

Justitieutskottets betänkande 2024/25:JuU2

Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Lagändringarna innebär att en förvaltningsrätt ska få lämna över ett eller flera av domstolens mål till en annan förvaltningsrätt som får handlägga sådana mål. Detta gäller i de fall det behövs med hänsyn till domstolens handläggningstider och om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. På motsvarande sätt ska en kammarrätt få lämna över ett eller flera mål till en annan kammarrätt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2024.

Behandlade förslag

Proposition 2023/24:131 Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden.....5

 Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar5

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag.....10

 Propositionen10

Bilaga 2

Regeringens lagförslag11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2023/24:131.

Stockholm den 19 september 2024

På justitieutskottets vägnar

Adam Marttinen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Adam Marttinen (SD), Mikael Damsgaard (M), Annika Strandhäll (S), Charlotte Nordström (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Mattias Vepsä (S), Fredrik Kärholm (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson Garpvall (SD), Rasmus Ling (MP), Martin Melin (L), Mats Arkhem (SD), Sanna Backeskog (S) och Lars Isacson (S).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2023/24:131 Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar. I propositionen föreslår regeringen att möjligheten att lämna över mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar ska utökas.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

Utskottets överväganden

Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Lagändringarna innebär att möjligheten att lämna över mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar utökas.

Bakgrund

Forumregler för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Vilken allmän förvaltningsdomstol som är behörig att pröva ett mål styrs av forumregler. Om det i en lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till en allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt (14 § första stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar, förkortad LAFD). För de allmänna förvaltningsdomstolarna gäller att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det aktuella ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs något annat i en lag eller förordning (14 § andra stycket LAFD). I förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. finns särskilda forumbestämmelser som pekar ut en specifik förvaltningsrätt som behörig domstol för t.ex. mål om trängselskatt, punktskatt och visering. Vilken domstol som är behörig att ta upp ett överklagande till prövning bestäms då vanligen av klagandens hemortskommun. Sådana forumregler har införts för flera av förvaltningsrätternas största målkategorier, såsom skatte- och socialförsäkringsmål.

Nuvarande möjligheter att överlämna mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

Den domstol som enligt forumbestämmelserna är behörig att pröva ett mål har begränsade möjligheter att lämna över målet till en annan domstol som inte har samma behörighet. Det kan dock göras om det vid mer än en förvaltningsrätt finns flera mål som har nära samband med varandra. Målen får då handläggas vid en av förvaltningsrätterna, om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Vidare får en förvaltningsrätt lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som handlägger sådana mål, om det finns särskilda skäl och om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part (14 § tredje

och fjärde styckena LAFD). Motsvarande gäller för kammarrätter (8 a § andra stycket LAFD).

I förarbetena (prop. 1997/98:101) har det uttalats att den generella möjligheten att överlämna mål mellan domstolarna bör förses med begränsningar med hänsyn till domstolarnas sakliga kompetens. Det bör inte vara möjligt att överlämna ett mål om den mottagande domstolen inte handlägger den typen av mål. Det har också framhållits att regeln är avsedd för enskilda fall. Regeln kan därför inte tillämpas systematiskt. Inte heller ska regeln utnyttjas för att åstadkomma en utjämning av arbetsbördan mellan olika domstolar.

Genom en tillfällig lagändring den 1 januari 2017 fick de förvaltningsrätter som även är migrationsdomstolar möjlighet att överlämna migrationsmål och andra mål till övriga förvaltningsrätter, om det behövdes med hänsyn till domstolens handläggningstider och det kunde göras utan avsevärd olägenhet för någon part. På motsvarande sätt fick Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen) möjlighet att överlämna andra mål än migrationsmål till andra kammarrätter. Syftet med förslagen var att ge domstolarna bättre förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå genom att ta till vara den samlade kapaciteten hos de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Möjligheten att lämna över andra mål än migrationsmål med hänsyn till domstolens handläggningstider var begränsad i tid och gällde t.o.m. den 31 december 2020. Möjligheten för en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol att lämna över ett eller flera migrationsmål till en annan domstol som handlägger sådana mål är permanent (14 § femte stycket LAFD). En förutsättning för att migrationsmål ska få lämnas över enligt den bestämmelsen är att det behövs med hänsyn till migrationsdomstolens handläggningstider och att det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

Propositionen

Utökade möjligheter att överlämna mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

I propositionen föreslår regeringen ändringar i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar i syfte att utöka möjligheten att lämna över mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar.

Enligt förslaget ska en förvaltningsrätt få lämna över ett eller flera av domstolens mål till en annan förvaltningsrätt som får handlägga sådana mål, om det behövs med hänsyn till domstolens handläggningstider och om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. En kammarrätt ska under motsvarande förutsättningar få överlämna mål till en annan kammarrätt.

Regeringen framhåller i förslaget att målinflödet till de allmänna förvaltningsdomstolarna har varit mycket högt under flera år, framför allt till migrationsdomstolarna. Av en promemoria från Domstolsverket (Ju2023/00654) framgår att omloppstiderna, d.v.s. tiden från det att domstolen fått in målet till dess att det har avgjorts, totalt sett har ökat under senare år men även att det är stora skillnader i omloppstider mellan domstolarna. Tillströmningen av mål

till förvaltningsrätter och kammarrätter kan variera kraftigt på ett sätt som inte är förutsebart för domstolarna. Det kan handla om lagändringar eller ny domstols- eller myndighetspraxis som kan bidra till att enskilda domstolar i praktiken blir exklusiva forum för vissa måltyper, vilket ökar domstolarnas balanser och handläggningstider.

Enligt regeringen är det inte tillfredsställande att en enskild part kan behöva vänta olika länge på att ett mål ska avgöras beroende på var i landet det ska prövas. Regeringen anger vidare att den enskildes hemortskommun i många fall inte heller har någon betydelse för vilken förvaltningsdomstol som ska pröva målet, utan vilken domstol som är behörig bestäms i stället utifrån vilken förvaltningsmyndighet som först har prövat ärendet (jfr 14 § andra stycket LAFD).

Regeringen anför att ett sätt att komma till rätta med stigande målbalanser och långa omloppstider är att jämna ut arbetsbördan genom att öka möjligheten för de allmänna förvaltningsdomstolarna att vid behov lämna över mål till varandra. Enligt regeringen ger inte dagens bestämmelser domstolarna tillräckligt handlingsutrymme i det avseendet, vilket leder till att domstolarnas samlade resurser inte fullt ut tas till vara.

Forumbestämmelser syftar bl.a. till att ge parterna, både enskilda och allmänna, möjlighet att förutse i vilken domstol ett överklagat mål kommer att handläggas och prövas. Regeringen anför att mer flexibla regler om överlämnande av mål i enskilda fall kan innebära avsteg från gällande forumbestämmelser. Mer flexibla regler kan även innebära ett avsteg från närhetsprincipen, vilken är särskilt viktig i mål där en muntlig förhandling ska hållas. Regeringen bedömer dock att det är mycket viktigt att enskilda får sina mål avgjorda inom skälig tid. Enligt regeringen överväger fördelarna för en enskild som får ett avgörande inom skälig tid i många fall nackdelarna med att målet handläggs i en domstol på ett längre geografiskt avstånd från den enskilde, särskilt som handläggningen i huvudsak är skriftlig. Regeringen lyfter även i sammanhanget fram att den befintliga möjligheten att lämna över migrationsmål med hänsyn till domstolens handläggningstider har fungerat väl.

Mot bakgrund av den höga och fluktuerande måltillströmningen, antalet balanserade mål och de långa omloppstiderna i de allmänna förvaltningsdomstolarna anser regeringen därför att möjligheten att överlämna mål mellan de allmänna förvaltningsdomstolarna bör utökas.

Mål ska få lämnas över om det behövs med hänsyn till domstolens handläggningstider och om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska samtliga förvaltningsrätter och kammarrätter, alltså även de som inte är migrationsdomstolar, få lämna över

ett eller flera av sina mål, om det behövs med hänsyn till deras handläggnings-tider och om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Detta stämmer överens med den reglering som nu finns om migrationsdomstolarnas möjligheter att överlämna mål (14 § femte stycket LAFD).

För att en domstol ska få överlämna ett mål föreslås alltså att det behövs med hänsyn till domstolens handläggningstider. Ett överlämnande kan bli aktuellt om det kan antas att målet eller målen inte kan avgöras av den behöriga domstolen inom rimlig tid och en annan domstol har möjlighet att snabbare avgöra målet eller målen i fråga. Det kan finnas flera olika orsaker till att en domstol behöver flytta över ett eller flera mål, t.ex. höga målbalanser under en längre tid eller en plötslig ökning av antalet inkomna mål.

När mål ska lämnas över är det inte bara domstolarnas intressen som ska beaktas. En överlämning får bara ske om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon av parterna. Det är domstolens uppgift att bedöma vad som är en avsevärd olägenhet för någon av parterna. Den bedömningen kan i regel göras utan att parternas inställning behöver inhämtas. Enligt regeringen är det dock naturligt att domstolen beaktar vilka eventuella komplikationer ett beslut om överlämnande kan innebära innan beslutet fattas. Om det behövs för att fatta ett välgrundat beslut finns det dock inga hinder mot att parternas inställning inhämtas i frågan. Vidare kan en enskild enligt det befintliga regelverket överklaga beslutet om överlämnande om denne inte är nöjd med att målet överlämnas till en annan domstol. Regeringen påpekar även att det inte finns några hinder mot att den överlämnande domstolen upplyser parterna om att domstolen överväger att lämna över ett mål, även om det inte finns någon formell skyldighet till det.

Om en muntlig förhandling ska hållas i målet framhåller regeringen att det ofta talar mot ett överlämnande eftersom det generellt sett inte är till fördel för parten att behöva inställa sig vid en domstol långt ifrån partens hemvist. Regeringen konstaterar även att en muntlig förhandling som sådan redan enligt befintliga regler kan utgöra särskilda skäl för ett överlämnande i ett mål där muntlig förhandling ska hållas och den enskilde befinner sig på en ort som ligger närmare en annan domstol, antingen den behöriga domstolen eller en annan domstol (8 a § andra stycket och 14 § fjärde stycket LAFD).

Vad gäller det praktiska förfarandet när ett mål ska lämnas över gör regeringen bedömningen att nuvarande former för samråd och överlämnande även bör gälla för den nu föreslagna utökade möjligheten att överlämna mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar. När ett mål lämnas över från en allmän förvaltningsdomstol till en annan fattas ett beslut om överlämnande i varje enskilt mål. Innan ett sådant beslut fattas ska domstolarna samråda med varandra på lämpligt sätt och vara överens om att målet ska överlämnas. Om det råder olika meningar i frågan om huruvida målet ska överlämnas, faller frågan. Om ett mål har överlämnats ska parterna underrättas om det (8 och 9 §§ förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.). Underrättelsen sker genom att ett slutligt beslut skickas till parterna. Det beslutet innehåller inga andra parter än de som är aktuella i målet.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 november 2024.

För processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler blir tillämpliga genast efter ikraftträdandet. Det finns därför inte behov av några övergångsbestämmelser.

Utskottets ställningstagande

Propositionen har inte lett till några motionsyrkanden eller andra invändningar under utskottsbehandlingen. Utskottet anser att regeringens lagförslag är ändamålsenligt utformat och att det bör antas av riksdagen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2023/24:131 Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 8 a och 14 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §¹

Förekommer det vid mer än en kammarrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av kammarrätterna, om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En kammarrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan kammarrätt som *handlägger* sådana mål.

En kammarrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan kammarrätt som *får handlägga* sådana mål.

En kammarrätt får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan kammarrätt som får handlägga sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter.

14 §²

Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt.

Ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.

Förekommer det vid mer än en förvaltningsrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av förvaltningsrätterna om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En förvaltningsrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som *handlägger* sådana mål.

En förvaltningsrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som *får handlägga* sådana mål.

¹ Senaste lydelse 2016:1139.

² Senaste lydelse 2016:1139.

En förvaltningsrätt *som är migrationsdomstol* får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera *av migrationsdomstolens* mål till en annan *domstol* som *handlägger* sådana mål.

En förvaltningsrätt får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan *förvaltningsrätt* som *får handlägga* sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2024.