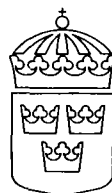


Regeringens proposition

1991/92:158

om regeringsrättens domförhet i vissa fall



Prop.
1991/92:158

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 mars 1992.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Gun Hellsvik

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att regeringsrätten skall få avgöra frågor om prövningstillstånd med en enda ledamot. Vidare föreslås att regeringsrätten skall få avvisa eller avslå en resningsansökan med en enda ledamot, om regeringsrätten tidigare avslagit en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande och sökanden inte anfört något nytt, som är av betydelse för prövningen av ansökan. Samma domförhetsregel föreslås också gälla för avskrivning av mål efter återkallelse. De nuvarande reglerna innebär att tre ledamöter krävs för domförhet i samtliga berörda fall.

De föreslagna bestämmelserna överensstämmer i princip med de bestämmelser som redan gäller för högsta domstolen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1992.

Förslag till

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

Härigenom föreskrivs att 4 a § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §¹

På avdelning dömer fem regeringsråd. Avdelningen är dock domför med fyra regeringsråd, om tre av dessa är ense om slutet.

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Vid prövning av talan mot beslut varigenom besvär avvisats såsom för sent inkomna samt vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär och avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med tre regeringsråd. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd skall tre regeringsråd delta.

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkel beskaffenhet. *Har regeringsrätten tidigare avslagit en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande och anför sökanden inget nytt som är av betydelse för prövningen av ansökningen, är avdelningen dock domför med ett regeringsråd, om ansökningen avslås eller avvisas.*

Vid prövning av talan mot beslut varigenom besvär avvisats såsom för sent inkomna samt vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär är avdelningen domför med tre regeringsråd.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med ett regeringsråd.

Frågor om prövningstillstånd får avgöras av ett regeringsråd. Fler än tre regeringsråd får inte delta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

¹ Senaste lydelse 1989:356.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Johansson, Laurén, Hörnlund, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Hellsvik

Proposition om regeringsrättens domförhet i vissa fall

1 Inledning

Regeringsrätten har i skrivelse den 20 december 1991 till regeringen föreslagit vissa ändringar i lagstiftningen angående regeringsrättens domförhet. Lagförslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Skrivelsen har remissbehandlats. Remissvar har avgetts av justitieombudsmannen, högsta domstolen, justitiekanslern, riksskatteverket, kammarrätten i Stockholm, juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet och Sveriges advokatsamfund. Remissvaren finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr 91-4138).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 27 februari 1992 att inhämta lagrådets yttrande över det lagförslag som utarbetats i ärendet. Det till lagrådet remitterade lagförslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*. Lagrådets granskning har lett till en mindre redaktionell ändring av lagförslaget.

2 Nuvarande ordning

Regeringsrätten, som för närvarande består av 20 regeringsråd, är högsta förvaltningsdomstol och prövar som sista instans överklaganden av kammarrätternas avgöranden.

Omkring 40 procent av överklagandena till regeringsrätten avser mål enligt skattelagstiftningen. Till andra frekventa måltyper hör körkortsmål, mål om socialt bistånd, mål om studiestöd, mål enligt kommunallagen (1991:900), byggnadsmål, mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt verkställighetsmål enligt föräldrabalken. Bland övriga måltyp-

per kan nämnas mål om utlämnande av allmän handling (sekretessmål), patentmål, miljö- och hälsoskyddsmål samt kriminalvårdsmål.

Förr tog regeringsrätten upp alla överklaganden till prövning i sak. År 1971 (prop. 1971:30; KU 36; rskr 222; SFS 1971:289) infördes emellertid den regeln att ett överklagande inte skall tas upp till prövning i sak utan att regeringsrätten meddelat prövningstillstånd (dispens). Meddela inte någon dispens står kammarrättens avgörande fast. Bakom reformen låg önskemålet att förbättra förutsättningarna för regeringsrätten att spela rollen som prejudikatinstans. Motsvarande reform gjordes beträffande högsta domstolen (prop. 1971:45; JuU 7; rskr 163; SFS 1971:218).

Kravet på dispens gäller inte beträffande sekretessmål och inte heller beträffande vissa mål i vilka riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern för talan.

Regeringsrätten prövar inte bara överklaganden utan också ansökningar om resning och återställande av försutten tid i fråga om sådana ärenden för vilka regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är högsta instans. Vidare prövar regeringsrätten mål enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. För resning, återställande av försutten tid eller rättsprövning gäller inte något krav på dispens.

Antalet till regeringsrätten per år inkomna mål har det senaste decenniet varierat mellan som lägst 4 794 (år 1982) och som högst 6 198 (år 1986). År 1991 inkom närmare 6 000 mål. I mellan 85 och 90 procent av de inkomna målen brukar dispens krävas. Av de i regeringsrätten år 1990 avgjorda skattemålen prövades 11,1 procent i sak. Övriga mål prövades mindre ofta i sak. Uppskattningsvis uppgick – totalt räknat och om man undantar bl.a. tryckfrihetsmål och sekretessmål – andelen i sak prövade mål till 8,1 procent. Detta skall jämföras med att i högsta domstolen andelen i sak prövade mål (inklusive fall av återförvisning) samma år var 11,3 procent för tvistemål, 4,1 procent för brottmål och 11,1 procent för besvärsmål eller totalt räknat 8,5 procent. Bland de mål i regeringsrätten i vilka dispens inte behövs ingår resningsfallen som är något eller några hundratal per år.

Målbalanserna i regeringsrätten har under det senaste decenniet periodvis varit större än vad de är nu, men de har också ibland varit mindre. År 1980 var antalet balanserade mål 3 114 medan det år 1985 var 4 664. För närvarande finns över 4 000 mål i balans. De två senaste åren har målavverkningen visat en nedåtgående tendens, och enligt regeringsrätten beror detta bl.a. på att flera måltyper som har ökat i antal är särskilt resurskrävande.

Bestämmelserna om regeringsrättens sammansättning finns i 4, 4 a och 5 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Ett mål i regeringsrätten avgörs utom i mycket speciella fall på någon av domstolens tre avdelningar. Avdelningen dömer normalt med fem regeringsråd. Avdelningen är dock domför (dvs. får döma) med fyra regeringsråd, om tre av dessa är ense om slutet. Vid prövning av resningsansökningar är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Vid behandling av frågor om dispens och vid avskrivning av mål efter återkallelse skall tre regeringsråd delta.

Mitt förslag: Frågor om dispens i regeringsrätten skall få avgöras av ett enda regeringsråd. En ansökan om resning skall få avvisas eller avslås av endast ett regeringsråd, om regeringsrätten tidigare lämnat en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande utan bifall och sökanden inte anført något nytt som är av betydelse för prövningen av ansökningen. Samma domförhållningsregel skall gälla för avskrivning av mål efter återkallelse.

Förslaget i regeringsrättens skrivelse: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt förslaget.

Skälen för mitt förslag: En ändring av domförhållningsreglerna vid dispensprövning i regeringsrätten har redan tidigare diskuterats. Sålunda föreslogs i departementspromemorian (Ds Ju 1980:12) Högsta domstolens och regeringsrättens arbetsformer att en avdelning av högsta domstolen eller regeringsrätten vid behandling av dispensfrågor skulle vara domför med en enda ledamot och att fler än tre ledamöter inte skulle få delta. Såvitt gällde högsta domstolen genomfördes förslaget på det sättet att en avdelning av domstolen vid behandling av dispensfrågor skulle vara domför med tre ledamöter men att dispensfrågan skulle få avgöras av en enda ledamot, om den var av enkel beskaffenhet.

För regeringsrätten kom ingen motsvarande lagändring till stånd. Den dåvarande departementschefen uttalade (prop. 1980/81:154 s. 16) att de skäl som talade för att man öppnade en möjlighet till en enklare dispensprövning i högsta domstolen visserligen åtminstone delvis kunde anföras även för regeringsrättens del och att även intresset av att bevara ett likartat regelsystem vid fullföljd till de båda högsta domstolarna talade för att samma ordning infördes i regeringsrätten. Han menade emellertid att förhållandena i regeringsrätten inte var alldeles jämförbara med dem i högsta domstolen. Regeringsrättens område var sålunda mycket vidsträckt, vilket medförde att det många gånger kunde vara svårt för de enskilda ledamöterna att överblicka behovet av prejudikat, och en kollegial sammansättning vid dispensprövning var därmed behövlig i fler fall än i HD.

Det var delvis sådana synpunkter som medfört att en majoritet av regeringsrättens ledamöter hade avstyrkt förslaget om nya sammansättningsregler för dispensprövningen i regeringsrätten. Med hänsyn till ledamöternas inställning och till att arbetsläget i regeringsrätten vid den tiden inte påkallade några särskilda åtgärder lades det inte fram något förslag i ämnet för regeringsrättens del. Departementschefen påpekade emellertid att det kunde finnas anledning att återkomma till frågan sedan erfarenhet vunnits av hur det nya systemet fungerade i högsta domstolen.

Frågan om högsta domstolens sammansättning vid dispensprövning togs upp på nytt i ett lagstiftningsärende år 1989 (prop. 1988/89:78; JuU 20; rskr 260; SFS 1989:352) och då på grundval av ett betänkande från rättegångsutredningen (SOU 1986:1). Enligt rättegångsutredningens bedömning var er-

farenheterna av de möjligheter till en enkel dispensprövning som 1981 års reform erbjöd i och för sig mycket goda även om utfallet inte riktigt blivit vad som torde ha varit avsett. I samband med 1981 års reform hade man nämligen menat att majoriteten av dispensfrågorna skulle prövas med endast en ledamot. En prövning med endast en ledamot hade emellertid kommit att bli mindre vanlig än en prövning med tre.

I 1989 års lagstiftningsärende framhöll departementschefen att det var en fördel om högsta domstolen gavs ett så fritt spelrum som möjligt i fråga om de mål som varken kunde betecknas som enkla eller komplicerade. Hon förklarade att en sådan instans som högsta domstolen med fullt förtroende kunde anförtros att själv avgöra när en större sammansättning skulle pröva dispensfrågan. Hon föreslog därför på grundval av rättegångsutredningens förslag att huvudregeln för högsta domstolen skulle bli att dispensfrågor fick avgöras av en ledamot och att fler än tre ledamöter inte skulle få delta i prövningen. Förslaget godtogs av riksdagen. Förhållandena i regeringsrätten berördes inte i 1989 års lagstiftningsärende.

De av regeringsrätten nu föreslagna reglerna angående dispensprövning överensstämmer i princip med vad som redan gäller för högsta domstolen. Erfarenheterna av de för dispensfrågor i högsta domstolen gällande sammansättningsreglerna är goda. Högsta domstolen har sålunda i sitt remissyttrande anfört bl.a. att de ändringar som genomförts för högsta domstolens del har inneburit en väsentlig minskning av ledamöternas arbete med dispensprövningsfrågor. Högsta domstolen har i sitt yttrande även förklarat att det för domstolens del inte har inneburit några nackdelar att inga bestämmelser finns som närmare reglerar möjligheterna att pröva dispensfrågor med endast en ledamot. Enligt högsta domstolen kan inte heller avvägningen i det enskilda fallet om dispensprövningen skall göras av en eller flera ledamöter anses ha medfört några svårigheter.

Ett genomförande av förslaget medför, som jag ser det, att regeringsrättens resurser inte i alltför hög grad behöver tas i anspråk för dispensprövning utan kan ägnas den egentliga, rättsbildande verksamheten. För regeringsrättens del kan man visserligen inte förvänta att en regel om endomarsammansättning kan tillämpas i riktigt samma omfattning som den tillämpas i högsta domstolen, där för närvarande omkring 75 procent av alla dispensansökningar prövas av en enda ledamot. Det finns nämligen skillnader mellan de båda högsta instanserna såvitt gäller kompetensområdenas homogenitet. Jag ser emellertid inte någon anledning till att inte låta samma regler gälla för de båda högsta instanserna i det nu berörda hänseendet. En reform framstår som särskilt angelägen mot bakgrund av att man – som en av mina företrädare har angett (se bilaga 4 till prop. 1990/91:100 s. 64) – på sikt bör minska antalet regeringsråd.

Jag föreslår därför att frågor om prövningstillstånd skall få avgöras av ett regeringsråd och att fler än tre ledamöter inte skall få delta.

Riksskatteverket har i sitt remissyttrande haft synpunkter på i vilka fall regeringsrätten bör ha den ena eller den andra sammansättningen beträffande en dispensfråga. Jag anser mig emellertid inte ha anledning att gå närmare in på frågor av det slaget. Närmare riktlinjer för tillämpningen kan i stället dras upp av regeringsrätten genom dess arbetsordning.

Mitt förslag utesluter inte att dispensprövning i vissa fall sker med två regeringsråd. Vid meningsskiljaktighet torde i sådant fall en omröstningsregel i 16 kap. 3 § rättegångsbalken om utslagsröst för den som vill bevilja dispens ha motsvarande tillämpning.

Som jag redan nämnt innefattar regeringsrättens framställning även frågan om regeringsrättens sammansättning vid en upprepad resningsansökan. Med de gällande reglerna måste varje sådan framställning bedömas av minst tre ledamöter, och av jävshänsyn torde varje prövning så långt det är möjligt böra göras av ledamöter som inte tidigare har bedömt resningsfrågan (jfr 6 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). För högsta domstolens del tillkom vid 1989 års reform den regeln att en ansökan om resning får avslås eller avvisas av en enda ledamot, om högsta domstolen tidigare lämnat en ansökan om resning beträffande samma avgörande utan bifall och sökanden inte har anfört något nytt som är av betydelse för prövningen av ansökan. Samma regel bör nu – som regeringsrätten föreslagit – införas för regeringsrättens del. För bifall till en ansökan om resning bör liksom i högsta domstolen alltid krävas att minst tre ledamöter deltar.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse bör regeringsrätten – i likhet med högsta domstolen – vara domför med en enda ledamot.

4 Ikraftträdande

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1992. Några särskilda övergångsbestämmelser anser jag inte behövas.

5 Upprättat lagförslag

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

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

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till

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

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden lagt fram.

Förslag till

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

Härigenom föreskrivs att 4 a § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

På avdelning dömer fem regeringsråd. Avdelningen är dock domför med fyra regeringsråd, om tre av dessa är ense om slutet.

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Vid prövning av talan mot beslut varigenom besvär avvisats såsom för sent inkomna samt vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär och avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med tre regeringsråd. Vid behandling av frågor om prövningsstillstånd skall tre regeringsråd delta.

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkel beskaffenhet. *Har regeringsrätten tidigare lämnat en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande utan bifall och anför sökanden inget nytt som är av betydelse för prövningen av ansökningen är avdelningen dock domför med ett regeringsråd om ansökningen avslås eller avvisas.*

Vid prövning av talan mot beslut varigenom besvär avvisats såsom för sent inkomna samt vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär är avdelningen domför med tre regeringsråd.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är *avdelningen domför med ett regeringsråd.*

Frågor om prövningsstillstånd får avgöras av ett regeringsråd. Fler än tre regeringsråd får inte delta.

Förslag till

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

Härigenom föreskrivs att 4 a § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*4 a §¹

På avdelning dömer fem regeringsråd. Avdelningen är dock domför med fyra regeringsråd, om tre av dessa är enskilt om slutet.

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkl beskaffenhet. Vid prövning av talan mot beslut varigenom besvär avvisats såsom för sent inkomna samt vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär och avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med tre regeringsråd. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd skall tre regeringsråd delta.

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkl beskaffenhet. *Har regeringsrätten tidigare avslagit en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande och anför sökanden inget nytt, som är av betydelse för prövningen av ansökan, är avdelningen dock domför med ett regeringsråd om ansökningen avslås eller avvisas.*

Vid prövning av talan mot beslut varigenom besvär avvisats såsom för sent inkomna samt vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär är avdelningen domför med tre regeringsråd.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med ett regeringsråd.

Frågor om prövningstillstånd får avgöras av ett regeringsråd. Fler än tre regeringsråd får inte delta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

¹ Senaste lydelse 1989:356.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1992-03-10

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitierådet Hans-Gunnar Solerud, regeringsrådet Anders Swartling

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 27 februari 1992 har regeringen på hemställan av statsrådet Hellsvik beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Birgitta Eilemar.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Innehåll

Prop. 1991/92:158

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 1992.	3
1 Inledning	3
2 Nuvarande ordning	3
3 Ändrade domförehetsregler i vissa fall	5
4 Ikraftträdande	7
5 Upprättat lagförslag	7
6 Hemställan	7
7 Beslut	7
Bilaga 1 Regeringsrättens lagförslag	8
Bilaga 2 Lagrådsremissens lagförslag	9
Bilaga 3 Lagrådets yttrande	10

