundebo, Friggebo, Dahlgren, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell, Petri.

Föredragande: statsrådet Boo

Proposition om ny instansordning i kommunalbesvärsmål

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) m. m.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Innan jag går närmare in på vad lagrådet anför i sitt yttrande, vill jag erinra om att handläggningen av kommunalbesvärsmålen tar i anspråk en mycket stor del av regeringsrättens tid och om att det ofta tar lång tid innan ett sådant mål är slutligt avgjort. En reform av instansordningen i kommunalbesvärsmålen bör därför främst syfta till att förbättra arbetsläget i regeringsrätten när det gäller kommunalbesvärsmålen och att så långt möjligt förkorta handläggningstiderna. Intresset av en fungerande statlig laglighetskontroll måste, som också anfördes i lagrådsremissen, tillgodoses utan att de kommunala självstyrelseintressena träds för nära. Instansordningen måste alltså utformas så att den skapar bästa möjliga förutsättningar för den speciella typ av laglighetskontroll som kommunalbesvärsprövningen innebär. För egen del kan jag helt ansluta mig till dessa synpunkter och till det förslag till ny instansordning som med utgångspunkt i dem läggs fram i lagrådsremissen.

Lagrådet har i huvudsak lämnat de remitterade förslagen utan erinran och de erinringar som lagrådet framför är främst av lagteknisk karaktär. Erinringarna avser förslagen till ändring i kommunallagen, lagen (1961:436) om församlingsstyrelse och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 13 september 1979.

I 7 kap. 4 § första stycket kommunallagen och 90 § första stycket lagen om församlingsstyrelse skall enligt de remitterade förslagen föreskrivas att kammarrätten utan dröjsmål bör avgöra mål i vilka det är uppenbart att besvären inte kan bifallas. Lagrådet anser att sådana bestämmelser inte bör ges i lag och föreslår att bestämmelserna slopas. Det är enligt min mening angeläget att mål av det slag som de föreslagna bestämmelserna avser avgörs snabbt. Uttryckliga lagregler synes emellertid inte behövas för att man skall kunna få till stånd en sådan ordning. Jag vill i detta sammanhang erinra om att det i 22 § kammarrättsinstruktionen (1979:571) föreskrivs att mål som av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt skall handläggas med förtur. Jag biträder alltså lagrådets förslag i denna del.

I lagrådsremissen föreslås vidare att det i 7 kap. 4 § tredje stycket kommunallagen och 90 § fjärde stycket lagen om församlingsstyrelse skall föreskrivas att ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) inte får gälla sådana brister i besvärshandlingen som består i att denna inte anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. Lagrådet anser att dessa föreskrifter är överflödiga och föreslår att de slopas. Samma uppfattning redovisas i fråga om de föreslagna nya föreskrifterna om att bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild inte skall tillämpas i kommunalbesvärsmål.

För egen del anser jag att det föreligger en viss motsättning mellan 5 § förvaltningsprocesslagen och principen att klaganden i ett kommunalbesvärsmål måste framföra sina anmärkningar i fråga om det kommunala beslutets laglighet före besvärstidens utgång. Jag anser därför att det för tydlighetens skull är motiverat att uttryckligen föreskriva att ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen inte får gälla sådana brister i besvärshandlingen som består i att denna inte anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas.

Jag kan ansluta mig till lagrådets uppfattning att det med hänsyn till kommunalbesvärens särart knappast finns utrymme för en tillämpning av den nyss nämnda bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen i kommunalbesvärsmålen. För att undanröja varje tvivel anser jag emellertid att det är lämpligast att, som föreslogs i lagrådsremissen, uttryckligen föreskriva att bestämmelsen inte skall tillämpas i dessa mål.

Enligt lagrådet bör de bestämmelser som behövs med anledning av att kammarrätterna föreslås få en särskild sammansättning i kommunalbesvärsmål fogas in i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar efter i huvudsak det mönster som redan har antagits när det gäller fastighetstaxeringsmålen. I förhållande till förslaget i lagrådsremissen innebär lagrådets förslag vissa ändringar och tillägg. I en ny bestämmelse i 11 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör enligt lagrådet anges att bestämmelser om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §. Lagrådet anser vidare att föreskrifter i de hänscenden som

enligt remissen skall regleras i en ny 13 b § bör. med en delvis ändrad utformning, tas in i 13 a §. Lagrådets förslag om ett tillägg till 11 § är enligt min mening foljdriktigt med hänsyn till förslaget i remissen om att det i 12 § skall tas in en hänvisning till de nya reglerna i 13 a § om domförhet i kommunalbesvärsmål. Jag förordar därför att förslaget följs. Lagrådets förslag i fråga om 13 a och b §§ kan jag däremot inte biträda. Detta förslag innebär, bortsett från att bestämmelserna förs ihop till en paragraf, endast vissa redaktionella ändringar i förhållande till förslaget i lagrådsremissen. Enligt min mening är förslaget i lagrådsremissen enklare och tydligare utformat. I 13 b § bör däremot enligt min mening tas in en ny föreskrift om att kammarrätten fördelar tjänstgöringen mellan de särskilda ledamöterna efter samråd med dem. En motsvarande föreskrift i fråga om nämndemännen i kammarrätten finns i 13 §.

Utöver vad jag har redovisat i det föregående bör några få redaktionella ändringar göras i förslagen till ändring i kommunallagen, lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocesslagen, lagen om församlingsstyrelse, lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade och lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade.

Jag ämnar i det följande beröra några kostnadsfrågor m. m. som föranleds av förslaget att kammarrätterna skall ersätta länsstyrelserna som första besvärinstans i kommunalbesvärsmålen.

Avsikten är att omläggningen av instansordningen skall genomföras den 1 januari 1981 men att äldre mål inte skall överlämnas till kammarrätterna utan handläggas enligt den tidigare ordningen. Genom att kammarrätterna alltså avses överta handläggningen av kommunalbesvärsmålen successivt blir det, som anförs i lagrådsremissen, lättare för dem att bemästra den nya arbetsuppgiften. Förslaget att särskilda ledamöter med kännedom om kommunal verksamhet skall delta i handläggningen är också ägnat att minska övergångssvårigheterna. Av betydelse är vidare att en del domare i kammarrätt har erfarenhet av handläggning av kommunalbesvärsmål från tjänstgöring i länsstyrelse eller som föredragande i regeringsrätten. Övergångssvårigheterna skulle också kunna minskas genom att kommunalbesvärsmålen åtminstone under en övergångstid tilldelas särskilda rotlar. Som anförs i lagrådsremissen bestämmer kammarrätten själv i frågor som rör målens fördelning mellan rotlarna.

Trots vad jag nu har anfört anser jag det klart att omläggningen av instansordningen kommer att kräva att viss utbildning anordnas för kammarrätternas personal. Domstolsverket anför i sitt remissyttrande att det inte kommer att innebära några större svårigheter att anordna sådan utbildning under förutsättning att verket får tillräcklig tid på sig för att utveckla och genomföra lämpliga kurser. Särskilda medel måste dock, anför verket, ställas till förfogande för denna utbildning. Med hänsyn till bl. a. det utbildningsbehov som omläggningen av instansordningen kan väntas medföra förordar chefen för justitiedepartementet i budgetpropositionen att

anslagsposten till efterutbildning under anslaget D 1. Domstolsverket räknas upp med 350 000 kr. (prop. 1979/80:100, bil. 5, s. 51). Några ytterligare åtgärder från regeringens sida är enligt min mening inte påkallade f. n.

Enligt kommunalbesvärskommitténs bedömning kan kammarrätternas nuvarande kapacitet antas räcka till också för handläggning av kommunalbesvärsmålen. Förslaget om särskilda ledamöter föranleder emellertid vissa kostnader. Genomförandet av den nya instansordningen medför enligt kommittén å andra sidan en viss lättnad i arbetsbördan för regeringsrätten och länsstyrelserna. Enligt domstolsverkets remissyttrande kan reformen väntas leda till en viss minskning av regeringsrättens och en viss ökning av kammarrätternas arbetsbörda. Verket anser att det är svårt att uppskatta nettoeffekterna för förvaltningsdomstolarna.

Chefen för justitiedepartementet anför i budgetpropositionen att reformen kan väntas leda till ökade arbetsuppgifter för kammarrätterna och minskade arbetsuppgifter för regeringsrätten (prop. 1979/80:100, bil. 5, s. 57). Enligt hans bedömning kan den ordning för genomförandet av reformen som föreslås i lagrådsremissen antas leda till att regeringsrätten under budgetåret 1980/81 fortfarande är sysselsatt med sådana mål som följer nuvarande bestämmelser och att kammarrätterna först mot slutet av budgetåret kommer att tas i anspråk för prövning av kommunalbesvärsmål. På grund därav och med hänsyn till det nuvarande arbetsläget i kammarrätterna anser han att budgetfrågorna beträffande en ny instansordning för kommunalbesvärsmål kan anstå till budgetbehandlingen för budgetåret 1981/82. Om det visar sig nödvändigt, sägs det vidare i budgetpropositionen, kan regeringen anvisa ytterligare medel till kammarrätterna genom medgivande till anslagsöverskridande. Enligt min mening finns det inte någon anledning att nu göra en annan bedömning än den som redovisas i budgetpropositionen.

Som kommittén anför kommer reformen att medföra en viss lättnad i länsstyrelsernas arbetsbörda. De resurser som på grund härav frigörs bör tas i anspråk för andra arbetsuppgifter inom länsstyrelserna. Jag vill i detta sammanhang erinra om att det i en nyligen beslutad lagrådsremiss föreslås att allmänna ombud i körkortsmål skall knytas till länsstyrelserna.

Jag har i detta ärende samrätt med chefen för justitiedepartementet och statsrådet Petri.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att antaga förslagen till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
3. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),

4. lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund,
5. lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse,
6. lag om ändring i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar,
7. lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade,
8. lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade,
9. lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617) med vidtagna ändringar.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
1. Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179)	2
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	5
3. Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)	8
4. Förslag till lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund	10
5. Förslag till lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse	11
6. Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar	13
7. Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade	16
8. Förslag till lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade	17
9. Förslag till lag om ändring i allmänna ordningsstadgan (1956:617)	19
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1979-09-13	20
1. Inledning	20
2. Allmän motivering	21
2.1 Bakgrund	21
2.2 Instansordningen	24
2.2.1 Besvärsprövningen i regeringsrätten	24
2.2.2 Besvärsprövningen i instansen under regeringsrätten	27
2.2.3 Behovet av en länsinstans under kammarrätten	30
2.2.4 De landstingskommunala målen	34
2.2.5 Särskild sammansättning av kammarrätten	35
2.3 Kommunalbesvären och förvaltningsprocessen	37
2.4 Genomförandet	39
3. Upprättade lagförslag	39
4. Specialmotivering	40
4.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen	40
4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar	44
4.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen	45
4.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om kommunalförbund	48
4.5 Förslaget till lag om ändring i lagen om församlingsstyrelse	48
4.6 Övriga författningsförslag	48
5. Hemställan	49
6. Beslut	49

<i>Bilaga 1. Sammanfattning av kommunalbesvärskommitténs förslag</i>	50
<i>Bilaga 2. Kommunalbesvärskommitténs lagförslag</i>	55
<i>Bilaga 3. Sammanställning av remissyttrandena</i>	64
<i>Bilaga 4. De remitterade författningsförslagen</i>	100
Utdrag av lagrådets protokoll 1979-12-21	110
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1980-02-21	113
Hemställan	116
Beslut	117

