

DOMSTOLARNA INFÖR 2000-TALET

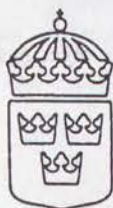
ARBETSUPPGIFTER OCH FÖRFARANDEREGLER

DEL A

SOU 1991:106

Betänkande av domstolsutredningen

Ref KB 0cc



Statens offentliga utredningar
1991:106
Justitiedepartementet

Domstolarna inför 2000-talet

Arbetsuppgifter och förfaranderegler

Del A

Betänkande av domstolsutredningen
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 30 november 1989 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst elva ledamöter med uppdrag att utreda domstolarnas framtida uppgifter, arbets sätt och organisation, att utse en av ledamöterna att vara ordförande samt att besluta om sakkunniga, experter och annat biträde åt kommittén.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 11 januari 1990 som ledamöter i kommittén presidenten i försäkringsöverdomstolen Leif Ekberg, ordförande, ledamöterna av riksdagen Gunilla André (c) och Britta Bjelle (fp), advokaten Bernt-Erik Ekeroth (mp), lagmannen Arnold Joelsson, ledamöterna av riksdagen Kurt Ove Johansson (s) och Göran Magnusson (s), jur. lic. Lotti Ryberg (v), lagmannen Carl-Anton Spak, ledamoten av riksdagen Birthe Sörestedt (s) samt hovrättspresidenten Håkan Winberg (m).

Kommittén antog namnet domstolsutredningen.

Den 30 augusti 1990 entledigades Kurt Ove Johansson från sitt uppdrag. Samma dag förordnades ledamoten av riksdagen Gunnar Thollander (s) som ledamot i kommittén.

Den 30 april 1991 entledigades Gunilla André från sitt uppdrag fr.o.m. den 28 mars 1991. Samtidigt förordnades ledamoten av riksdagen Martin Olsson (c) som ledamot i kommittén fr.o.m. den 28 mars 1991.

Den 13 november 1991 entledigades Bernt-Erik Ekeroth från sitt uppdrag. Samma dag förordnades ledamöterna av riksdagen Lars Andersson (nyd), Holger Gustavsson (kds) och Birgit Henriksson (m) som ledamöter i kommittén.

Som sakkunniga förordnades den 29 januari 1990 expeditionschefen Karl-Gunnar Ekeberg och den 23 februari 1990 generaldirektören Lars Åhlén.

Som experter förordnades den 29 januari 1990 kammarrättslagmannen Gunnar Dyhre, JUSEK, jur. dr Peter Fitger och byrådirektören Gun Haak, ST-Domstol, den 13 februari 1990 kammarrättsassessorn Göran Dahlgren och departementsrådet Lars Eklycke, justitiedepartementet, den 18 april 1990 lagmannen Bo Lenter, Sveriges domareförbund, den 23 april 1990 advokaten Sture Larsson,

Sveriges Advokatsamfund samt den 18 februari 1991 kanslichefen Alf Andersson.

Genom beslut den 1 november 1990 entledigades Göran Dahlgren från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 december 1990.

Genom beslut den 5 december 1991 entledigades Alf Andersson från sitt uppdrag fr.o.m. den 6 december 1991.

Som sekreterare förordnades den 11 januari 1990 kammarrätts-assessorn Birgitta Eilemar och byråchefen Lars Lindström.

Regeringen har den 13 december 1989 till oss för beaktande under vårt arbete överlämnat

1. skrivelse den 16 november 1977 från domstolsverket med hemställan om översyn av hyres- och arrendenämndsorganisationen,

2. skrivelse den 17 september 1984 från medborgarrättsrörelsen om rättegångskostnader i förvaltningsmål,

3. skrivelse den 3 maj 1985 från hyresgästernas riksförbund angående hyresnämndernas ställning,

4. skrivelse den 14 juni 1985 från Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, SABO, angående hyresnämndernas ställning,

5. skrivelse den 22 oktober 1985 från riksdagens ombudsmän (justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson) angående utformningen av 9 § förvaltningsprocesslagen,

6. skrivelse den 13 januari 1987 från organisationer för hyresgäster och fastighetsägare i Östergötland angående hyresnämndernas och bostadsdomstolens existensberättigande,

7. skrivelse den 15 juli 1987 från kammarrättsrådet Jan Adell angående förslag till åtgärder för att förbättra rättssäkerheten i vissa mål och ärenden,

8. skrivelse den 5 april 1989 från kammarrätten i Jönköping angående begränsning i möjligheten att hos kammarrätten överklaga kriminalvårdsstyrelsens beslut,

9. skrivelse den 1 maj 1989 från hovrättslagmannen Erland Aspelin m.fl. angående en reformerad överättsprocess,

10. skrivelse den 22 augusti 1989 från polismyndigheten i Uppsala angående reglerna om hämtning av vittne till förhandling inför förvaltningsdomstol,

11. skrivelse den 7 september 1989 från Kungsbacka kommun angående domkretsindelningen i norra delen av Hallands län (delvis), och

12. skrivelse den 23 juni 1987 från länsrätten i Östergötlands län angående vissa körkortsfrågor, i de delar som angår utredningens uppdrag.

Den 12 september 1991 överlämnade regeringen härjämte för kännedom till oss en framställning från länsrätten i Kristianstads län angående förslag till ändring i förordningen med länsrättsinstruktion.

Den 31 januari 1991 återkallade regeringen vårt uppdrag att överväga de problem som kan vara förknippade med mycket stora

domstolar. Samtidigt uppdrog regeringen åt statskontoret att göra en organisatorisk översyn av Svea hovrätt och framlägga de förslag som översynen kan ge anledning till. Statskontoret fick genom detta regeringsbeslut vidare i uppdrag att biträda oss i vårt arbete med organisatoriska frågor. Statskontoret redovisade det sistnämnda uppdraget genom att avlämna en rapport till oss den 6 november 1991. Genom tilläggsdirektiv den 7 november 1991 (Dir. 1991:94) begränsade emellertid regeringen vårt uppdrag på så sätt det inte längre omfattar en översyn av domstolsväsendets organisation. Vi har därför överlämnat statskontorets rapport till justitiedepartementet för de åtgärder som den kan föranleda. Samtidigt har vi till justitiedepartementet återlämnat de skrivelser som av regeringen överlämnats till oss som rör organisatoriska frågor.

Vi har avgett remissyttranden den 3 september 1990 över riksförsäkringsverkets och domstolsverkets rapport (DV 1990:1) Kortare handläggningstider vid bl.a. omprövning och överklagande inom socialförsäkringen, riksskatteverkets delrapport om översyn av utsköningsbalken (RSV Rapport 1990:5) och betänkandet (SOU 1990:52) Utbyte av utländska körkort samt den 22 januari 1991 över departementspromemorian (Ds 1990:88) Ny lag om personundersökning i brottmål.

Arbetet med att utarbeta förslagen i avdelning V (processrättsliga frågor) har utförts av Peter Fitger.

Härmed överlämnas betänkandet Domstolarna inför 2000-talet. Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 1991

Leif Ekberg

Lars Andersson

Britta Bjelle

Holger Gustavsson

Birgit Henriksson

Arnold Joelsson

Göran Magnusson

Martin Olsson

Lotti Ryberg

Carl-Anton Spak

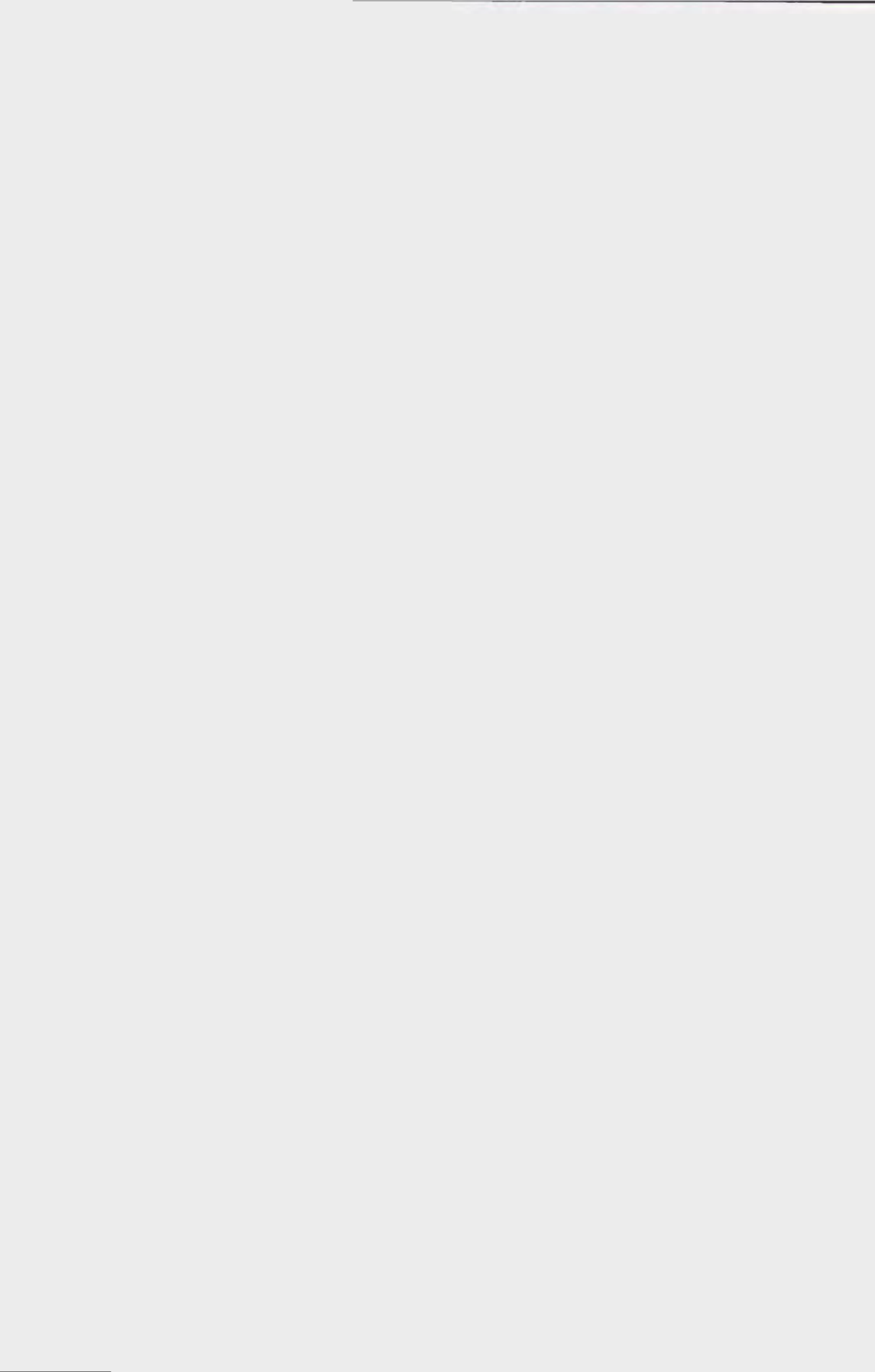
Birthe Sörestedt

Gunnar Thollander

Håkan Winberg

/Birgitta Eilemar

Lars Lindström



Innehåll

Del A

<i>Sammanfattning</i>	19
I INLEDNING	37
II ARBETSFÖRDELNINGEN MELLAN DOMSTOLAR OCH FÖRVALTNING	
1 <i>Inledning</i>	45
2 <i>Familjemål</i>	57
2.1 Nuvarande regler m.m.	57
2.2 Överflyttning av otvistiga frågor till en förvaltningsmyndighet	58
2.3 Den finländska modellen	61
2.4 Underhållsbidrag och bidragsförskott	64
3 <i>Adoptionsärenden</i>	66
3.1 Gällande regler	66
3.2 Överväganden	68
4 <i>Namnärenden</i>	70
4.1 Barns förvärv av efternamn genom anmälan	70
4.2 Andra frågor	72
5 <i>Förordnande av bodelningsförrättare, boutredningsman och skiftesman m.m.</i>	74
5.1 Inledning	74
5.2 Bodelningsförrättare	74
5.3 Boutredningsman och testamentsexekutor	77
5.3.1 Avträdande av dödsbo till förvaltning av boutredningsman m.m.	77
5.3.2 Redovisningsskyldighet	79
5.4 Skiftesman	82

6	<i>Registreringsärenden enligt äktenskapsbalken.</i>	
	<i>Avhandlingsprotokollet. Äktenskapsregistret</i>	84
6.1	Handläggningen av ärendena	84
6.2	Avhandlingsprotokollet	88
6.3	Huvudmannskapet för äktenskapsregistret	88
7	<i>Förmynderskapsärenden</i>	92
7.1	Gällande regler m.m.	92
7.2	Utgångspunkter för de fortsatta övervägandena	94
7.3	Systemet med inskrivning vid domstol	95
7.4	Förmynderskap	96
7.5	Förvalterskap	97
7.6	Godmanskap	101
7.7	Beslut beträffande förmyndares, förvaltares och gode mäns förvaltning	107
7.8	Tillsyn över överförmyndare	108
7.9	Sammanfattning	111
8	<i>Lösöreköp</i>	113
9	<i>Kallelse på okända borgenärer</i>	117
10	<i>Frågor om konkurs m.m.</i>	120
10.1	Nuvarande ordning i huvuddrag	120
10.2	Möjligheterna att flytta över hanteringen	122
	10.2.1 Inledande synpunkter	122
	10.2.2 Prövningen av konkursansökningar	124
	10.2.3 Åtgärder omedelbart efter konkursbeslutet	125
	10.2.4 Edgångssammanträde	128
	10.2.5 Tvångsmedel m.m.	131
	10.2.6 Ersättning för inställelse	132
	10.2.7 Bevaknings- och anmärkningsförfarandet	132
	10.2.8 Utdelningsförfarandet	133
	10.2.9 Avskrivning av konkurs	134
	10.2.10 Förvaltares slutredovisning	134
	10.2.11 Arvoden	135
	10.2.12 Ackord i konkurs m.m.	136
10.3	Handläggningsfrågor	137
10.4	Sammanfattning	138
11	<i>Frågor om likvidation</i>	140
11.1	Allmänt	140
11.2	Kan frågor om tvångslikvidation av aktiebolag flyttas bort från tingsrätterna?	142
11.3	Handläggning och överklagande	148

11.4	Likvidation av andra juridiska personer	149
12	<i>Inskrivningsärenden m.m.</i>	151
12.1	Inledning	151
12.2	Inskrivningsärenden	151
12.3	Arbetsuppgifter som har samband med inskrivnings- väsendet	158
	12.3.1 Dödningsärenden	158
	12.3.2 Båtbyggnadsförskott	162
13	<i>Ärenden om arvsskatt och inregistrering av bouppteckningar m.m.</i>	164
13.1	Allmänt	164
13.2	Tidigare förslag om ändrad organisation	166
13.3	För- och nackdelar med en överflyttning	167
13.4	Sammanfattning	175
14	<i>Förrättande av borgerlig vigsel</i>	176
15	<i>Beslut rörande verkställighet av brottmålsdomar</i>	180
15.1	Nämnderna inom kriminalvården	180
15.2	Bakgrund till den nuvarande ordningen	184
15.3	Tidigare förslag beträffande övervakningsnämnderna	185
15.4	Bör övervakningsnämnderna avskaffas?	186
	15.4.1 Allmänt	186
	15.4.2 Beslut om frihetsberövande	187
	15.4.3 Övervakningsnämndernas återstående uppgifter	196
15.5	Förfaranderegler m.m.	202
	15.5.1 Allmänt	202
	15.5.2 Frågor om förverkande av villkorligt medgiven frihet	204
	15.5.3 Frågor om omhändertagande	204
	15.5.4 Överklagande av myndighets beslut	206
	15.5.5 Forumfrågor	207
	15.5.6 Överklagande av tingsrätts avgörande	207

III ARBETSFÖRDELNINGEN MELLAN DE ALLMÄNNA DOMSTOLARNA OCH DE ALLMÄNNA FÖRVALTNINGSDOMSTOLARNA

16	<i>Inledning</i>	209
17	<i>Mål om vårdnad och umgänge</i>	210

17.1	De allmänna domstolarnas avgöranden	210
17.2	Frågor om verkställighet och överflyttning	211
17.3	Tidigare förslag	215
17.4	Överväganden	217
17.4.1	Val av myndighet	217
17.4.2	Samordning med vårdnadsavgörandet	223
17.4.3	Förfaranderegler i tingsrätt	225
17.4.4	Forumregler	226
17.4.5	Överklagande	227
17.4.6	Rättegångskostnader	228
17.4.7	Domförhet	229
18	<i>Körkortsmål</i>	230
18.1	Inledning	230
18.2	Nuvarande regler	231
18.3	Målantalet m.m.	241
18.4	Överflyttning av körkortsmål till tingsrätt	242
18.4.1	Tidigare utredningar och förslag	242
18.4.2	Överväganden	248
18.5	Överflyttning av körkortsmål till förvaltnings- myndighet	253
18.5.1	Problem med nuvarande ordning	253
18.5.2	Europakonventionen och förhållandena i vissa andra länder	255
18.5.3	Några körkortsfrågor som beslutas av annan myndighet än länsrätt	258
18.5.4	Handläggning av liknande frågor inom andra områden	258
18.5.5	Överväganden	259
18.5.6	Körkortsmyndigheten	262

IV OMRÖVNING, ÖVERKLAGANDE OCH INSTANSORDNING

19	<i>Inledning</i>	267
20	<i>Omprövning enligt förvaltningslagen</i>	269
20.1	Inledning	269
20.2	Förvaltningslagen	270
20.3	Enkät 1, beslutsmyndigheterna	271
20.3.1	Socialnämnderna	271
20.3.2	Byggnadsnämnderna	272
20.3.3	Länsstyrelserna	272
20.3.4	De centrala myndigheterna	273

20.3.5	Övriga myndigheter	273
20.4	Enkät II, besvärinstanserna	274
20.5	Överväganden	275
21	<i>Prövningstillstånd, fullföljdsbegränsningar m.m.</i>	277
21.1	Allmänt	277
21.2	Allmänt om instansordningen inom domstolsväsendet .	278
21.3	Allmänt om ett system med prövningstillstånd	279
21.4	De allmänna domstolarna	284
21.4.1	Inledning	284
21.4.2	Konventionsåtaganden	286
21.4.3	Förhållandena i vissa främmande länder	287
21.4.4	Förbud att överklaga tingsrättens avgörande . .	292
21.4.5	Utvärdering av reglerna om fullföljdsförbud med ventil	295
21.4.6	Andra inskränkningar i omfattningen av hov- rättens prövning	298
21.4.7	Förenklingar i handläggningen av frågor som skall överprövas	300
21.4.8	Hovrätternas sammansättning	302
21.4.9	Andra åtgärder för att underlätta för hov- rätterna	308
21.4.10	Ändringsdispens	309
21.5	De allmänna förvaltningsdomstolarna	324
21.5.1	Inledning	324
21.5.2	Länsrätternas nuvarande målgrupper	330
21.5.3	Länsrätternas nya målgrupper	339
21.5.4	Överväganden	342
21.5.5	Domstolsavgifter	345
22	<i>Nedflyttning av mål i instanskedjan</i>	349
22.1	Allmänna synpunkter	349
22.2	Kriminalvårdsmål	362
22.2.1	Inledning	362
22.2.2	Nuvarande ordning	362
22.2.3	Domstolsprövning	364
22.2.4	Överväganden	368
22.3	Kommunalbesvärsmål	372
22.3.1	Inledning	372
22.3.2	Nuvarande ordning	372
22.3.3	Bakgrund till nuvarande instansordning	376
22.3.4	Överväganden	378
22.4	Mål från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	387
22.4.1	Inledning	387

	22.4.2	Nuvarande ordning	387
	22.4.3	Överväganden	396
22.5		Sekretessmål	398
	22.5.1	Inledning	398
	22.5.2	Lagstiftning	399
	22.5.3	Allmänt om sekretessmål	399
	22.5.4	Domstolsprövning	404
	22.5.5	Överväganden	407
22.6		Studiestödsområde	412
	22.6.1	Inledning	412
	22.6.2	Organisation m.m.	413
	22.6.3	Studiestödet	413
	22.6.4	Överväganden	418
22.7		Några länsstyrelsemål	419
	22.7.1	Inledning	420
	22.7.2	Mål där länsstyrelsen beslutar som första instans	420
	22.7.3	Överväganden	423
	22.7.4	Mål där länsstyrelsen prövar besvär över en annan myndighets beslut	424
	22.7.5	Överväganden	434
22.8		Andra mål som prövas av kammarrätt som första domstolsinstans	439
22.9		Kronofogdemål	444
	22.9.1	Utsökningsmål	444
	22.9.2	Mål om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter	457
	22.9.3	Överklaganden i den summariska processen	457
	22.9.4	Mål om statlig lönegaranti vid konkurs	458

V PROCESSRÄTTSLIGA FRÅGOR

23		<i>Inledning</i>	461
24		<i>Vad är det som principiellt skiljer FPL från RB?</i>	464
25		<i>Förfarandet i förvaltningsdomstol</i>	472
25.1		Allmänt	472
25.2		Något om förvaltningsrättskipningen i andra länder	475
25.3		En eller två parter i processen?	480
	25.3.1	Gällande rätt	480
	25.3.2	Överväganden	486
25.4		Domstolens materiella funktion i målen	512
	25.4.1	Gällande rätt	512

25.4.2	Överväganden	517
25.5	Skriftväxlingen i målen	540
25.5.1	Gällande rätt	540
25.5.2	Överväganden	547
25.6	Muntlighet	565
25.6.1	Gällande rätt	565
25.6.2	Den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna . . .	568
25.6.3	Överväganden	574
25.7	Omröstning	602
25.7.1	Gällande rätt	602
25.7.2	Överväganden	616
25.8	Rättegångskostnaderna	619
25.8.1	Gällande rätt	620
25.8.2	Överväganden	630
25.9	Vissa andra frågor	655
26	<i>Förfarandet i allmän domstol</i>	665
26.1	Allmänt	665
26.2	Den frivilliga rättsvården	666
26.2.1	Gällande rätt	666
26.2.2	Överväganden	669
26.3	Reglerna om överklagande	683
26.3.1	Gällande rätt	683
26.3.2	Överväganden	690
VI KOSTNADSKONSEKVENSER		707
VII IKRAFTTRÄDANDE		715
<i>Reservationer</i>		716
1.	Reservation av Martin Olsson (c) angående inskrivningsärenden (kapitel 12)	716
2.	Reservation av Martin Olsson (c) angående ärenden om arvsskatt och inregistrering av bouppteckningar m.m. (kapitel 13)	717
3.	Reservation av Lotti Ryberg (v) angående prövnings- tillstånd (kapitel 21)	718
4.	Reservation av Lars Andersson (nyd), Britta Bjelle (fp), Birgit Henriksson (m), Martin Olsson (c) och Håkan Winberg (m) angående prövningstillstånd i brottmål (avsnitt 21.4.10)	720

5.	Reservation av Arnold Joelsson angående prövnings- tillstånd i kammarrätt (avsnitt 21.5.4) och det all- männas roll i processen enligt domstolsförfarandelagen (avsnitt 25.3)	720
6.	Reservation av Carl-Anton Spak angående prövnings- tillstånd i kammarrätt (avsnitt 21.5.4)	724
7.	Reservation av Göran Magnusson (s), Lotti Ryberg (v), Birthe Sörestedt (s) och Gunnar Thollander (s) angåen- de domstolsavgifter (avsnitt 21.5.5)	725
8.	Reservation av Martin Olsson (c) angående kommunal- besvärsmål (avsnitt 22.3)	725
9.	Reservation av Lotti Ryberg (v) angående kommunal- besvärsmål (avsnitt 22.3)	727
10.	Reservation av Lotti Ryberg (v) angående tvåparts- process, det allmänna i den offensiva rollen (avsnitt 25.3)	728
11.	Reservation av Lars Andersson (nyd), Britta Bjelle (fp), Holger Gustavsson (kds), Birgit Henriksson (m), Martin Olsson (c) och Håkan Winberg (m) angående rättegångskostnader i förvaltningsprocessen (avsnitt 25.8)	729
	<i>Särskilda yttranden</i>	730
1.	Särskilt yttrande av Göran Magnusson (s), Birthe Sörestedt (s) och Gunnar Thollander (s) anngående utredningens uppdrag	730
2.	Särskilt yttrande av Gun Haak angående utredningens uppdrag	730
3.	Särskilt yttrande av Sture Larsson angående prövnings- tillstånd i brottmål (avsnitt 21.4.10)	732
4.	Särskilt yttrande av Gunnar Dyhre med instämmande av Lars Åhlén angående prövningstillstånd i kammarrätt (avsnitt 21.5.4) och det allmännas roll i processen enligt domstolsförfarandelagen (avsnitt 25.3)	733
5.	Särskilt yttrande av Lotti Ryberg (v) angående införan- de av tvåpartsprocess och förvaltningsdomstolarnas ut- redningsskyldighet (avsnitt 25.3)	735

Del B

	<i>Författningsförslag</i>	9
1.	Förslag till lag om förfarandet i mål i förvaltningsdom- stol och i vissa mål i allmän domstol (domstolsför-	

	farandelag)	9
2.	Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken	23
3.	Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	28
4.	Förslag till lag om ändring i ärvdabalken	57
5.	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	63
6.	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	77
7.	Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken	160
8.	Förslag till lag om ändring i lagen (1845:50 s. 1) om handel med lösören, som köparen låter i säljarens vård kvarbliva	167
9.	Förslag till lag om ändring i lagen (1927:85) om dödande av förkommen handling	170
10.	Förslag till lag om ändring i lagen (1928:281) om allmänna arvsfonden	171
11.	Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge ang. verkställighet av straff m.m.	172
12.	Förslag till lag om ändring i lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs	176
13.	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	177
14.	Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)	184
15.	Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1973:349)	186
16.	Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1973:1176) .	187
17.	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid	188
18.	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt	189
19.	Förslag till lag om ändring i bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen	192
20.	Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)	194
21.	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift	199
22.	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.m.	200
23.	Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1977:477)	201
24.	Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302) . . .	204
25.	Förslag till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet .	207
26.	Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)	211
27.	Förslag till lag om ändring i renhållningslagen	

	(1979:596)	212
28.	Förslag till lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.	213
29.	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	214
30.	Förslag till lag om ändring i lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer	216
31.	Förslag till lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080)	218
32.	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:81) om fastighetsmäklare	219
33.	Förslag till lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter	220
34.	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	222
35.	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem	224
36.	Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)	225
37.	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister	255
38.	Förslag till lag om ändring i församlingslagen (1988:180)	256
39.	Förslag till lag om ändring i djurskyddslagen (1988:534)	258
40.	Förslag till lag om ändring i lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn	259
41.	Förslag till lag om ändring i taxeringslagen (1990:324)	260
42.	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning	261
43.	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	263

SPECIALMOTIVERING TILL FÖRFATTNINGSFÖRSLAGEN

1.	Förslaget till lag om förfarandet i mål i förvaltningsdomstol och i vissa mål i allmän domstol (domstolsförfarandelag)	265
2.	Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken	296
3.	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken	297
4.	Förslaget till lag om ändring i ärvdabalken	306
5.	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	308
6.	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	318
7.	Förslaget till lag om ändring i utökningsbalken	332
8.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1845:50 s. 1) om	

	handel med lösören, som köparen låter i säljarens vård kvarbliva	333
9.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1927:85) om dödande av förkommen handling	334
10.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1928:281) om allmänna arvsfonden	334
11.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge ang. verkställighet av straff m.m.	334
12.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs	336
13.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	336
14.	Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)	338
15.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt	338
16.	Förslaget till lag om ändring i bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen	339
17.	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (1975:1385)	340
18.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift	341
19.	Förslaget till lag om ändring i körkortslagen (1977:477)	342
20.	Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)	343
21.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet	344
22.	Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)	345
23.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen	346
24.	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	346
25.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer	346
26.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter	347
27.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem	347
28.	Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)	348
29.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:746) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn	359

30.	Förslaget till lag om ändring i taxeringslagen (1990:324)	359
31.	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning	359

BILAGOR

<i>Bilaga 1.</i>	Kommittédirektiv (Dir. 1989:56)	363
<i>Bilaga 2.</i>	Kommittédirektiv (Dir. 1991:54)	393
<i>Bilaga 3.</i>	Domstolsverkets personalprognos för tingsrätter i olika storleksgrupper	395
<i>Bilaga 4.</i>	Sammanfattning av utredningens undersökning om tillämpningen av förvaltningsprocesslagen	399
<i>Bilaga 5.</i>	Undersökning av hur kostnadsreglerna i 15, 20, 21, 24 och 26 §§ FPL tillämpas	455
<i>Bilaga 6.</i>	Undersökning av bötesbrottmål	457

Sammanfattning

Inledning

Under senare år har domstolarna utsatts för stora påfrestningar. Ett väsentligt skäl är den allt större arbetsbelastningen. Utvecklingen inom samhället har tillfört domstolarna fler och alltmer komplicerade uppgifter. De resurser som tillförts domstolarna motsvarar inte den faktiska ökningen av antalet inkomna mål och ärenden. Från en situation där man i allmänhet har haft goda möjligheter att lägga ned erforderlig tid och omsorg på varje uppgift har man, trots ett fortlöpande rationaliseringsarbete, på sina håll hamnat i en situation som med fog kan beskrivas som besvärlig. Balanserna har ökat och önskvärda handläggningstider kan inte hållas. Från en del håll har man till och med sagt att domstolarna befinner sig i kris.

Det är denna situation som är bakgrunden till vårt uppdrag. Vår uppgift har - sedan regeringen begränsat den genom tilläggsdirektiv - varit att se över domstolarnas uppgifter och arbetssätt. Vår översyn har för det första omfattat arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter. För det andra har vi sett över arbetsfördelningen mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna i ett par hänseenden. För det tredje har vi haft att ta ställning till regler om omprövning, överklagande och instansordning. Slutligen har vi behandlat vissa processrättsliga frågor.

I inledningen till betänkandet redovisar vi några utgångspunkter för våra överväganden. Både i den svenska grundlagen och i olika internationella konventioner har domstolarna tillagts en särställning i förhållande till andra samhällliga organ. Det har att göra med den betydelse som domstolarna har för medborgarna. Alla vars sak prövas av domstol har rätt att känna att domstolen enbart är till för att skipa rätt och inte för att gå samhällets eller någon enskild parts ärenden. Domstolarnas uppgift att skipa rätt är en stor och viktig uppgift. Om samhället inte kan erbjuda medborgarna en oavhängig och högkvalitativ rättskipning, kan det inte fungera. Det finns således anledning att ställa höga krav på domstolarna.

Under den senaste tiden har domstolarna fått en delvis ny roll som ställer nya krav på dem. Det gäller det ökande internationella samarbetet, i första hand inom Europa, som gör att domstolarna får

en ännu viktigare roll än hittills. Området för domstolsprövning i olika frågor har under senare tid utvidgats under inflytande bl.a. från den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen). Ett framtida närmande till EG torde komma att föranleda ytterligare utvidgningar. Det internationella samarbetet gör också att domstolarna kan få tillämpa andra rättskällor än de inhemska.

Vi tolkar inte vårt uppdrag så att vi i första hand har till uppgift att föreslå besparingar. Vår uppgift är i stället att inom ramen för de medel som finns tillgängliga försöka åstadkomma ett så bra domstolsväsende som möjligt. Vi skall granska domstolarnas verksamhet i syfte att öka deras effektivitet med bibehållna krav på rättssäkerhet.

Arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning

En viktig del av utredningsarbetet har varit att se till att domstolarna i princip tilldelas enbart sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning. Den översynen redovisar vi i avdelningen om *arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning*. I kapitel 1 går vi igenom de grundlagsbud och konventionsåtaganden som är av intresse i sammanhanget och försöker beskriva vad som *måste* förbehållas domstolarna. Men vi konstaterar också att vi i vårt land inte tillämpar en minimilösning när det gäller området för domstolsprövning. Det finns mycket av det som domstolarna arbetar med idag som om man bara ser på grundlagsbuden och de internationella åtagandena lika väl skulle kunna handläggas av förvaltningsmyndigheter. För oss har det varit en huvuduppgift att undersöka om allt detta även i framtiden bör handläggas av våra domstolar.

Vår principiella utgångspunkt beträffande arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter är följande. Domstolarna är samhällets mest kvalificerade beslutsfattare i juridiska frågor. Medan förvaltningsmyndigheterna är specialister på olika sakområden är domstolarnas specialitet att under rättssäkra former lösa juridiska frågor inom flera olika områden. Det är angeläget att spara domstolsväsendets resurser till de kvalificerade frågorna. Det finns egentligen ingen fördel med att låta domstolarna arbeta med frågor som inte kräver deras särskilda juridiska kompetens. Sådana frågor blir inte bättre avgjorda av domstolar än av förvaltningsmyndigheter samtidigt som det är till nackdel för samhället och för domstolsväsendet att domstolarnas resurser tas i anspråk för sådant som inte kräver deras särskilda kompetens.

De allmänna domstolarna - i första hand tingsrätterna - har sedan gammalt ett antal arbetsuppgifter som ligger vid sidan om deras

huvuduppgifter, tvistemålen och brottmålen. Exempel på sådana uppgifter är frågor om inregistrering av bouppteckningar samt inskrivning av förmynderskap och godmanskap. Vårt uppdrag att se över arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning innefattar när det gäller de allmänna domstolarna i första hand att göra en översyn av tingsrätternas sidofunktioner i syfte att undersöka om de kan skötas av någon annan myndighet än domstol. Enligt vår uppfattning överväger fördelarna med att renodla tingsrätternas arbetsuppgifter till vad som brukar kallas rättskipning i egentlig mening de nackdelar som allmänt sett kan följa med att arbetsuppgifter flyttas bort från tingsrätterna.

De allmänna förvaltningsdomstolarna har inga uppgifter som kan betecknas som sidofunktionerna. Frågan om arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning inom denna organisation gäller i stället om ett beslut av en förvaltningsmyndighet skall överprövas av en överordnad myndighet eller av en domstol. Vilka ärenden som skall gå den ena respektive den andra vägen bygger på principer som lades fast vid regeringsrättens tillkomst år 1909. Dessa principer ger inte alltid någon klar ledning. Ibland kan det vara tillfälligheter eller historiska skäl som ligger bakom den nuvarande ordningen. I andra fall har den tillkommit efter ingående principiella överväganden. Det skulle i och för sig vara värdefullt att göra en översyn av om den nuvarande fördelningen mellan förvaltning och domstol är ändamålsenlig. Den analys av dagens förhållanden som krävs för detta är dock så omfattande att den måste anses ligga utanför ramen för denna utredning. En principiell utgångspunkt för vårt arbete har i stället varit att de förvaltningsärenden som i dag prövas av förvaltningsdomstol skall underkastas sådan prövning även i framtiden. Vi har dock vid vår genomgång av kammarrätternas målområde närmare undersökt om det är nödvändigt med domstolsprövning i kriminalvårdsmål och studiestödsfall. Vi kommer vidare in på frågan om det måste vara en länsrätt som beslutar om körkortsingripande eller om detta lika väl kan göras av en förvaltningsmyndighet.

Med dessa principiella utgångspunkter går vi i de följande kapitlen igenom de arbetsuppgifter vid tingsrätterna som kan hänföras till sidofunktioner. I kapitel 2 redovisar vi vår bedömning att man inte bör flytta över handläggningen av *otvistiga äktenskapsmål* till en förvaltningsmyndighet. Vi redovisar också våra erfarenheter av ett finländskt system där föräldrar kan lösa vårdnads- och umgängesrättsfrågor genom avtal, som fastställs av socialnämnden. I kapitlen 3, 4 och 5 föreslår vi att *adoptionsärenden, namnärenden samt ärenden om förordnande av bodelningsförrättare, boutredningsman och skiftesman* även i fortsättningen skall handhas av domstolarna. Däremot föreslår vi att skyldigheten för *testamentsexekutorer* att

underrätta tingsrätten om vem som har fått årsredovisning avskaffas. I kapitel 6 diskuterar vi de registreringsärenden med familjerättslig anknytning som nu handläggs vid tingsrätterna och därefter antecknas i det centrala äktenskapsregistret i Örebro. De frågor som handläggs på detta sätt är *anmälningar om bodelning, bodelningshandlingar, äktenskapsförord och gåvohandlingar*. Vi föreslår att tingsrätternas handläggning av dessa ärenden tas över av det centrala äktenskapsregistret samt att reglerna om tingsrätternas *avhandlingsprotokoll* avskaffas. När det gäller det framtida *huvudmannaskapet för äktenskapsregistret* föreslår vi att registret skall administreras av riksskatteverket. I kapitel 7 föreslår vi beträffande *förmynderskapsärenden* en omfördelning av uppgifter mellan tingsrätterna och överförmyndarna av innebörd att tingsrätterna avlastas de uppgifter som inte kräver domstolsprövning (frågor om godmanskap enligt 11 kap. 1 - 3 §§ föräldrabalken samt frågor om entledigande och byte av förvaltare och god man som förordnats enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken). Vi föreslår också att kammarkollegiet i stället för tingsrätterna skall förordna *god man för allmänna arvsfonden*. Slutligen föreslår vi att uppgiften att utöva *tillsyn över överförmyndarna* flyttas från tingsrätterna till länsstyrelserna. I kapitel 8 och 9 föreslår vi att handläggningen av frågor om s.k. *lösöreköp* och om *kallelse på okända borgenärer* flyttas från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna. I kapitel 10 föreslår vi en relativt omfattande omfördelning av uppgifter rörande *konkurser* mellan tingsrätter, tillsynsmyndigheter och förvaltare. I princip är vår tanke att tingsrätten skall besluta om konkurs och därefter avsluta konkursärendet för sin del. Den fortsatta hanteringen kan i normalfallet enligt våra förslag skötas utan att tingsrätten behöver kopplas in. Vissa frågor kräver dock även i fortsättningen beslut av tingsrätt. Om en sådan fråga väcks, får tingsrätten lägga upp ett nytt mål. I kapitel 11 föreslår vi att frågor om *skyldighet för aktiebolag att träda i likvidation* enligt 13 kap. 4 § första stycket 2 - 5 aktiebolagslagen (1975:1385) skall prövas av patent- och registreringsverket i stället för av tingsrätterna. I kapitel 12 diskuterar vi *inskrivningsärendenas* framtida hemvist. I enlighet med våra direktiv lämnar vi inga förslag men vi uttalar att det fortsatta arbetet med inskrivningsväsendets utveckling enligt vår mening bör bedrivas från utgångspunkten att inskrivningsväsendet på sikt bör skiljas från domstolsväsendet. Vi går också igenom två ärendegrupper som har samband med inskrivningsärendena, de s.k. *mortifikationsärendena* och ärendena om *registrering av båtbyggnadsförskott*, och uttalar att vi anser att dessa ärenden bör handläggas av samma myndighet som handlägger inskrivningsärendena. I kapitel 13 förslår vi att uppgifterna att *registrera bouppteckningar och dödsboanmälningar samt att fastställa arvsskatt* skall flyttas från tingsrätterna till skattemyndigheterna. I kapitel 14, slutligen, föreslår vi att det

även i fortsättningen skall ankomma på domare vid tingsrätt att *förrätta borgerlig vigsel* men att det skall öppnas en möjlighet att förordna även annan tjänsteman vid tingsrätt därtill.

Det finns en annan aspekt på frågan om arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning som tas upp i våra direktiv, nämligen frågan om det finns något som nu handläggs av förvaltningsmyndigheter men som bör överföras till domstolarna. I kapitel 15 tar vi upp vissa *beslut rörande verkställighet av brottmålsdomar*. Enligt gällande ordning har *övervakningsnämnderna* till uppgift att fatta vissa beslut som rör verkställigheten av brottmålsdomar i frågor av särskild vikt för den enskilde. Hit hör frågor om tillfälliga omhändertaganden och förverkande av villkorligt medgiven frihet beträffande personer som är villkorligt frigivna från fängelse. När det gäller dessa frågor kan övervakningsnämndernas beslut överprövas av kriminalvårdsnämnden som andra och sista instans. Vi har granskat om det svenska förfarandet i detta hänseende stämmer överens med reglerna i europakonventionen om att var och en som berövas sin frihet skall ha rätt att få sin sak prövad av domstol. Vår slutsats blir att det är tveksamt om nämnderna har en sådan fristående ställning i förhållande till kriminalvårdens organ att de kan godtas som domstolar i europakonventionens mening. Och även om man från svensk sida skulle göra den bedömningen att nämndorganisationen är godtagbar enligt konventionen, kan det sägas att redan risken för att en prövning i en nämnd i ett visst fall inte skulle uppfylla konventionens krav är ett motiv för en reform.

Det finns olika tänkbara lösningar på det angivna problemet. Av skäl som vi redovisar i betänkandet stannar vi för att föreslå att alla frågor om frihetsberövande som nämnderna nu handlägger - alltså förutom de angivna fallen även frågor om tillfälliga omhändertaganden av personer som dömts till skyddstillsyn - i stället skall handläggas av tingsrätt som första instans.

De uppgifter som härefter skulle återstå för övervakningsnämnderna är inte av den beskaffenheten att de verkligen kräver domstolsprövning. Det finns alltså ingenting som hindrar att de även i fortsättningen handläggs av övervakningsnämnderna. Vi diskuterar alternativa handläggningsorgan och föreslår att dessa uppgifter med några undantag flyttas till andra myndigheter inom kriminalvårdsverket - i första hand till frivårdsmyndigheterna. Som en konsekvens av dessa överflyttningar föreslår vi att övervakningsnämnderna avskaffas.

Arbetsfördelningen mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Den nuvarande fördelningen av mål mellan allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar bygger ytterst på en hävdvunnen uppdelning mellan rättskipning och förvaltning. Under 1900-talet har överprövningen förvaltningsvägen i växande utsträckning ersatts eller byggts ut med prövning i förvaltningsdomstol. Målfördelningen mellan de båda domstolsorganisationerna framstår mot den bakgrunden som i de flesta hänseenden logisk och överskådlig och det finns knappast anledning att göra en förutsättningslös översyn. I avdelningen om *arbetsfördelningen mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna* redovisar vi emellertid våra överväganden när det gäller två målgrupper. I kapitel 17 behandlar vi frågor om *verkställighet av avgöranden om vårdnad om barn och umgänge med barn, frågor om överflyttning av barn och frågor om utdömande av vite som förelagts enligt 6 kap. 21 § föräldrabalken*. Vi föreslår att dessa frågor skall handläggas av tingsrätterna i stället för av länsrätterna. I det sammanhanget föreslår vi också att det skall införas ett krav på prövningstillstånd för att få ett sådant avgörande överprövat av hovrätt och att det - utom i prejudikatfall - inte skall gå att överklaga hovrättens avgörande. Också när det gäller mål om *körkortsingripande*, som nu beslutas av länsrätt i första instans, har vi haft i uppdrag att överväga en överflyttning till tingsrätterna. Vårt uppdrag beträffande körkortsingripanden har även omfattat en undersökning av om ett ingripande kan ske inom ramen för systemet med ordningsbot eller strafföreläggande på grund av trafikbrott. Vår bedömning, som finns redovisad i kapitel 18, är att det inte finns tillräckliga skäl att flytta över körkortsmålen till tingsrätterna och vi anser inte heller att körkortsingripande skall ske i form av föreläggande om ordningsbot eller strafföreläggande. Vi har emellertid kommit fram till att det inte är nödvändigt att domstol beslutar om körkortsingripande. Enligt vår mening är det av flera skäl angeläget att samma myndighet beslutar om körkortsfrågor. Vi föreslår därför att länsstyrelse, som i dag bl.a. beslutar om körkortstillstånd, skall besluta om körkortsingripande. Länsstyrelsens beslut skall kunna överklagas till länsrätt. Dessutom föreslår vi att de allmänna ombuden i körkortsmål avskaffas och att länsstyrelsen skall vara den enskildes motpart i domstolsprocessen.

Omprövning, överklagande och instansordning

Både inom rättsväsendet och inom förvaltningen finns möjligheter att få ett ställningstagande från en myndighet prövat på nytt. Man brukar använda termen *omprövning* när det är den myndighet som beslutat

i första instans som gör den nya prövningen. Om prövningen görs av en annan myndighet eller domstol, talar man i stället om *överprövning*.

Inom domstolsväsendet finns det i regel möjligheter att överklaga ett domstolsavgörande i första instans till en högre domstolsinstans. Den möjligheten tillgodoser två intressen. För det första skall det gå att rätta avgöranden som av någon anledning har blivit felaktiga. För det andra tillgodoses intresset av att få fram avgöranden som är vägledande för rättstillämpningen, prejudikat. Inom förvaltningen finns vid sidan av möjligheten att överklaga även ett omprövningsinstitut.

Vi har fått i uppdrag att analysera vissa frågor om *omprövning, överklagande och instansordning*.

En viktig utgångspunkt för överväganden om instansordningen i förvaltningsdomstolarna är reglerna om omprövning i förvaltningslagen m. fl. lagar. Ett effektivt omprövningsförfarande är ägnat att enkelt och snabbt rätta felaktiga beslut, att minska tillströmningen av mål till domstolarna och att underlätta handläggningen av de mål som överklagas. I kapitel 20 redovisar vi en undersökning som vi har gjort av hur de nuvarande *omprövningsreglerna enligt förvaltningslagen* fungerar. Vi kommer fram till att det, trots att den omprövning av sina egna beslut som myndigheterna företar sällan leder till att besluten ändras, ändå ligger ett värde i att denna möjlighet finns. Vi föreslår inte någon utökning av myndigheternas skyldighet att företa omprövning. Däremot har vi funnit att vissa myndigheter dröjer oacceptabelt länge med att lämna över överklagade ärenden till domstolarna. På den punkten måste enligt vår mening en ändring ske men vad som behövs är ingen lagändring utan bara att myndigheterna följer den lag som finns.

I våra direktiv ges vi också uppdraget att överväga frågor om *prövningstillstånd* i hovrätt och kammarrätt. Regler om prövningstillstånd finns redan nu för vissa mål i hovrätt; de innebär att hovrätten i en sammansättning med två ledamöter efter en genomgång av handlingarna har att ta ställning till om målet skall bli föremål för fullständig prövning, alltså om prövningstillstånd skall meddelas. Ett skäl för att hovrätten skall meddela prövningstillstånd är enligt dessa regler att det finns anledning att ändra i tingsrättens avgörande. Man talar i dessa fall om ett system med ändringsdispens till skillnad från det system med prejudikatdispens som finns i högsta domstolen och regeringsrätten. Frågor om prövningstillstånd behandlar vi i kapitel 21.

När det gäller *de allmänna domstolarna* redovisar vi inledningsvis de konventionsåtaganden som är av intresse i sammanhanget och en översikt över förhållandena i vissa främmande länder. Vi redovisar

också - närmast som en bakgrund till övervägandena om prövningstillstånd - vilka andra metoder som kan vara tänkbara för att underlätta hovrätternas besvärliga arbetssituation. Därvid behandlar vi metoderna att förbjuda överklagande av tingsrättens avgörande, att på annat sätt inskränka omfattningen av hovrättens prövning, att förenkla handläggningen av frågor som skall överprövas och att ändra sammansättningsreglerna för hovrätterna och vissa andra tänkbara åtgärder.

När det gäller en utvidgning av systemet med ändringsdispens för brottmål konstaterar vi först att det är skillnad mellan att begränsa rätten till överprövning i tvistemål och att införa motsvarande begränsning i brottmål. I ett brottmål är det samhället som har tagit initiativ till ett förfarande som syftar till att fastställa att den enskilde har brutit mot en regel som samhället har ställt upp för medborgarna och till att bestämma ett straff för regelöverträdelsen. Onekligen kan det hävdas att den som är föremål för brottsmisstankar har särskild anledning att ställa anspråk på att prövningen sker under betryggande former. Emellertid är prövningstillståndssystemet egentligen inte något annat och mera dramatiskt än att ge hovrätterna ett redskap för att skilja ut vissa enklare frågor och handlägga dem på ett enklare sätt. Det finns många andra exempel på att förfaranderegler har utvecklats i riktning mot mera flexibla handläggningsformer och vi anser för vår del att det är viktigt att man får möjlighet att skilja mellan stort och smått i domstolsförfarandet. Enligt vår mening innebär ett system med ändringsdispens ett ändamålsenligt sätt att handlägga mål om ansvar för mindre grova brott i hovrätten. Genom ett sådant system åstadkommer man att hovrätten får bättre möjligheter att anpassa förfarandet efter målets beskaffenhet. Systemet innebär att hovrätten gör en faktisk prövning av de frågor som överklagats. Skillnaden är att prövningen sker i enklare former och att prövningen i hovrätten därmed blir snabbare och billigare för parterna.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi att det införs regler om prövningstillstånd i brottmål där tingsrätten inte dömt till strängare straff än böter. Frikännande domar beträffande grövre brott bör dock kunna överklagas utan krav på prövningstillstånd. Vi föreslår att hovrätten skall bevilja prövningstillstånd enligt samma grunder som gäller för de tvistemål som nu omfattas av regler om prövningstillstånd, alltså förutom i prejudikatfall och fall då det föreligger synnerliga skäl att pröva talan även när anledning förekommer till ändring i det slut vartill tingsrätten kommit, ändringsdispens.

I tvistemål där det belopp som parterna tvistar om är lägre än ett halvt basbelopp (f.n. 16 100 kr.) gäller nu ett system med prövningstillstånd i hovrätt. Vi föreslår - mot bakgrund av hovrätternas

arbetsituation och de positiva effekterna av systemet - att gränsen höjs till ett helt basbelopp.

I samband med att vi behandlar frågor om prövningstillstånd m.m. för de allmänna domstolarna aktualiserar vi ett par andra mindre ändringar. För det första föreslår vi en redaktionell ändring i vissa regler om fullföljdsförbud med s.k. ventil. För det andra föreslår vi att en viss utvidgning av möjligheterna att förordna tingsnotarier att handlägga tvistemål.

När det gäller *de allmänna förvaltningsdomstolarna* är systemet med ändringsdispens i ledet länsrätt - kammarrätt hittills obeprovat. Enligt vår bedömning bör prövningstillstånd i första hand övervägas för de grupper av mål som har prövats av minst en förvaltningsmyndighet innan de kommer in till länsrätt. Vid vår genomgång av några av de aktuella målgrupperna kommer vi fram till att det inom respektive målgrupp är svårt att avgränsa de mål som bör omfattas av en dispensregel. För bl.a. skattemålen gäller dessutom att det är tveksamt hur verksamt en dispensregel blir, om den endast omfattar mål som rör små belopp. Trots de principiella betänkligheter som kan riktas mot att prövningstillstånd införs generellt för hela målområden anser vi att det är den enda framkomliga vägen, om man vill införa ett dispenssystem. Även om förvaltningsprocessen till sin natur är flexibel och resurssnål anser vi att den, genom ett dispensförfarande, skulle kunna göras än mer effektiv. Vi anser dessutom att det är angeläget att ett ärende inte prövas i fler instanser eller i tyngre sammansättning än som är sakligt motiverat. Enligt vår bedömning talar många skäl för att ändringsdispens införs i ledet länsrätt - kammarrätt. Vi anser emellertid att det inte är rätt tidpunkt att genomföra en sådan reform nu. Våra förslag i övrigt i kombination med redan beslutade reformer innebär stora förändringar för förvaltningsdomstolarna. Effekterna av den ändrade målstrukturen är i dagsläget svåra att bedöma. När erfarenheter har vunnits av de aktuella reformerna bör, enligt vår mening, frågan om prövningstillstånd tas upp på nytt.

I kapitel 22 tar vi upp en annan fråga som har med instansordningen att göra. Det förekommer både i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna att beslut av förvaltningsmyndigheter överklagas direkt till den andra domstolsinstansen (hovrätt eller kammarrätt). En sådan ordning stämmer mindre väl överens med önskemålet att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i den första domstolsinstansen. Enligt vår mening talar övervägande praktiska och principiella skäl för att tingsrätt respektive länsrätt skall överpröva förvaltningsärenden som första domstolsinstans. Genom en sådan ordning kommer målen att kunna utredas och avgöras enklare, snabbare och billigare än i dag. Dessutom renodlas överinstansernas arbetsuppgifter. De slipper döma som första instans och får i stället

ägna sig åt de uppgifter som de är avsedda och organiserade för, nämligen att som överinstans och i realiteten slutinstans, överpröva ett domstolsavgörande. Vi anser att *instansordningen bör ändras* på ett antal områden och föreslår att *kriminalvårdsmål, kommunalbesvärsmål, mål från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, sekretessmål, studiestödmål och vissa länsstyrelsemål* skall överklagas till länsrätt i stället för som nu till kammarrätt. Vi lämnar också förslag till forumregler, sammansättningsregler m.m. för dessa målgrupper. *Beträffande de övriga mål som nu handläggs av kammarrätt som första domstolsinstans* har vi inte haft tid att granska varje enskild målgrupp. Vi anser emellertid att det bör krävas mycket starka skäl för att frångå principen att den första domstolsprövningen skall ligga i länsrätt. Vi föreslår därför att länsrätt i princip blir första domstolsinstans i samtliga måltypen där kammarrätt idag har denna funktion. Länsrätterna blir härigenom i ordets egentliga bemärkelse allmänna förvaltningsdomstolar. Slutligen föreslår vi att *kronofogdemyndighets beslut i utsökningsmål och i vissa andra mål* skall överklagas till tingsrätt i stället för till hovrätt. Även beträffande kronofogdemålen lämnar vi förslag till forumregler, sammansättningsregler m.m. Vi föreslår också att det beträffande dessa mål införs regler om prövningstillstånd i ledet tingsrätt - hovrätt och att rätten till fullföljd i högsta domstolen begränsas.

Processrättsliga frågor

Förfarandet i förvaltningsdomstol regleras i första hand av förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL), som bygger på att förfarandet normalt skall vara skriftligt. Tvistemål och brottmål handläggs i allmän domstol enligt rättegångsbalken (RB), som bygger på att förfarandet normalt skall vara muntligt. För den frivilliga rättsvården i allmän domstol gäller lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (den s.k. ärendelagen). Administrativa ärenden vid en domstol handläggs enligt förvaltningslagen (1986:223).

Enligt våra direktiv skall vi göra en översyn av FPL. Vi skall också undersöka hur ärendena i allmän domstol bör hanteras. Såvitt gäller RB skall vi se närmare på frågor om handläggningen i överrätt vid överklagande av beslut.

Förfarandet i förvaltningsdomstol

Det torde i huvudsak råda enighet om att FPL i stort sett har fungerat bra som rättskipningsinstrument. Detta hindrar inte att det i åtskilliga hänseenden kan föreligga ett inte obetydligt reformbehov.

Våra direktiv utpekar några punkter som bör vara centrala vid vår översyn av förfarandet i förvaltningsdomstol. En sådan punkt avser

frågan i vad mån man i förvaltningsdomstol skall ha *enparts- eller tvåpartsprocesser*.

Enpartsprocesser är med nu gällande regler inte ovanliga i de fall där en enskild part överklagar ett beslut av en förvaltningsmyndighet till en förvaltningsdomstol. Processtypen kännetecknas av att den enskilde i domstolsprocessen inte möts av någon part som försvarar de allmänna intressen vilka står mot hans enskilda.

För att man skall kunna ta ställning till i vad mån man behöver anordna tvåpartsprocesser och vilken lösning man i så fall bör välja har man enligt vår mening anledning att se närmare även på frågan om myndigheter bör ges ökad rätt att överklaga andra myndigheters beslut. Det finns nämligen ett klart samband mellan de berörda frågorna.

I syfte att beslutsmyndigheter skall få ökad vägledning föreslår vi i avsnittet 25.3 att en förvaltningsmyndighet, vars beslut överklagats till länsrätten eller kammarrätten, skall få överklaga domstolens beslut i saken, om domstolen ändrat myndighetens beslut och ingen annan myndighet enligt särskild bestämmelse har rätt att överklaga. Konsekvenserna av att det i nu berörda fall inte finns någon överklaganderätt kan nämligen bli att beslutsmyndigheten inte vet hur den skall förfara i sin fortsatta verksamhet.

Att det finns ett allmänt organ vilket såsom part företräder de allmänna intressena när den enskilde överklagar kan i en del fall ha fördelar, framför allt i utredningshänseende genom att det uppstår en dialog mellan parterna. Genom att i en tvåpartsprocess parterna sörjer för ett bättre utredningsmaterial minskar behovet av aktivitet från domstolens sida. Om domstolen måste agera mycket aktivt kan domstolens anseende för objektivitet komma i fara. Problemen med enpartsprocesser är särskilt påfallande när det skall hållas förhandlingar i domstolen.

Det hr i den allmänna debatten hävdats att ett organ, som i en process skall företräda det allmänna, av objektivitetsskäl bör vara fristående från beslutsmyndigheten. Även en beslutsmyndighet har emellertid att vara objektiv i de fall där den uppträder som part. Skulle man av objektivitetshänsyn införa ett från beslutsmyndigheten fristående organ som motpart till den enskilde skulle det vara följdriktigt att låta detta organ också ha en allmän rätt att överklaga den myndighetens beslut. Det finns ju ingenting som säger att inte samma objektivitetskrav måste gälla oavsett om det sker ett överklagande. Införandet av fristående organ såsom motparter innebär helt enkelt i praktiken att man inför ett slags överprövningsorgan ovanför beslutsmyndigheten. Inte minst kostnadsaspekten och de tidsutdräcker som skulle uppstå har lett oss till att avstå från att lägga fram förslag härom.

I stället föreslår vi i avsnittet 25.3 att domstolen skall få uppdra åt en förvaltningsmyndighet som beslutat i saken att som part företräda det allmännas intressen i målet, om den enskilde parten inte redan har en motpart. En förvaltningsmyndighet som beslutat i saken eller som är överordnad sådan myndighet skall också få självant inträda som part i förfarandet.

Våra förslag rörande tvåpartsprocess gäller inte sekretessmålen.

En annan central punkt för vår översyn av FPL som direktiven pekar på gäller *den materiella processledningen*. Med materiell processledning avses domstolens verksamhet i syfte att berika eller begränsa processmaterialet. Den materiella processledningen kan omfatta allt från en enkel fråga till en part om vad han menar med ett visst yttrande till att domstolen självant inhämtar viktig utredning som är avgörande för målets utgång. Den materiella processledningen kan utövas antingen muntligt (eventuellt på telefon) eller genom skrivelser från domstolen.

Enligt nu gällande regler om materiell processledning i 8 § FPL skall domstolen tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar domstolen hur utredningen bör kompletteras.

Genom den materiella processledningen kan möjligheterna öka när det gäller att nå materiellt riktiga resultat. I andra fall kan materiell processledning medföra att handläggningen i ökad grad inriktas på väsentligheter så att rättegången kan ske snabbare och billigare. Härför måste dock förutsättas att ledningen utövas fortlöpande under målets handläggning. Den enskilde domaren kan alltså inte vänta med att ta ställning till frågor om materiell processledning till dess annan personal vid domstolen anser målet färdigt till avgörande.

Att det utövas en materiell processledning kan medverka till en minskning av antalet överklaganden genom att målen blir grundligt utredda redan i första instans. I den mån det sker överklaganden kan syftet med instansordningen utnyttjas bättre.

Önskemålen att åstadkomma garantier för en tillräckligt omfattande materiell processledning och för att parter åtnjuter en i möjligaste mån likartad behandling i en given situation - oavsett vid vilken domstol och av vilken domare målet handläggs - talar för att det sker kompletteringar när det gäller reglerna om materiell processledning. Önskemålen är emellertid svåra att tillgodose lagstiftningsvägen. Hur man skall bedöma en fråga om materiell processledning varierar nämligen avsevärt från måltyp till måltyp och från fall till fall. Nästan varje regel skulle behöva ha sådana undantag att regelverket lätt blev oformligt. Vi föreslår emellertid i avsnittet 25.4 - med förebild i vad som gäller för tvistemål och brottmål - att nuvarande regler i 8 § FPL kompletteras med en allmän regel om att en förvaltningsdomstol

genom frågor och påpekanden skall försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar.

En fråga som nära sammanhänger med frågan om materiell processledning gäller hur man skall kunna sörja för en effektiv *skriftväxling* i målen. Förvaltningsprocesser har ofta tagit lång tid, vilket till stor del kan föras tillbaka på att flertalet förvaltningsdomstolar haft en stor arbetsbörda. Det vill synas som om ganska många av de domare som haft stora rotlar kommit att sakna tid för att mera aktivt övervaka skriftväxlingen i de mål som inte haft förtursstatus. Resultatet har i många fall blivit att skriftväxlingen inte avbrutits vid den tidpunkt när den inte längre fyllt någon funktion.

Det är givetvis i hög grad önskvärt att man sörjer för att varje från part inkommen skrivelse alltid kan ges den behandling den förtjänar. Hela skriftväxlingen i ett mål bör såvitt möjligt utmärkas av att de till domstolen inkomna handlingarna kan granskas av tillräckligt kvalificerad personal allteftersom handlingarna inkommer.

Beträffande sådana handlingar genom vilka ett förfarande inleds föreslår vi i avsnittet 25.5 en justering av nuvarande regler i syfte att markera att domstolen inte bör avstå från att försöka få en bristfällig skrivelse kompletterad, om det finns anledning misstänka att bristerna kommer att orsaka problem senare i processen. Kompletteringen torde i många fall kunna fås vid telefonsamtal.

Ingivna handlingar skall i allmänhet tillställas motpart (kommuniceras). Beträffande kommuniceringen av sådana skrivelser genom vilka förfaranden inleds föreslår vi i avsnittet 25.5 - förutom en mindre justering av nuvarande regler - att det inte längre skall finnas någon allmän regel om att kommunicering får underlåtas när det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet.

När det gäller kommuniceringen av andra skrivelser i en förvaltningsprocess tar vi vissa bestämmelser i den nya förvaltningslagen till förebild för en mera enhetlig reglering än den som nu finns i FPL. Detta medför nämligen bl.a. en ökad allmän överskådlighet och enkelhet, och man undanröjer vissa oförmligheter i den nuvarande regleringen.

Våra förslag innebär att en förvaltningsdomstol under förfarandet kan avstå från att kommunicera en handling om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om en kommunikation av annan anledning är uppenbart obehövlig (se avsnittet 25.5).

Vi förordar att i domstolarnas arbetsordningar och instruktioner tas in bestämmelser om att särskilt granskningen av sådana skrivelser genom vilka rättegångar inleds i åtskilliga fall skall utföras av den domare som har ansvaret för målet (rotelinnehavaren).

En förvaltningsprocess är långtifrån alltid rent skriftlig. I handläggningen får nämligen beträffande viss fråga ingå en *mundlig förhandling* eller - som det numera brukar uttryckas - ett sammanträde. Den muntliga handläggningsformen i förvaltningsdomstolarna är inte att se som ett alternativ till den skriftliga utan som ett komplement till denna. Frågor om muntlighet behandlar vi i avsnittet 25.6.

Bl.a. uppmärksammar vi sådana sammanträden som hålls i endast ett förberedande syfte. Redan nu kan i förvaltningsprocess sådana sammanträden anordnas. Vi menar att möjligheten att utnyttja detta för vissa mål värdefulla inslag bör uttryckligen framhållas i lagtexten. Vid förberedande sammanträde bör endast en domare behöva delta, och i länsrätt får denne domare enligt våra förslag vissa möjligheter att avgöra målet ensam.

Tolkningen av de nuvarande bestämmelserna om under vilka förutsättningar andra sammanträden skall eller får hållas varierar ganska kraftigt. Med hänsyn till de fördelar, som de flesta domare torde anse att sammanträdena har, menar vi att det är naturligt att som riktlinjer för en mera enhetlig reglering ha de normer som utbildats av de domare som relativt ofta håller sammanträden.

Mot den bakgrunden föreslår vi att sammanträde *bör* hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande i målet. Särskilda skäl kan dock tala mot att sammanträde hålls, och lagstiftningen måste lämna utrymme för ett hänsynstagande till detta. Vidare föreslår vi att i kammarrätt, försäkringsrätt och länsrätt sammanträde *skall* hållas, om enskild som för talan i målet begär det och det inte på grund av särskilda omständigheter är obehövligt.

I mål som avser frihetsberövande, sanktionsavgift, äganderätt till egendom, rätt att fortsätta viss näringsverksamhet eller rätt till vårdnad om eller umgänge med barn bör en enskild part, vars rätt berörs, ha en mera vidsträckt rätt till muntlighet. Målen torde falla in under den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, och undantag från reglerna om parts rätt till muntlighet bör göras endast för de fallen att målet inte skall prövas i sak, att avgörandet inte går parten emot eller att sammanträdet av annan anledning är uppenbart obehövligt.

Bestämmelser om hur och i vilken omfattning information till parter och ombud skall ges om vad som skall förekomma vid ett sammanträde bör enligt vår mening tas in i domstolarnas arbetsordningar och instruktioner.

Förvaltningsdomstolarna får enligt våra förslag ännu större möjligheter än de allmänna domstolarna när det gäller att hålla sammanträden på telefon. De får samma möjligheter som de allmänna domstolarna att ta upp bevisning på telefon.

När det gäller bevisning föreslår vi i övrigt endast den ändringen att om ena parten tillåts åberopa en skriftlig vittnesberättelse vittnet ändå skall höras inför domstolen, om denna på grund av begäran av motparten eller av andra skäl finner det behövt.

I avsnittet 25.7 diskuterar vi frågor angående *omröstning*. Vi menar att det inte behövs några reformer på den punkten.

Frågor om *rättegångskostnader* behandlar vi i avsnittet 25.8. I en förvaltningsprocess uppstår endast sällan kostnader för enskilda parter. Anledningen till detta är främst att söka i partsförhållandet. Mot den enskilde står i allmänhet det allmänna. Detta medför att man kan nöja sig med att ställa jämförelsevis låga processuella krav på den enskilde. I allmänhet angår målen också jordnära förhållanden som de enskilda parterna kan behärska även utan att anlita ombud eller biträde. Det allmänna har en omfattande utredningsskyldighet, och de rättsliga frågor som kan uppkomma i målen är domstolen skyldig att behandla *ex officio*. Genom materiell processledning skall domstolen i behövt omfattning hjälpa parterna till rätta.

Även om en enskild part i allmänhet undgår att drabbas av kostnader för en förvaltningsprocess finns det undantagsfall. Med nu gällande regler får den enskilde därvid nästan alltid stå för sina egna kostnader, även om han vinner processen. För en del fall är enligt vår mening den ordningen stötande. Redan idag kan rättegångskostnader i viss utsträckning ersättas enligt skadeståndslagen, och det finns även en särskild lag från år 1989 om kostnadsersättning i ärende eller mål om skatt m.m. Den sist nämnda lagen tillämpas emellertid nästan aldrig. Vi menar att man bör upphäva den lagen och att man - vid sidan av skadeståndslagens bestämmelser - bör ha en reglering avseende rättegångskostnader i förvaltningsprocesser som är mera heltäckande.

Någon allmän möjlighet för vinnande part att få ersättning bör dock enligt vår bedömning inte införas. För tvistemål i vilka förlikning om saken är tillåten finns det visserligen regler om att den vinnande parten i allmänhet skall ha ersättning av den förlorande för sina kostnader. De reglerna har emellertid ett mycket starkt samband med ett behov att sanktionera civilrätten. Såvitt gäller förvaltningsprocesser kan man inte med alls samma styrka åberopa de skäl som ligger bakom den berörda tvistemålsregleringen. Även brottmålsreglerna bygger på att vinnande part kan få ersättning, men det är att märka att ersättningsreglerna verkar även åt andra hållet, dvs. den enskilde får betala, om han fällt till ansvar. Någon lösning av det slaget är inte aktuell när det gäller processer i förvaltningsdomstol.

I stället bör enligt vår uppfattning i förvaltningsprocess regler om ersättning ses som ett uttryck för välfärdssamhällets strävanden att ge enskilda trygghet i tillvaron och en likhet i behandlingen. Behovet av

en reform ser vi som starkt. Behovet avser emellertid endast ett relativt sett litet antal fall.

Vi föreslår att domstolen skall få besluta att det allmänna skall svara för enskild parts kostnader i målet, om det - efter en helhetsbedömning - med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att han själv skall bära dessa. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om myndighet orsakat kostnaden genom fel eller försummelse. Ersättningen får begränsas till viss del av de kostnader den enskilde har haft. Ersättning får inte ges för parts eget arbete och tidsspillan.

Givetvis måste en kostnad för att vara ersättningsgill skäligen ha varit påkallad för tillvaratagande av partens rätt. I fråga om storleken av ersättningar finns det enligt vår mening anledning att söka vägledning i förekommande taxor på rättshjälpens område.

En part får enligt vårt förslag begära ersättning under handläggningen av målet. Beslut om ersättning skall i sådant fall meddelas i samband med att domstolen avgör målet. Har parten inte begärt ersättning innan målet avgörs, får han göra detta inom ett år efter det att målet avgjordes. I sådant fall prövas frågan om ersättning av den domstol som slutligt prövat saken.

I avsnittet om rättegångskostnader uppmärksammar vi också vissa regler i FPL om att en enskild part kan få ersättning av allmänna medel för inställelse inför domstolen eller för bevisning. I allmän domstol ersätts motsvarande kostnader av allmänna medel endast vid allmän rättshjälp. För sådan rättshjälp utgår avgifter.

De berörda reglerna i FPL, som när de tillämpas ger part en avsevärt bättre ställning än om han hade allmän rättshjälp, har ingen större praktisk betydelse. Vi föreslår att reglerna upphävs. En anledning till detta är att man därigenom kan undanröja varje misstanke om att en domstol i andra fall än där detta kan accepteras avvisar bevisning eller avslår en begäran om sammanträde därför att en bevisupptagning eller ett sammanträde skulle åsamka samhället kostnader som framstår som onyttiga. Om den enskilde vill ha en bevisupptagning till stånd men inte har råd, kan problemet många gånger lösas även utan att rättshjälpen kopplas in. Om nämligen bevisningen bedöms ha betydelse för saken, bör det inte sällan finnas anledning för domstolen eller en offentlig motpart att ta initiativ på ett sådant sätt att bevisningen kommer att ersättas av allmänna medel.

I avsnittet 25.9 föreslår vi att vissa regler i rättegångsbalken angående *vite, hämning, ombud och biträde* skall gälla också i förvaltningsprocess. Vidare diskuterar vi frågor om processen i *regeringsrätten*.

Våra överväganden rörande FPL mynnar ut i att den lagen bör ersättas av en ny förfarandelag. Den lösningen erbjuder nämligen avsevärt bättre möjligheter i stilistiskt hänseende och när det gäller att

göra tekniskt betingade justeringar. Det finns också några skäl som har med förfarandet i allmän domstol att göra.

Förfarandet i allmän domstol

Regler om förfarandet i allmän domstol finns - som redan nämnts - i första hand i RB. Överväganden rörande RB:s regelsystem faller i huvudsak utanför vårt uppdrag. Några frågor rörande de allmänna domstolarna omfattas dock av uppdraget.

En sådan fråga rör den s.k. *ärendelagen*. Den lagen reglerar förfarandet i sådana rättsvårdsärenden som en tingsrätt har att ta upp självmant eller efter ansökan och som inte skall handläggas i den för tvistemål eller brottmål föreskrivna ordningen, t.ex. adoptionsärenden. Ärendelagen gäller också bl.a. felparkeringsärenden.

Ärendelagens bestämmelser svarar inte mot dagens krav. Svagheterna är särskilt framträdande i två- eller flerpartssituationer. En formell svaghet är t.ex. att det inte ens står att en eventuell motpart skall beredas tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs eller att parterna normalt skall ha fått del av processmaterialet innan ärendet avgörs. Föreskrifter saknas vidare om under vilka förutsättningar sammanträde skall hållas, och rätten kan inte hålla ett sammanträde av förberedande natur. Domförhållningarna är ålderdomliga. Ärendelagen passar inte för sådana fall där ärendet kommer till domstolen genom besvär.

För att komma till rätta med bristerna föreslår vi i avsnittet 26.2 att den nya processlagen som enligt vår mening bör ersätta FPL blir tillämplig inte bara i förvaltningsdomstol utan också för alla de nuvarande domstolsärendena vid allmän domstol såväl i tingsrätt som i hovrätt och högsta domstolen. Reformen är genom de förenklingar den medför ägnad att främja medborgarnas rättsförståelse.

Reformen medför att de nuvarande ärendena får karaktären av mål. Ingenting hindrar emellertid att man beträffande visst rättsområde föreskriver att beteckningen mål inte skall användas utan att det har uppstått ett tvåpartsförhållande.

Den nya processlagen passar enligt vår mening även för de måltyper vi föreslår överflyttade till tingsrätt.

Systemet för överklagande till hovrätt och högsta domstolen företer enligt nu gällande regler en splittrad bild. Vid sidan av ett system för överklagande av domar till hovrätt genom ett institut som med ett ålderdomligt uttryck kallas "vad" finns ett besvärssystem för överklagande av beslut. Vid fullföljd av talan till högsta domstolen är motsvarande rättsmedel revision och besvär. Den nuvarande ordningen är onödigt invecklad. Vi föreslår i avsnittet 26.3 att man i fortsättningen - såvitt gäller alla processuella lagar - i fortsättningen

nöjer sig med att tala om "överklagande". Reformen berör ett mycket stort antal bestämmelser.

Tiden för överklagande till högsta domstolen föreslår vi bli densamma som vid överklaganden i andra fall, dvs. tre veckor och inte som nu fyra veckor.

Att systemet för överklagande blir enhetligt utgör inte i sig något skäl att ändra reglerna om *handläggningen i hovrätt och högsta domstolen*. Den nuvarande processen enligt RB vid överklagande av beslut, dvs. besvärsinstitutet, har visserligen för många fall betydande brister. För överklaganden av processuella beslut är reglerna emellertid i stort sett tillfredsställande. Bristerna hänför sig till största delen till sådana fall som enligt våra förslag skall handläggas enligt den nya förfarandelagen. I den mån det bland andra fall, som går besvärsvägen trots att det rör sig om materiella beslut, finns sådana som inte passar för hantering enligt reglerna för överklagande av processuella beslut, bör enligt vår mening reformbehovet beaktas i kommande lagstiftningsärenden.

I samband med att bestämmelser om "vad", "besvär" och "revision" tas bort ur RB:s överrättskapitel bör emellertid på några punkter göras mindre justeringar i sak. Det gäller bl.a. vissa regler om överrättsprocessens omfattning vid överklagande av en påföljdsfråga i brottmål.

Kostnadskonsekvenser

I avdelning VI redovisar vi vilka kostnadskonsekvenser som kan uppkomma om våra förslag genomförs. Sammanfattningsvis räknar vi med att våra förslag - om man bortser från körkortsfrågorna - innebär en besparing för statskassan på omkring 19 milj. kr om året. Till detta kommer vad som kan sparas genom de föreslagna förändringarna när det gäller körkortshanteringen. Den besparingen uppgår enligt våra beräkningar till minst 10 milj. kr. om året, sannolikt avsevärt mer. Det är enligt vår mening angeläget att de rationaliseringsvinster som kan göras genom våra förslag kommer domstolarna till del. Detta är rent av nödvändigt för att uppnå ett av de främsta syftena med vår utredning, nämligen att förbättra domstolväsendets arbetsituation till bättnad för såväl den rättssökande allmänheten som domstolarna.

Ikraftträdande

I den avslutande avdelningen redovisar vi vår bedömning av när våra förslag kan träda i kraft. Delar av förslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 1993, medan andra kan verkställas först vid en senare tidpunkt.

I Inledning

Bakgrunden till vårt uppdrag

Under senare år har domstolarna utsatts för stora påfrestningar. Ett väsentligt skäl är den allt större arbetsbelastningen. Utvecklingen inom samhället har tillfört domstolarna fler och alltmer komplicerade uppgifter. De resurser som tillförts domstolarna motsvarar inte de faktiska ökningarna av antalet inkomna mål och ärenden. Från en situation där man i allmänhet har haft goda möjligheter att lägga ned erforderlig tid och omsorg på varje uppgift har man, trots ett fortlöpande rationaliseringsarbete, på sina håll hamnat i en situation som med fog kan beskrivas som besvärlig. Balanserna har ökat och önskvärda handläggningstider kan inte hållas. Från en del håll har man till och med sagt att domstolarna befinner sig i en kris.

Mot den bakgrunden inledde justitiedepartementet under år 1988 en diskussion om domstolväsendet. Som ett led i diskussionen utarbetades promemorian (Ds 1989:2) Domstolarna i framtiden - en idéskiss. Idéskissen utgick från att domstolarnas svårigheter inte kunde mötas enbart genom resursförstärkningar. Det behövdes djupare och djärvare grepp; mera grundläggande frågor om domstolarnas framtida arbetsuppgifter och organisation måste övervägas. Målet var att bevara ett kvalitativt högtstående domstolväsende med fortsatt starkt lekmannainflytande och god lokal förankring. Med de utgångspunkterna tecknades i idéskissen en bild av ett framtida domstolväsende.

Under remissbehandlingen blev idéskissen föremål för en bred diskussion, inte bara bland remissinstanserna utan också i den allmänna debatten. En del av uppslagen i idéskissen mötte kritik medan andra vann en god anslutning. Många konstruktiva förslag och synpunkter kom fram.

Våra direktiv

Idéskissen och resultatet av remissbehandlingen är utgångspunkten för vår utredning. Våra ursprungliga direktiv (Dir. 1989:56) finns i ett anförande till statsrådsprotokollet den 30 november 1989 av dåvarande justitieministern (se bilaga 1 till del B av vårt betänkande). I direktiven uttalas att en mera beständig lösning av domstolväsendets problem fordrar att man åtminstone på en del punkter överväger

ganska genomgripande ändringar. Det krävs en fördjupad analys och mer ingående överväganden. Inte bara behovet av fortsatt utredning utan också intresset av att frågor om rättsväsendet i görligaste mån kan lösas i enighet ledde fram till slutsatsen att det fortsatta arbetet bör bedrivas i en parlamentarisk kommitté och i nära kontakt med dem som arbetar i domstolsväsendet.

Vårt uppdrag omfattar enligt dessa direktiv ett antal frågor som är av grundläggande betydelse för det framtida domstolsväsendet. Det gäller för det första vilka frågor som över huvud taget bör anses vara sådana att de måste prövas av så kvalificerade organ som domstolarna utgör. Framför allt ingår i denna del av uppdraget att se över de uppgifter utanför det egentliga rättskipningsområdet som i dag handhas av domstolarna och lämna förslag i fråga om den framtida hemvisten för sådana uppgifter. I direktiven talas om att domstolsverksamheten bör renodlas. För det andra skall vi se över arbetsfördelningen mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Enligt vad som uttalas i direktiven finns det knappast anledning att göra en förutsättningslös sådan översyn och vi har också begränsat vår granskning till ett par målgrupper. För det tredje har vi till uppgift att se över regler om omprövning, överklagande och instansordning. Häri ingår att utvärdera omprövningsreglerna inom förvaltningen, att överväga arbetsfördelningen mellan de olika domstolsinstanserna och att utreda vissa frågor om prövningstillstånd i hovrätt och kammarrätt. För det fjärde skall vi se över vissa viktigare förfaranderegler, i första hand de bestämmelser som reglerar förvaltningsdomstolarnas handläggning samt förfaranderegler i tingsrätt för frågor som ligger utanför det traditionella tvistemåls- och brottmålsområdet.

En femte uppgift var enligt de ursprungliga direktiven att ta ställning till vilken organisation som är den från olika synpunkter mest ändamålsenliga för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. För de allmänna domstolarnas del pekades bl.a. på de konsekvenser som måste uppkomma om merparten av uppgifterna utanför det egentliga rättskipningsområdet flyttades bort från tingsrätterna. I uppdraget i denna del ingick också att se över de problem som var förknippade med mycket stora domstolar, i första hand Svea hovrätt. Vidare skulle vi överväga en ordning med gemensamma kanslier för arrende- och hyresnämnderna och tingsrätterna.

I januari 1991 hemställde vi hos regeringen att statskontoret skulle ges i uppdrag att biträda oss i vårt arbete med organisatoriska frågor. Vi hemställde också att regeringen skulle ge statskontoret ett fristående uppdrag att göra en organisatorisk översyn av Svea hovrätt. I beslut den 31 januari 1991 gav regeringen statskontoret i uppdrag att biträda oss i enlighet med vår hemställan. Regeringen återkallade

samtidigt vårt uppdrag att överväga de problem som kunde vara förknippade med mycket stora domstolar och gav i stället, som vi hade föreslagit, statskontoret ett fristående uppdrag att göra en organisatorisk översyn av Svea hovrätt.

Den 6 november 1991 slutförde statskontoret sitt uppdrag genom att tillstålla oss en skriftlig rapport med bl.a. förslag till en ny tingsrättsorganisation (1991:31 A).

Den 7 november 1991 utfärdade regeringen tilläggsdirektiv till oss (Dir. 1991:94, se bilaga 2 till del B av vårt betänkande). Genom tilläggsdirektiven begränsade regeringen vårt uppdrag på så sätt att det inte längre omfattar en översyn av domstolarnas organisation.

Vårt arbete

I enlighet med vad som sägs i våra direktiv har vi anordnat särskilda undergrupper för att utföra åtskilligt av det grundläggande utredningsarbetet. Ekberg, Joelsson och Spak har lett var sin undergrupp och där tillsammans med sekreterarna och några av experterna förberett de frågor som vi har haft att ta ställning till.

Under utredningsarbetet har vi försökt att tillgodogöra oss erfarenheter från dem som är praktiskt verksamma inom i första hand domstolsväsendet. I olika sammansättningar har vi sålunda besökt Svea hovrätt, Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Övre Norrland, Huddinge tingsrätt, Mjölby tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Trelleborgs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Skellefteå tingsrätt, Umeå tingsrätt, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Jönköping, kammarrätten i Göteborg, länsrätten i Stockholms län, länsrätten i Göteborgs och Bohus län samt länsrätten i Jönköpings län. Vi har också träffat representanter för riksåklagaren, kriminalvårdsstyrelsen, riksskatteverket, kronofogdemyndigheten i Stockholm, Sveriges Advokatsamfund, Föreningen Sveriges kronofogdar, konkursförvaltar-kollegiet i Stockholms län, Sveriges domareförbund samt föreningarna för yngre jurister vid hovrätterna och kammarrätterna. För att inhämta upplysningar om innehållet i finsk, dansk och isländsk rätt har vi gjort studiebesök på Helsingfors rådstuvurätt, justitieministeriet i Helsingfors, justitieministeriet i Köpenhamn och justitieministeriet i Reykjavik. I enlighet med våra direktiv har vi också samrått med kommittén KÖRKORT 2000. Vi har vidare haft kontakt med frekvensrättsutredningen, åklagarutredningen -90, kommittén för översyn av fastighetsdatasystemets datorstruktur, den finländska beredningen av en allmän lag om förfarandet vid förvaltningslagskipning och med det norska to-instansutvalget, som är en offentlig utredning med uppgift att se över vissa frågor om instansordningen inom det norska domstolsväsendet. I enlighet med vad som sägs i

våra direktiv har domstolsverket under vårt arbete biträtt oss med analyser av personal- och kostnadseffekter.

Konsekvenser av tilläggsdirektiven den 7 november 1991

Vi lade upp vårt arbete så att vi började med frågorna om domstolarnas uppgifter och arbetssätt. Organisationsfrågorna sparade vi; vi ville ha klarhet i vilka uppgifter domstolarna skulle ha innan vi tog ställning till hur de skulle vara organiserade. Varje ingrepp i domstolarnas arbetsuppgifter kan ju få organisatoriska konsekvenser som man bör kunna överblicka innan man fattar beslutet. Viktigt i det sammanhanget är behovet av en lokalt förankrad rättskipning och önskemålet om effektiva domstolar.

Vårt arbete när det gäller tingsrätternas sidofunktioner och andra frågor som rör domstolarnas arbetsuppgifter har skett med utgångspunkt i att vi enligt de ursprungliga direktiven också haft i uppgift att se över organisationen av domstolsväsendet. Vi har kunnat göra ställningstaganden om domstolarnas arbetsuppgifter under arbetets gång i vetskap om att vi haft möjlighet att följa upp dessa med förslag till organisatoriska förändringar anpassade efter domstolarnas framtida funktioner.

Regeringens beslut den 7 november 1991 att de organisatoriska frågorna skall övervägas i annan ordning och inte längre ingå i vårt uppdrag har medfört att vi måste överväga hur vi skall hantera återstoden av uppdraget för att åstadkomma bästa möjliga resultat. Uppgiften att göra en omfattande översyn av domstolarnas arbetsuppgifter har nämligen, som vi redan redogjort för, ett starkt samband med uppgiften att se över organisationen. Vi har naturligtvis därför under vårt arbete med frågorna om domstolarnas arbetsuppgifter och arbetssätt hela tiden arbetat på det sättet att vi har utrett organisatoriska konsekvenser av olika delförslag som utarbetas inom utredningen.

Ett problem i förevarande situation, då utredningen inte har att lägga fram något förslag i organisationsfrågan, skulle kunna vara att remissinstanserna kan få svårigheter att ta ställning till de förslag som läggs fram beträffande domstolarnas arbetsuppgifter och arbetssätt. Man kan inte utesluta risken att någon anser sig tvungen att avstyrka dessa förslag, särskilt när det gäller frågor om renodling av de allmänna domstolarnas arbetsuppgifter, endast av det skälet att det inte går att samtidigt diskutera de organisatoriska konsekvenserna av renodlingen. Vi har emellertid inhämtat att översynen av domstolarnas organisation kommer att övertas av justitiedepartementet och att detta arbete redan har inletts. Arbetet skall omfatta merparten av de organisatoriska frågor som ingick i vårt uppdrag och skall bedrivas bl.a. mot bakgrund av de förslag som vi lägger fram beträffande

domstolarnas arbetsuppgifter och arbetsätt. Enligt departementets målsättning skall översynen slutföras i sådan tid att en departementspromemoria i ämnet skall kunna remissbehandlas delvis parallellt med remissbehandlingen av vårt betänkande. Vid ett slutligt ställningstagande under remissbehandlingen av våra förslag torde man sålunda ha anledning räkna med att ställningstagande också skall kunna göras till förslag i organisationsdelen.

Utgångspunkter för våra överväganden

I alla samhällen måste det finnas en mekanism för att slita tvister mellan medborgarna. När samhället har utvecklats har det också vuxit fram ett behov av fristående organ som avgör frågor av mera svårbedömd natur som uppkommer i förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Det är dessa uppgifter som är huvuduppgifterna för domstolarna.

Både i den svenska grundlagen och i olika internationella konventioner har domstolarna tillagts en särställning i förhållande till andra samhälleliga organ. Det har att göra med den betydelse som domstolarna har för medborgarna. I domarreglerna i 1734 års lag sägs att "domaren är för den menige mans skull, och icke den menige man för domarens skull." Också i våra dagar finns det anledning att påpeka att domstolarna enbart är till för medborgarna. Till skillnad från t.ex. förvaltningsmyndigheterna har domstolarna inte till uppgift att verka för några av statsmakterna uppsatta mål eller att på något annat sätt fungera som överhetens förlängda arm. Om samhället vill utkräva ansvar av någon som är misstänkt för brott, skall anklagelsen prövas av en opartisk domstol som inte har som sin primära uppgift att bekämpa brott utan att skipa rättvisa. Och för den domstolen skall den anklagades nej väga lika tungt som åklagarens ja. På motsvarande sätt gäller att alla vars sak prövas av domstol har rätt att känna att domstolen enbart är till för att skipa rätt och inte för att gå samhällets eller någon enskild parts ärenden.

Domstolarnas arbetsuppgifter medför att de ofta får träffa avgöranden som är av väsentlig betydelse för de enskilda som berörs. Lika väl som den som vill kräva någon på pengar kan göra anspråk på en snabb och säker domstolsbehandling vill den som blir krävd att hans invändningar underkastas en noggrann prövning. Och lika väl som samhället kan önska att den som har begått ett brott får sitt rättmätiga straff skall den som står under åtal bli frikänd, om inte åklagaren har tillräckligt starka bevis. Att skipa rätt i frågor av detta och annat slag är en stor och viktig uppgift. Det är domstolarna som har att göra den yttersta uttolkningen av de lagar och förordningar som beslutats av riksdag och regering. I frågor där lagarna och förordningarna inte ger svar är det domstolarna som har att ge rätten dess innehåll. Det är

också domstolarnas uppgift att ta ställning till vad som är sant och vad som är osant. Om samhället inte kan erbjuda medborgarna en oavhängig och högkvalitativ rättskipning, kan det inte fungera.

Det finns således anledning att ställa höga krav på domstolarna. Viktigt är att domstolarna arbetar så att medborgarna får förtroende för verksamheten. Häri ligger att domstolsarbetet måste utföras med sådan omsorg att avgörandena blir korrekta och välmotiverade. Det måste också organiseras så att avgörandena inte bara stämmer med gällande lag utan dessutom med den allmänna uppfattningen om vad som är rätt och rimligt. Det är samtidigt viktigt att parterna snabbt kan få sitt mellanhavande slutligt avgjort. Om rättskipningen går för långsamt, blir den inte effektiv och tillgodoser inte rättsäkerhetskraven.

Under den senaste tiden har domstolarna fått en delvis ny roll som ställer nya krav på dem. Det gäller det ökande internationella samarbetet, i första hand inom Europa, som gör att domstolarna får en ännu viktigare roll än hittills. Området för domstolsprövning i olika frågor har under senare tid utvidgats under inflytande bl.a. från Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Ett framtida närmande till EG torde komma att föranleda ytterligare utvidgningar. Det internationella samarbetet gör också att domstolarna kan få tillämpa andra rättskällor än de inhemska.

Självklart har vårt domstolsväsende förändrats genom åren. Den som är domare idag skulle antagligen ha svårt att känna igen sig om han fick se en domstol sådan den tog sig ut för femtio år sedan. Det är inte bara organisationen som har förändrats utan också målens art och förfarandereglererna. Men jämfört med många andra områden har förändringarna inom domstolsväsendet varit ganska begränsade. Det är ett naturligt förhållande i beaktande av att domstolarnas uppgift att skipa rätt inte kan förändras till sitt innehåll lika mycket som många andra uppgifter för samhället.

Vår uppgift är inte att förändra domstolsväsendet från grunden. Vi skall i stället se till att domstolarna fungerar i takt med tiden. Det är ett arbete som alltid måste pågå och som kommer att fortsätta även efter det att vi har avslutat vårt arbete.

Den offentliga verksamheten i vårt land är för närvarande föremål för en kritisk granskning. Siktet är inställt på en minskning av den statliga administrationen. Besparingar och omprioriteringar sker inom många olika delar av den offentliga sektorn. Beträffande domstolsväsendet har besparingskraven under de senaste åren varit måttliga i jämförelse med många andra verksamhetsgrenar. Riksdagen har anvisat oförändrade anslag till avlöningar, låt vara att dessa anslag har urholkats bl.a. genom utebliven kompensation för vissa löneökningar och avgifter.

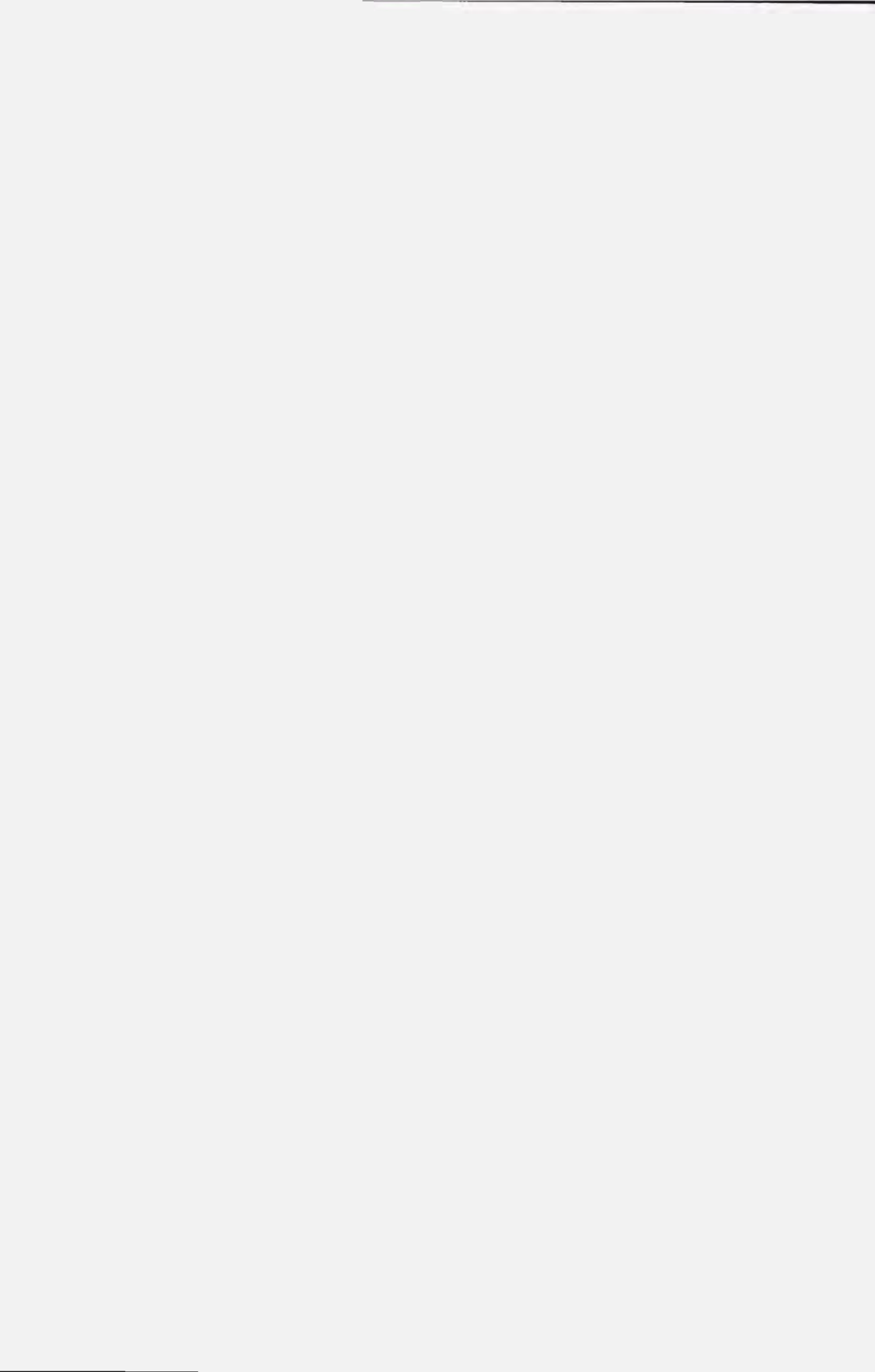
Vi tolkar inte vårt uppdrag så att vi i första hand har till uppgift att föreslå besparingar. Vår uppgift är i stället att inom ramen för de medel som finns tillgängliga försöka åstadkomma ett så bra domstolsväsende som möjligt. Vi skall granska domstolarnas verksamhet i syfte att öka deras effektivitet med bibehållna krav på rättssäkerheten.

Ett sätt härvidlag är att i princip i enlighet med vad som krävs för andra myndigheters del se till att domstolarnas arbete äger rum i sådana former som förutsätts i enlighet med systemet med budgeterade treårsplaner och med bättre verksamhetsplanering och med resultatredovisning. Ett annat sätt är att se över domstolarnas arbetsuppgifter och arbetssätt. Måste exempelvis domstolarna syssla med allt som de nu sysslar med? Kan man hitta enklare handlägningsformer? När man ställer sådana frågor är det en självklarhet att man beaktar de särskilda krav som ställs på domstolsväsendet. Kravet på att verksamheten sker i rättssäkra former står ingalunda i motsatsställning till önskemålet om att den också äger rum under en god hushållning med resurserna.

En viktig fråga för oss när vi övervägt tingsrätternas arbetsuppgifter i framtiden har varit vad våra förslag kan innebära för tingsrätternas lokala förankring. Vi behandlar den frågan i avdelningen om arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning.

I stor utsträckning har vi att överväga förändringar som kan kallas för rationaliseringar. Vi vill redan här peka på ett problem med sådana rationaliseringar. Inom vissa områden skulle man, i varje fall i teorin, kunna genomföra ganska långtgående rationaliseringar och därigenom avsevärt förenkla myndigheternas hantering och därigenom det allmännas kostnader. Men ibland kan sådana förändringar ske till priset av att allmänheten får svårt att förstå och hantera systemet. Vid avvägningen av dessa för- och nackdelar med tilltänkta förändringar har vi ansett att det är viktigt att hålla i minnet att domstolarna och myndigheterna inte är till för sin egen skull utan för att betjäna allmänheten. Ett system som är rationellt för myndigheterna men som allmänheten inte kan använda på ett riktigt sätt är därför inte något eftersträvsvärt.

I detta betänkande presenterar vi våra förslag beträffande arbetsuppgifter och förfaranderegler för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.



II Arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning

1 Inledning

Allmänt

Den första uppgiften för oss är enligt direktiven att se över arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning. Vi skall i första hand undersöka om det går att föra över vissa uppgifter som domstolarna har idag till förvaltningsmyndigheter. I uppdraget ingår även att undersöka om det finns göromål som kan flyttas i motsatt riktning.

Inför denna uppgift kan det vara av värde att något reflektera över vad det egentligen är för skillnad mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas arbetsuppgifter. I dagens samhälle är det en självklarhet att domstolarna skall vara fristående från och oberoende av den politiska makten. Så har emellertid inte alltid varit fallet. I äldre tid skilde man inte mellan rättskipning och förvaltning och än mindre mellan förvaltningsrättskipning och förvaltning. Funktionerna hölls samman genom att kungen var högsta förvaltningsmyndighet samtidigt som han hade domsrätt över alla domare. Genom prövning av klagomål mot fogdar, befallningsmän, domare m.fl. reviderade kungen såväl förvaltningsbeslut som domstolsavgöranden. I början av 1600-talet (1634 års reform) organiserades den svenska statsverksamheten i fem kollegier med domsrätt. Ett av kollegierna var Svea hovrätt. Någon strikt uppdelning av ärenden mellan kollegierna med utgångspunkt från begreppet rättskipning gjordes inte. Samtidigt byggdes det upp en fast statlig länsförvaltningsorganisation med landshövdingar och underlydande tjänstemän. Under 1600-talets början bröts kammarrätten ut från kammarkollegiet. Kammarrätten prövade förutom ärenden om beskattning även vissa brottmål. Konungen utövade fortfarande den högsta domsmakten. Omkring år 1670 uppdelades hans närmaste rådgivare, riksrådet, i en avdelning som sysslade med regeringsärenden och en avdelning som medverkade i dömandet. Den sistnämnda avdelningen fick namnet justitierevisionen. Gustav III avskaffade riksrådet år 1789. Justitierevisionen omvandlades då till högsta domstolen med uppdrag att utöva Konungens domsrätt. Redan då fanns ett utbyggt system av

underinstanser.

Genom 1809 års regeringsform stärktes domstolarnas oberoende. Regeringsformen kom till under intryck av starka internationella strömningar. Upplivningsidéerna innebar bl.a. att straffrättskipningen skulle vara lagbunden och oberoende av kungamakten. Domsmakten började alltmer att uppfattas som en självständig och oberoende makt. Den ansågs inte bara vara ett skydd mot den enskildes övergrepp utan också mot övergrepp av den verkställande makten. Utåt bestod dock regeringsmaktens och den högsta domarmaktens enhet. Frågan om gränsdragningen mellan domstolar och administrativa myndigheter fick genom åren en ökad betydelse. Detta fick bl.a. till följd att åtskilliga grupper av mål flyttades från de administrativa verken till domstolarna. Många administrativa klagomål avgjordes dock av kungen i statsrådet. I syfte att öka rättssäkerheten och att underlätta regeringens arbetsbörda inrättades år 1909 en ny domstol, regeringsrätten. Samtidigt upphörde kungens möjlighet att ta säte i högsta domstolen. Även om både högsta domstolen och regeringsrätten fortfarande formellt dömde i kungens namn framträdde de båda domstolarna som helt fristående och oberoende från regeringsmakten.

Inför ikraftträdandet av den nu gällande regeringsformen hade Sverige en organisation av självständiga domstolar, endast underställda lagen. De båda högsta instanserna, högsta domstolen och regeringsrätten, var visserligen konstitutionellt att se som utflöden av Konungens domsmakt och alltså judiciella paralleller till Kungl. Maj:t i statsrådet men i praktiken var de fristående. § 47 i 1809 års RF utgör en illustration till den maktodelningslära som RF byggde på: domstolarna skulle enligt grundlagsbudet döma efter lag och laga stadgar medan "rikets kollegier, lantregeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän" skulle förvalta sysslor och värv enligt instruktioner, reglementen och föreskrifter samt lyda Konungens bud och befallningar. Det fanns alltså en klar skillnad mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter när det gällde självständigheten i beslutsfattandet.

Gällande RF bygger inte på maktodelningsläran. I stället slås folksuveränitetens princip fast redan i den inledande paragrafen i 1974 års RF. I 1 kap. 8 § RF stadgas det, att för rättskipning finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I bestämmelsen har rättskipningen och förvaltningen framställts som två parallella former av offentlig verksamhet, skilda åt genom sina olika arbetsuppgifter. Frågan är då vad de båda begreppen rättskipning och förvaltning egentligen betyder. Under förarbetena till stadgandet hade grundlagberedningen föreslagit en annan lydelse som avsåg att närmare beskriva vad domstolar respektive förvaltningsmyndigheter hade för uppgifter: "Domstolarna avgör rättstvister, tillämpar strafflag och prövar eljest

rättsfrågor... Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter verkställer de beslutande organens föreskrifter". Föredragande statsrådet anförde i denna del (prop. 1973:90 s. 233):

Enligt gängse terminologi benämns domstolarnas dömande verksamhet rättskipning medan förvaltningsmyndigheternas uppgifter brukar anges vara förvaltning. Det är enligt min uppfattning inte meningsfullt att i RF:s inledningskapitel söka ge en närmare karakteristik av den roll som dessa olika samhällsorgan spelar. Över huvud taget torde det inte vara möjligt att i några korta satser ge en rättvisande beskrivning av de likheter och olikheter som finns mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Jag föreslår därför att i förevarande paragraf endast slås fast att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Det finns alltså ingen definition av begreppen rättskipning och förvaltning i RF. Och i en kommentar till RF sägs att verksamhetens uppdelning i rättskipning och förvaltning är av rent formell art; ombesörjs verksamheten av domstol kallas den rättskipning, handhas den av förvaltningsmyndighet utgör den förvaltning (Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlag, 1980, s. 34). Det går därför inte att med hjälp av en analys av begreppet rättskipning få reda på vilka gränser lagstiftaren måste hålla sig inom när han fördelar uppgifter mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter. Ledning måste sökas på annat håll än i 1 kap. 8 § RF. Utgångspunkten är vad domstolarna respektive förvaltningsmyndigheterna rent faktiskt har för uppgifter.

En vanlig beskrivning av domstolarnas uppgifter är att de har att döma i brottmål och att lösa tvister såväl mellan allmänna och den enskilde som de enskilda emellan. Så uttrycks exempelvis saken i våra direktiv. Tvistlösning är alltså en huvuduppgift för domstolarna. Men det är inte bara de allmänna domstolarnas arbete med civilrättsliga tvister som innefattar tvistlösning utan även den verksamhet som främst förvaltningsdomstolarna bedriver som avser överprövning av beslut av förvaltningsmyndigheter. Emellertid är det svårt att med utgångspunkt från funktionen att lösa tvister dra någon skarp skiljelinje mellan uppgifter som åvilar domstolar och förvaltningsmyndigheter. Även förvaltningsmyndigheter löser tvister; i första hand naturligtvis tvister mellan enskilda och det allmänna. Men det förekommer också att förvaltningsmyndigheter får lösa tvister mellan enskilda. I ärenden enligt byggnadslagstiftningen förekommer det inte sällan att grannar har olika synpunkter på lämpligheten av en byggnation. En sådan tvist får lösas inom ramen för myndighetens prövning av byggnadsärendet. Den skiljelinje som möjligen går att dra i detta hänseende är att tvistlösning är en huvuduppgift för domstolarna samtidigt som det typiskt sett är en uppgift som ligger vid sidan av förvaltningsmyndigheternas huvudsakliga arbetsuppgifter.

Det hindrar inte att det finns förvaltningsmyndigheter som har som en av sina huvudsakliga uppgifter att lösa tvister. Så är förhållandet med exempelvis arrende- och hyresnämnderna.

När man säger att domstolarna sysslar med tvistlösning har man emellertid inte uttömmande beskrivit domstolarnas arbetsuppgifter. I våra direktiv tas, som nämnts, rättskipningen i brottmål upp som en särskild uppgift vid sidan av uppgiften att lösa tvister. Även om det ofta i någon mening även i brottmålen kan sägas förekomma en tvist mellan det allmänna och den enskilde, så är det inte inslaget av tvistlösning som är det typiska för rättskipningen i brottmål. Det som är utmärkande för den verksamheten är i stället att det är fråga om att fatta beslut om ingripande åtgärder gentemot enskilda, åtgärder som är så allvarliga att lagstiftaren ansett att de bör beslutas i de mest rättssäkra former som erbjuds. På motsvarande sätt förhåller det sig med de ingripanden mot enskilda som de allmänna förvaltningsdomstolarna har att besluta om enligt lagarna om administrativa frihetsberövanden.

Förvaltningsmyndigheterna å andra sidan har en mångfald uppgifter. De handlägger bl.a. frågor av servicekaraktär, där inslagen av rättstillämpning är obetydliga eller obefintliga. Som exempel kan nämnas undervisning, forskning, försvar, kommunikationer och sjukvård. Förvaltningsmyndigheterna har dock även uppgifter där tillämpningen av rättsregler utgör ett betydande inslag. Det gäller bl.a. ärenden om beskattning, vård av missbrukare eller barn, socialbidrag, socialförsäkringar, bebyggelseplanering, arbetarskydd och miljövård. Många av förvaltningsmyndigheternas beslut i rättsfrågor kan överklagas, antingen till en överordnad myndighet eller till en förvaltningsdomstol.

Begreppet förvaltningsmyndighet hade tidigare inte någon entydig innebörd i lagstiftningen. Begreppet användes i vissa författningar, men även uttryck som "förvaltande myndighet" och "till statsförvaltningen hörande myndighet" användes. Om det med dessa begrepp avsågs inte bara egentliga förvaltningsorgan utan också förvaltningsdomstolar var oklart. Genom 1971 års förvaltningsrättsreform har oklarheten skingrats så till vida att en bestämd gräns har dragits mellan förvaltningsdomstolar, där förfarandet regleras av förvaltningsprocesslagen eller av en specialförfattning för domstolen i fråga, och förvaltningsmyndigheter, där förfarandet regleras av förvaltningslagen.

Vad gäller då i Sverige om arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning? RF innehåller ett par bestämmelser som kan vara av intresse i sammanhanget. Enligt 11 kap. 3 § får sålunda rättstvist mellan enskilda inte utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol. Som framgår av ordalydelsen förbjuder bestämmelsen inte riksdagen att i lag förlägga prövningen av rättstvister mellan enskilda

till en förvaltningsmyndighet. Men bestämmelsen ger uttryck för att domstolsprövning bör vara huvudregel.

En annan bestämmelse av intresse är 2 kap. 9 § RF. Den tillförsäkrar den som berövats friheten på grund av misstanke om brott eller som av annan anledning blivit omhändertagen tvångsvis en rätt till domstolsprövning.

Utöver de nämnda bestämmelserna finns i svensk grundlag inga regler som binder lagstiftaren när det gäller arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning. Men det är klart att lagstiftaren haft vissa principer när uppgifter fördelats mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter. Enligt den tidigare nämnda grundlagskommentaren (s. 35) baseras de riktlinjer som lagstiftaren följt framför allt på rättssäkerhetsskäl. Man måste kunna kräva att vissa för den enskilde särskilt betydelsefulla frågor handläggs och avgörs av kvalificerade organ med iakttagande av ett noga reglerat förfarande, utformat med tanke på den enskildes rätt.

Sverige har också genom att ansluta sig till olika internationella konventioner förbundit sig att garantera medborgarna domstolsprövning i avsevärt vidare omfattning än vad som följer av grundlagen. Den i praktiken viktigaste av dessa konventioner är den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen). I artikel 5 i europakonventionen föreskrivs att alla som berövats friheten - vare sig det är fråga om misstanke om brott eller administrativt frihetsberövande - har rätt till domstolsprövning; vid frihetsberövande på grund av misstanke om brott oavsett om den frihetsberövade själv önskar det. I artikel 6 i europakonventionen föreskrivs en rätt för envar till domstolsprövning "när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott." Enligt praxis inom de organ som tillämpar konventionen avses med uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter" inte bara sådana rättigheter och skyldigheter som regleras av civillag. Även vissa rättigheter och skyldigheter gentemot det allmänna enligt förvaltningsrättslig lagstiftning avses med bestämmelsen. Hur gränsen skall dras får avgöras från fall till fall. Det kan dock sägas, att europakonventionens regler täcker in ett större område än som i Sverige hittills brukat betraktas som rättskipning i egentlig mening.

Om RF sålunda kan sägas ge lagstiftaren ganska fria händer när det gäller vilka frågor som skall vara föremål för domstolsprövning, så begränsas lagstiftarens handlingsfrihet avsevärt genom internationella åtaganden, i första hand europakonventionen.

Man kan mot bakgrund av det sagda sammanfatta de frågor där den enskilde bör ha rätt till domstolsprövning enligt följande. För det första är det rättstvister mellan enskilda enligt 11 kap. 3 § RF, där

dessutom rätten till domstolsprövning är föreskriven i europakonventionen. För det andra är det andra frågor som har att göra med prövningen av enskildas civila rättigheter och skyldigheter enligt europakonventionen. Det är här fråga om andra mellanhavanden än de som avses i 11 kap. 3 § RF, nämligen vissa tvister mellan enskilda och det allmänna som enligt praxis i de europeiska organen anses innefatta prövning av civila rättigheter och skyldigheter. För det tredje är det frågor om anklagelser för brott enligt Europakonventionen. Och rätten till domstolsprövning enligt konventionen inskränker sig inte till frågor om brott där påföljden kan bli frihetsberövande. Även den som bara riskerar böter har rätt till domstolsprövning. För det fjärde är det frågor om frihetsberövanden enligt 2 kap. 9 § RF och europakonventionen. För det femte, slutligen, är det vissa andra för den enskilde särskilt betydelsefulla frågor, där domstolsprövning varken garanteras enligt RF eller europakonventionen men där den enskildes rätt till domstolsprövning får anses oomtvistad. Ett exempel är frågor om skatt.

Det som vi nu har redogjort för är alltså ramen: ett försök att beskriva vad som *måste* förbehållas domstolarna. Men i Sverige tillämpas ingen minimilösning när det gäller området för domstolsprövning. Det finns mycket av det som domstolarna arbetar med idag som, om man bara ser på grundlagsbuden och de internationella åtagandena, lika väl skulle kunna handläggas av förvaltningsmyndigheter. Och för oss är det en huvuduppgift att undersöka om allt detta även i framtiden måste handläggas av våra domstolar.

Vår utgångspunkt är följande. Domstolarna är samhällets mest kvalificerade beslutsfattare i juridiska frågor. Medan förvaltningsmyndigheterna är specialister på olika sakområden är domstolarnas specialitet att under rättssäkra former lösa juridiska frågor inom flera olika områden. Det är angeläget att spara domstolsväsendets resurser till de kvalificerade frågorna. Det finns egentligen ingen fördel med att låta domstolarna arbeta med frågor som inte kräver deras särskilda juridiska kompetens. Sådana frågor blir inte bättre avgjorda av domstolar än av förvaltningsmyndigheter samtidigt som det är till nackdel för samhället och för domstolsväsendet att domstolarnas resurser tas i anspråk för sådant som inte kräver deras särskilda kompetens.

Allmänna domstolar

De centrala verksamhetsområdena för de allmänna domstolarna är rättskipning i brottmål och tvistemål. På dessa områden har det genom åren skett en utveckling på så sätt att förvaltningsmyndigheter har tagit över en del uppgifter som tidigare legat på domstolarna. På brottmålsområdet kan nämnas de successivt vidgade möjligheterna för åklagarna att i vissa fall utfärda strafföreläggande, meddela åtals-

underlåtelse eller besluta om förundersökningsbegränsning. Vidare kan nämnas införandet av institutet ordningsföreläggande som helt hanteras inom polisen. Frågan om det går att ytterligare utvidga området för strafföreläggande övervägs f.n. av åklagarutredningen - 90.

När det gäller tvistemålsområdet har sedan länge gällt att många av de fall där en gäldenär krävs på betalning vid domstol egentligen inte är tvistiga. Anledningen till att borgenären måste gå till domstol är helt enkelt att gäldenären inte kan betala sin skuld. Sedan länge har domstolarna tillämpat ett särskilt förenklat förfarande för dessa fall. Den 1 januari 1992 flyttas ansvaret för detta förfarande från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna.

Vid sidan av brottmålen och tvistemålen finns sedan gammalt i de allmänna domstolarna ett antal arbetsuppgifter av annan typ. Det är de ärenden som kan rubriceras som frivillig rättsvård. Det gäller t.ex. inregistrering av bouppteckningar samt inskrivning av förmynderskap och godmanskap. Att de allmänna domstolarna över huvud taget handlägger dessa ärenden torde främst bero på historiska faktorer. För inte så länge sedan var häradsrätterna och rådhusrätterna de enda myndigheter med lokal spridning som hade tillräcklig kompetens för uppgifterna. Nu är situationen en annan. Dels har vikten av lokal spridning i denna typ av ärenden minskat genom utvecklingen på kommunikationsområdet, dels finns erforderlig kompetens numera på andra håll än hos domstolarna. Det hindrar inte att det finns frågor som handläggs enligt reglerna för ärenden om frivillig rättsvård som kräver domstolsprövning även i framtiden.

Även när det gäller några andra av de allmänna domstolarnas verksamhetsområden kan man föra samma resonemang som för ärendena om frivillig rättsvård. Det gäller bl.a. inskrivningsärendena som handläggs vid de till tingsrätterna administrativt knutna inskrivningsmyndigheterna och de familjerättsliga tvistemål som anhängiggörs genom en gemensam ansökan av parterna.

De arbetsuppgifter som nu nämnts och som alltså ligger vid sidan av den egentliga målhanteringen vid domstolarna brukar med ett gemensamt namn kallas för tingsrätternas *sidofunktioner*.

De allra flesta av de här sidofunktionerna avser helt otvistiga frågor. Det gäller i många fall bara att fatta ett beslut i ett ärende där det inte finns någon motpart till sökanden och där tingsrättens uppgift egentligen bara är att kontrollera att vissa formaliteter uppfyllts. Denna typ av arbetsuppgifter handläggs numera i regel inte av domare. I stället är det tingsnotarier och domstolsbiträden som efter särskilda förordnanden får handlägga ärendena på eget ansvar.

Vår uppgift att se över arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning innefattar när det gäller de allmänna domstolarna i första

hand att undersöka om tingsrätternas sidofunktioner kan skötas av någon annan myndighet än domstol. Det krävs enligt direktiven starka skäl för att uppgifter utanför det egentliga rättskipningsområdet skall få finnas kvar i domstolarna.

Direktiven ger oss således i uppdrag att gå direkt på varje enskild sidofunktion och undersöka om det går att flytta bort den från tingsrätterna. Skälet för detta är naturligtvis att det, som vi tidigare utvecklat, är principiellt felaktigt att använda domstolsväsendets resurser för sådant som inte kräver den specialkompetens som domstolarna besitter.

En fråga som är av betydelse när man tar bort arbetsuppgifter från tingsrätterna är vad det innebär för rättskipningens lokala förankring. En viktig utgångspunkt för organisationen av tingsrätterna är att rättskipningen i första instans med nödvändighet måste äga rum på många platser i landet, nära medborgarna. Vad som kan föranleda tveksamhet om man tar bort sidofunktionerna från tingsrätterna är hur det påverkar möjligheten att behålla en lokalt förankrad rättskipning. Domstolsverket har på vårt uppdrag beräknat vilka personalmässiga konsekvenser ett borttagande av sidofunktionerna skulle få. Beräkningarna redovisas i bilaga 3 till del B av vårt betänkande. Av den framgår att de minsta tingsrätterna blir mycket små och sårbara om alla sidofunktioner tas bort. En endomartingsrätt skulle således få en personal bestående av en domare, två notarier och mellan två och tre biträden. En tvådomartingsrätt skulle ha ett arbetsunderlag för två domare, drygt två notarier och drygt fyra biträden. Även om dessa tingsrätter precis som nu skulle kunna klara vikariatsbehoven när det gäller domare, skulle de knappast med egna resurser kunna klara ledigheter bland notarierna och biträdena.

Det torde alltså stå klart att ett borttagande av sidofunktionerna från tingsrätterna om inget annat görs kan komma att påverka möjligheterna att behålla en lokalt förankrad rättskipning i första instans. I vårt uppdrag ingick ursprungligen att överväga de organisatoriska konsekvenserna av våra förslag beträffande bl.a. sidofunktionerna. Inom ramen för det uppdraget diskuterade vi bl.a. en organisationsmodell som föreslagits av statskontoret, vilken enligt statskontoret möjliggjorde att man behöll rättskipningen på de orter där den bedrivs idag. Sedan vi genom tilläggsdirektiv fråntagits uppdraget att arbeta med domstolsväsendets organisation, har detta arbete fortsatt inom regeringskansliet med sikte på ett förslag som skall kunna remissbehandlas samtidigt med att våra förslag remissbehandlas. Vi utgår från att man i detta arbete kommer att väga in värdet av en lokalt förankrad rättskipning.

Vid sidan av de konsekvenser för allmänheten som sålunda kan bli följden av ett borttagande av sidofunktionerna uppstår också konsekvenser för tingsrätternas personal. Dessa konsekvenser tar vi upp i

avdelning VI av betänkandet.

Enligt vår bedömning finns det, även med beaktande av det som vi nu har berört, stora fördelar med att renodla tingsrätternas arbetsuppgifter till vad som kan kallas rättskipning i egentlig mening. Principen bör således vara att tingsrätterna såvitt möjligt befrias från sina sidofunktioner. Med den utgångspunkten har vi gått igenom de viktigaste av de uppgifter som tingsrätterna har vid sidan av tvistemålen och brottmålen och för varje uppgift tagit ställning till om den kan och bör flyttas till en förvaltningsmyndighet.

I de flesta fall har det varit relativt lätt för oss att konstatera huruvida grundlag eller konventionsåtaganden gör att en viss uppgift bör ligga kvar på domstol även i framtiden. Vad som i flera fall har krävt särskilda överväganden har i stället varit huruvida det - trots att en uppgift väl skulle kunna handläggas av en förvaltningsmyndighet - ändå finns skäl att låta domstolarna ta hand om den även i framtiden. Naturligtvis har vi försökt att skapa system som är så lite komplicerade som möjligt för den allmänhet som domstolarna och förvaltningsmyndigheterna har att betjäna.

Vi redovisar våra överväganden beträffande de enskilda sidofunktionerna vid tingsrätterna i kapitlet 2 - 14.

Innan vi lämnar frågan om sidofunktionerna vill vi ta upp en närliggande fråga. Att ta bort sidofunktionerna från tingsrätterna kan sägas vara ett sätt att renodla domstolarna så att de huvudsakligen får syssla med kvalificerade uppgifter. Det finns även en annan renodlingsfråga som togs upp i idéskissen men som inte återfinns i våra direktiv. Det är frågan om en renodling av domarrollen, med andra ord frågan om möjligheterna att - genom delegering av arbetsuppgifter till andra än domare - åstadkomma att domararbetskraften kan koncentreras på de viktigaste arbetsuppgifterna. Detta skulle också medföra att man kunde ge domstolsbiträdena större möjligheter att själva få fatta beslut och därmed kompensera denna personalgrupp för bortfallet av självständigt beslutsfattande genom sidofunktioners överförande till andra myndigheter. Vid våra besök på domstolar har vi erfärut att det finns ett stort intresse för den här frågan. Det pågår också - både inom domstolsverket och på olika domstolar - ett utvecklingsarbete när det gäller delegering av arbetsuppgifter. Enligt vår mening bör delegeringsmöjligheterna tas till vara i all möjlig utsträckning. Det gäller naturligtvis inte bara de allmänna domstolarna utan alla typer av domstolar.

Hittills har vi i detta avsnitt talat om att föra bort arbetsuppgifter från de allmänna domstolarna. Men frågan om arbetsfördelning mellan allmänna domstolar och förvaltningsmyndigheter har två sidor. Det kan också bli aktuellt att flytta arbetsuppgifter från förvaltningsmyndigheter till domstolar. En sådan utveckling har ju, under

inflytande bl.a. av europakonventionsorganens avgöranden, ägt rum på förvaltningsdomstolarnas område under senare tid. När det gäller de allmänna domstolarna har det inte varit lika aktuellt att tillföra några nya uppgifter. Ett exempel på något som skulle kunna flyttas till tingsrätterna nämns emellertid i våra direktiv - de uppgifter som nu ankommer på övervakningsnämnderna. Den frågan behandlar vi i kapitel 15.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Frågan om arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning har en annan dimension när det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhetsområden. Frågan är här ofta den om ett beslut av en myndighet är sådant att det skall prövas av domstol i högre instans eller om frågan är av den beskaffenhet att en överprövning enbart inom förvaltningen är lämpligare. I de fall en förvaltningsdomstol inte skall pröva ett ärende, är regeringen eller någon förvaltningsmyndighet slutinstans.

Reglerna om vilka ärenden som skall gå den ena respektive den andra vägen bygger på principer som lades fast vid regeringsrättens tillkomst år 1909. Grundprincipen då var att ärenden där prövningen i huvudsak går ut på att tillämpa rättsregler skulle överklagas till regeringsrätten. Ärenden där prövningen gällde lämplighet eller annan mer skönsmässig bedömning skulle överklagas i administrativ ordning. Principen ger inte alltid någon klar ledning eftersom lagstiftningen på många områden har inslag av både rättsfrågor och lämplighetsfrågor. En annan princip som har tillämpats för att avgränsa området för domstolsprövning är den som avser den enskildes rättsskydd. Det har ansetts att frågor som är av stor betydelse för den enskilde skall handläggas och avgöras av kvalificerade organ med iakttagande av ett noga reglerat förfarande, utformat med tanke på den enskildes rätt.

Under år 1959 gjordes en stor genomgång av regeringsrättslagen. Syftet med denna översyn var att se om fördelningen av besvär-ärenden mellan förvaltning och domstolar var ändamålsenlig.

Det har under många år pågått en utveckling mot att förvaltningsärenden i allt större utsträckning skall kunna överprövas av domstolar. Den offentliga sektorns expansion under 1900-talet har drivit på denna utveckling. Myndigheterna har blivit allt fler och har fått allt viktigare och mer komplicerade uppgifter. Det huvudsakliga syftet med att hänskjuta allt fler frågor till domstolsprövning har varit att stärka den enskildes rättsskydd. Förutom de nationella strävandena att bygga ut rättsskyddet för den enskilde har förhållandena i vår omvärld fokuserat intresset på den enskildes rättigheter, bl.a. rätten till domstolsprövning. Europadomstolens praxis har skapat klarhet

om den svenska lagstiftningen i alla avseenden är tillräcklig för att uppfylla de åtaganden som Sverige har gjort genom undertecknandet av europakonventionen. Mot denna bakgrund har en tillfällig lag, lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, stiftats för att möjliggöra domstolsprövning i ett antal förvaltningsärenden där regeringen eller förvaltningsmyndighet är sista besvärinstans. Regeringen har nyligen föreslagit att lagens giltighetstid skall förlängas. Motivet till detta är att det för närvarande inte anses möjligt att utvärdera lagen. I regeringskansliet prövas vidare fortlöpande om det är lämpligt att flytta över regeringens besvärprövning i förvaltningsärenden till bl.a. domstol.

För den som skall göra en översyn av arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter är det en central fråga vilka förvaltningsärenden som överhuvudtaget skall underkastas domstolsprövning. Frågan är om det är möjligt att dra upp några riktlinjer för detta.

De principer som har styrt fördelningen av mål mellan förvaltningen och förvaltningsdomstolarna ger som framgått av redogörelsen ovan inte alltid någon klar ledning. På många områden är lagstiftningen så utformad att den prövning som skall göras har inslag av såväl rättslig bedömning som lämplighetsavvägning eller någon annan sådan mera skönsmässig bedömning. Det är t.ex. inte ovanligt att lagar innehåller termer och begrepp som till viss del får sitt innehåll genom en intresseavvägning. Att någon klar råkång inte finns mellan ärenden där den rättsliga prövningen är det övervägande momentet och ärenden där skönsmässiga bedömningar dominerar illustreras av att det finns viktiga inslag av rättslig bedömning i en del typer av ärenden som regeringen eller någon förvaltningsmyndighet i dag prövar som högsta instans. Å andra sidan ligger åtskilliga tillämpningsfrågor som närmast kan karakteriseras som lämplighetsbedömningar hos förvaltningsdomstolarna.

Ibland kan det vara tillfälligheter eller historiska skäl som ligger bakom den nuvarande ordningen med överklagande förvaltningsvägen. I andra fall har denna tillkommit efter ingående principiella överväganden. På åtskilliga områden bygger lagstiftningen på att regeringen - som ett naturligt led i utövningen av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen - skall styra utvecklingen genom att pröva förvaltningsärenden som högsta eller enda instans.

Det skulle i och för sig vara värdefullt att definiera begreppet rättskipning inom förvaltningsområdet för att med utgångspunkt däriifrån bedöma vilka typer av förvaltningsärenden som borde underkastas domstolsprövning. Av intresse för denna bedömning är bl.a. de principer som hittills har styrt fördelningen av arbetsuppgifter mellan

domstolar och förvaltningsmyndigheter samt de åtaganden som Sverige har gjort genom undertecknandet av internationella konventioner. Den analys av dagens förhållanden som krävs för att precisera begreppet rättskipning inom förvaltningsområdet är dock så omfattande att den måste anses ligga utanför ramen för denna utredning.

En principiell utgångspunkt för utredningens arbete måste i stället vara att de förvaltningsärenden som i dag prövas av förvaltningsdomstol skall underkastas sådan prövning även i framtiden. Vi kommer dock, bl.a. när det gäller körkortsmål, in på frågan om beslutsfunktionen kan förskjutas från domstol till förvaltningsmyndighet. Det har för övrigt heller inte i våra direktiv efterlysts fram några konkreta förslag på att området för domstolsprövning av förvaltningsärenden skulle inskränkas. Vi har dock i vår genomgång av kammarrättens målgrupper närmare undersökt om det är nödvändigt med domstolsprövning i kriminalvårdsmål och studiestödsfall.

I dagens samhälle uppstår det ofta krav på att området för domstolsprövning skall utökas. Det kan dock inte heller anses ligga inom ramen för denna utredning att göra en systematisk genomgång av samtliga förvaltningsärenden och bedöma lämpligheten av domstolsprövning. En sådan bedömning får i stället göras i första hand inom regeringskansliet vid en översyn av ett enskilt förvaltningsområde eller när någon fråga eljest aktualiseras. Som tidigare har nämnts pågår ett sådant arbete fortlöpande. Det är därvid angeläget att de ändringar som görs anpassas till den instansordning som vi föreslår.

2 Familjemål

Sammanfattning: Vi föreslår i detta kapitel att handläggningen av otvistiga äktenskapsmål även i framtiden skall vara en uppgift för tingsrätterna. Vi redovisar också ett finländskt system där föräldrar kan lösa vårdnads- och umgängesfrågor genom avtal, som fastställs av socialnämnden.

2.1 Nuvarande regler m.m.

Om två makar är ense om att de vill ha *äktenskapsskillnad*, kan de gemensamt ansöka om det hos tingsrätten. Tingsrätten skall då döma till äktenskapsskillnad mellan dem, i vissa fall dock först efter det att en i lagen fastställd betänketid har löpt (5 kap. 1 - 4 §§ äktenskapsbalken, ÄktB). Om bara en av makarna vill skiljas, får han ansöka om stämning på den andra maken vid tingsrätt.

Om makarna har gemensamma barn, får de i skilsmässomålet anledning att ta ställning till *vårdnadsfrågan*. Om föräldrarna är gifta med varandra, har de i allmänhet gemensamt vårdnaden om barnen (6 kap. 3 § första stycket föräldrabalken, FB). Om de inte i skilsmässomålet begär att rätten bestämmer något om vårdnaden, kommer de att ha gemensam vårdnad om barnen även efter det att de är skilda (6 kap 3 § andra stycket FB). De kan också gemensamt begära att rätten skall anförtro vårdnaden åt en av dem. Rätten skall förordna i enlighet med en sådan begäran, om det är bäst för barnet (6 kap. 5 § FB). Om vårdnadsfrågan är tvistig, är det enligt samma lagrum barnets bästa som är avgörande för hur rätten skall döma. Rätten kan också utan yrkande bestämma att en av föräldrarna ensam skall vara vårdnadshavare, om gemensam vårdnad är uppenbart oförenlig med barnets bästa (6 kap. 5 § första stycket andra meningen FB). Underlag för ställningstaganden beträffande barnets bästa får rätten i allmänhet från socialnämnden (6 kap. 19 § FB).

Det är den som har vårdnaden om ett barn som i första hand har att ta ställning till i vilken utsträckning barnet skall umgås med andra personer, t.ex. den förälder som inte har del i vårdnaden. Om det uppstår oenighet, kan den som inte har del i vårdnaden begära att rätten prövar frågan. Ibland vill föräldrarna, även när de är ense, att rätten i samband med att den avgör vårdnadsfrågan också beslutar om umgänget.

I samband med äktenskapsskillnad aktualiseras även frågor om underhållsskyldighet till barn och till make (6 kap. FB och 6 kap. ÄktB). Parterna kan själva träffa bindande avtal rörande under-

hållsfrågor och en förpliktelse att betala underhåll som uppkommit genom ett skriftligt avtal kan verkställas som en lagakraftägande dom (3 kap. 1 och 19 §§ utsökningsbalken, UB). Domstols medverkan krävs således inte. Det innebär att domstolarna redan enligt gällande regler i teorin befriats från underhållsfrågor som inte kräver domstolsprövning. I allmänhet önskar emellertid de parter som gemensamt ansöker om äktenskapsskillnad m.m. att rätten också i sin dom förordnar om underhållsbidrag. Ett skäl härtill torde vara att det är enklare för parterna om allt som gäller efter skilsmässan står att läsa i en enda handling. Ett annat skäl kan vara reglerna om bidragsförskott (se avsnitt 2.4 nedan).

Under år 1989 kom det till tingsrätterna in 65 319 tvistemål. 18 871 av dessa var mål om äktenskapsskillnad - i vissa fall också om vårdnad och underhåll - som hade anhängiggjorts genom gemensam ansökan av makarna. Som jämförelse kan nämnas att det under samma år till tingsrätterna kom in 4 797 stämningansökningar med yrkande om äktenskapsskillnad m.m.

Vi har på grund av vårt uppdrag att se över arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning övervägt den nuvarande hanteringen av familjemål i domstolarna. Redan här vill vi dock göra en begränsning. Handläggningen av tvistiga familjerättsliga frågor är sådant som utan tvekan är att hänföra till vad man brukar kalla rättskipning i egentlig mening. Våra direktiv ger oss inte i uppdrag att se över hanteringen av sådana frågor utan vad vi har att ta ställning till är, om otvistiga frågor kan handläggas av någon annan myndighet än en domstol. I det följande skall vi diskutera om det går att flytta hanteringen av sådana frågor till en förvaltningsmyndighet. I avsnitt 2.2 skall vi ta ställning till om vissa frågor som närmast är av registreringskaraktär kan flyttas till någon myndighet, i första hand till de nya folkbokföringsmyndigheterna. I avsnitt 2.3 skall vi diskutera arbetsfördelningen mellan domstolar och socialnämnder i vårdnads- och umgängesrättsfrågor.

2.2 Överflyttning av otvistiga frågor till en förvaltningsmyndighet

I idéskissen (s. 46) sägs att gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad, som leder till dom utan föregående betänketid, egentligen endast innebär en registrering av formell natur och bör kunna hållas utanför domstolarna. De nya folkbokföringsmyndigheterna kan enligt idéskissen sannolikt sköta denna uppgift.

Som framgår av redogörelsen för vad som nu gäller är den prövning som rätten har att göra i dessa fall onekligen mycket enkel. Om makarna är ense om att de vill skiljas, och om ingen av dem har

vårdnaden om barn under 16 år, har de rätt till äktenskapsskillnad utan betänketid (5 kap. 1 § ÄktB). Rätt till äktenskapsskillnad utan betänketid föreligger också i ett par andra situationer (5 kap. 4 och 5 §§ ÄktB). Att undersöka om det finns förutsättningar för omedelbar äktenskapsskillnad är i allmänhet ingen uppgift som kräver domstolsprövning. Någon gång kan det visserligen uppkomma frågor om svensk myndighet över huvud taget är behörig att ta upp en fråga om äktenskapsskillnad mellan utlänningar. Säkerligen skulle emellertid de nya folkbokföringsmyndigheterna - eller någon annan förvaltningsmyndighet - kunna sköta denna uppgift lika bra som domstolarna. De skulle säkert också kunna handlägga de mål som bara rör äktenskapsskillnad där äktenskapsskillnaden skall föregås av betänketid. Möjligen skulle man ge parterna en möjlighet att överklaga myndighetens avgörande till domstol.

Men det finns ett skäl som kan tala mot en överflyttning till och med av dessa enkla familjemål. Det har att göra med att systemet, i enlighet med våra överväganden i avsnitt 1.2, inte får göras för svårbegripligt för allmänheten. Det är gott och väl att två makar till en förvaltningsmyndighet kan ge in en ansökan som bara avser äktenskapsskillnad. Men de flesta makar som skiljer sig har minderåriga barn och i sådana fall kan frågor om vårdnad och underhåll komma upp. Makarna kan själva avgöra om de vill påkalla ett beslut av en myndighet i sådana frågor. Det kan sägas vara rimligt att kräva att de skall kunna lämna in sin ansökan till en och samma myndighet vare sig de - förutom äktenskapsskillnad - vill ha beslut beträffande otvistiga frågor om vårdnad och underhåll eller ej. Ett ytterligare skäl för att en och samma myndighet skall vara behörig att handlägga alla de nämnda frågorna är att makarna, även om de tidigare inte har begärt beslut om vårdnad och underhåll, ibland under den betänketid som ofta skall löpa innan dom på äktenskapsskillnad kan meddelas kommer på att de vill ha ett sådant beslut. Ett system där vad som från början var rätt myndighet i sådana situationer plötsligt blir fel är knappast acceptabelt från allmänhetens synpunkt.

Slutsatsen av det sagda blir att en överflyttning av otvistiga frågor om äktenskapsskillnad till folkbokföringsmyndigheten - eller till någon annan myndighet - inte bör komma i fråga om inte den myndigheten också kan få handlägga otvistiga frågor om vårdnad och underhåll.

När det gäller underhåll innebär en sådan ordning inga problem. Det råder som sagt avtalsfrihet mellan parterna. En myndighet kan lika väl som en domstol fastställa ett avtal mellan parterna i en underhållsfråga, låt vara att det ibland kan uppkomma komplicerade frågor om det avtal som skall fastställas är så klart att den kan verkställas enligt reglerna i UB. Men frågan om en överflyttning av rätten att besluta i otvistiga vårdnadsfrågor kräver särskilda över-

väganden.

Med vårdnad förstås det juridiska ansvaret för barnets person. Vårdnadshavaren har att ansvara för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Vårdnadshavaren svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter och skall dessutom bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (6 kap. 2 § FB).

Som nämnts är det i normalfallet barnets båda föräldrar som gemensamt är vårdnadshavare. Ändringar beträffande vårdnadsansvaret förutsätter i regel beslut av domstol. Reglerna härom präglas av en strävan att betona betydelsen av barnets bästa och i viss utsträckning av barnets egna synpunkter och önskemål. Som framgått av redogörelsen för gällande rätt skall domstolen vid sina överväganden i regel förordna i enlighet med föräldrarnas gemensamma önskemål. Emellertid är mål om vårdnad indispositiva, vilket bl.a. innebär att rätten, oavsett hur parterna agerar, själv är skyldig att se till att det finns tillräckligt underlag för ett avgörande. Domstolen måste, innan den meddelar ett förordnande, förvissa sig om att föräldrarnas överenskommelse stämmer överens med vad som är bäst för barnet. Det sker vanligen genom att domstolen ger socialnämnden tillfälle att lämna upplysningar inom viss tid. Också i de fall ingen av parterna begär att den gemensamma vårdnaden skall upplösas kan rätten meddela ett sådant förordnande, om hänsynen till barnets bästa talar för det.

I de allra flesta fall är den prövning som domstolen skall göra enkel. Föräldrarna är då inte tidigare kända av domstolen och socialnämnden anmäler inte någon tveksamhet. Men fall kan förekomma som ger anledning till eftertanke. Lagstiftarens vilja är klar - någon måste ha till uppgift att bevaka vad som är bäst för barnet. Den uppgiften är något annat och betydligt mera ansvarsfyllt än att bara registrera makarnas överenskommelse. Uppgiften innebär en skyldighet att omedelbart ingripa om det finns något som tyder på att ett barn riskerar att fara illa. Enligt vår uppfattning bör en sådan uppgift inte ligga på en registreringsmyndighet.

Mot att flytta otvistiga vårdnadsfrågor till en förvaltningsmyndighet talar ytterligare en omständighet. I inte så få mål om vårdnad, som från början är otvistiga, blir föräldrarna t.ex. under betänketidens gång oense om vem av dem som skall ha vårdnaden om ett barn. I sådana fall krävs ofta att rätten är beredd att med mycket kort varsel hålla muntlig förhandling i målet och därefter bestämma vem av makarna som tills vidare skall anförtros vårdnaden. En överföring av otvistiga vårdnadsfrågor till en förvaltningsmyndighet skulle behöva kompletteras med en skyldighet för myndigheten att överlämna mål som blivit tvistiga till rätten. Det säger sig självt att den nuvarande

snabbhet och smidighet som kännetecknar handläggningen av tvistiga vårdnadsfrågor skulle kunna bli lidande av en sådan extra omgång. Dessutom kan, som vi tidigare har varit inne på, ett system där ett ärende kan vandra mellan olika myndigheter vara svårt att förstå för enskilda som är inblandade.

Slutsatsen av det sagda blir att vi menar att det inte är lämpligt att flytta över handläggningen av otvistiga vårdnadsfrågor till folkbokföringsmyndigheterna eller till någon annan myndighet. Därigenom får man också, i enlighet med vad som förut sagts, skrinlägga tanken på att flytta över handläggningen av äktenskapsmål som inte rör vårdnad om barn till dessa myndigheter.

2.3 Den finländska modellen

I föregående avsnitt har vi diskuterat om det går att flytta över uppgifter som enbart är av registreringskaraktär till en förvaltningsmyndighet. Här skall vi diskutera något annat. I vårdnadsfall är i regel två myndigheter inblandade - domstolen och socialnämnden. Vi skall här diskutera om det går att - efter finländsk förebild - ändra arbetsfördelningen mellan dem genom att lägga ett större ansvar på socialnämnden.

Enligt finländsk rätt kan föräldrarna, efter en lagändring år 1984, i stor utsträckning lösa vårdnads- och umgängesfrågor genom avtal, som fastställs av socialnämnden. Föräldrarna kan avtala

- att vårdnaden skall vara gemensam,
- att barnet skall bo hos den ena föräldern, om föräldrarna inte bor tillsammans,
- att den ena föräldern ensam skall ha vårdnaden,
- att barnet har rätt till umgänge med den förälder som barnet inte bor hos.

Ett avtal angående vårdnad om barn och umgängesrätt skall ingås skriftligt och det skall för fastställelse föreläggas socialnämnden i den kommun där barnet har sin hemort. När socialnämnden prövar om avtalet skall fastställas, skall den beakta barnets bästa och barnets egna önskemål. Ett avtal som fastställts av socialnämnden är gällande och kan verkställas såsom ett lagakraftvunnet domstolsavgörande.

Under utredningsarbetet har vi bl.a. i samband med ett besök i Helsingfors inhämtat upplysningar om det här systemet från företrädare för det finländska justitieministeriet, tjänstemän vid socialtjänsten i Helsingfors och domare. Vi har fått följande bild av hur systemet fungerar.

Socialnämnden åtar sig att i samband med avtal om vårdnad eller umgängesrätt hjälpa föräldrarna att avtala om underhållsbidrag.

Däremot hjälper nämnden inte till med frågor om bodelning i samband med föräldrarnas separation eller om underhåll till make.

I Finland är man allmänt mycket positiv till att socialnämnderna på det beskrivna sättet har fått ta över en del tidigare domstolsuppgifter. Från socialnämnden ser man det som en stor och ansvarsfull uppgift att fatta beslut som har samma verkan som en dom. Systemet har stimulerat socialförvaltningens tjänstemän i deras arbete för barnens bästa. Allmänheten känner till att möjligheten finns att få hjälp av socialförvaltningen och enligt vad som har upplysts upplever ingen i Finland det som otrevligt att gå till nämnden för att få en vårdnadsfråga löst. Socialnämnden anses i Finland som en serviceinrättning som är till för alla samhällsskikt.

De finländska socialnämnderna fastställde under år 1988 12 401 avtal om vårdnad m.m. I ungefär 85 procent av de fallen hjälpte nämnden också till med avtal om underhållsbidrag till barn. Uppskattningsvis är omkring en tredjedel av dem som vill ha hjälp i princip ense i vårdnadsfrågan. I de fallen kan socialnämnden fästa överenskommelsen på papper och i förekommande fall hjälpa till med att räkna ut underhållsbidraget. I regel brukar nämnden ändå även i de enkla fallen försöka sammanträffa med föräldrarna vid två tillfällen för att förvissa sig om att avtalet är tillbörligt med hänsyn till makarnas och barnens intressen.

I Finland torde i omkring två tredjedelar av fallen föräldrarna från början vara oense om vårdnad eller umgänge. Då är det nämndens uppgift att verka för enighet om en lösning som överensstämmer med barnets bästa. I det arbetet förekommer bl.a. samtal med barnet och föräldrarna och i vissa fall medverkan av barnpsykiatrisk eller annan expertis. I mellan tio och femton procent av ärendena visar sig motsättningarna vara så djupgående att det inte går att komma till en överenskommelse. Då hänvisas parterna att vända sig till domstol. I Helsingfors förekommer det kanske i ett hundratal ärenden per år (av omkring 1 200 ärenden hos socialnämnden). Det förekommer också att nämnden i fall som av domstol remitterats för utredning lyckas få till stånd en överenskommelse och fastställa den.

Det har inte krävts några nämnvärda personaltillskott för socialförvaltningarnas del på grund av 1984 års reform. En anledning till detta är att det är mycket resurskrävande för en socialförvaltning att arbeta med en av domstol begärd utredning sedan makarna med sina advokater inställt sig vid domstolen till förhandling och där råkat in i en utpräglat juridisk tvist. Om makarna i stället på ett tidigt stadium och utan att dessförinnan ha hamnat i en motsatsställning inför domstol får tillfälle att träffa erfarna företrädare för socialförvaltningen och resonera om sina problem, så är utsikterna mycket goda att frivilliga överenskommelser skall kunna träffas. Detta är till gagn för barn och föräldrar och arbetsbesparande för både socialförvalt-

ningarnas och domstolarnas tjänstemän. Ett sådant förfaringsätt ligger också väl i linje med tankarna bakom det system med s.k. samarbetsamtal som fr.o.m den 1 mars 1991 erbjuds föräldrar i alla kommuner (jfr 6 kap. 18 § FB).

Vi har frågat oss om en lösning baserad på den finländska förebil- den skulle vara en framkomlig väg i Sverige.

För det första är att märka att de finländska socialnämnderna inte tillagts behörighet att besluta om äktenskapsskillnad. Det är sannolikt att en sådan uppgift inte heller lämpar sig för de svenska socialnäm- derna. Det innebär att makar som i samband med äktenskapsskillnad vill utnyttja möjligheten att låta socialnämnden fastställa avtal om vårdnaden måste vända sig till två olika myndigheter - domstolen och socialnämnden. Det får ses som en nackdel med systemet men tycks fungera väl i Finland. Makarna kan ju efter det att de kommit överens om vårdnad och underhållsbidrag till barn på ett enkelt sätt få skilsmässa genom att ge in en gemensam ansökan till domstolen.

Enligt det finländska systemet skall socialnämnderna, innan de fastställer ett avtal, pröva om avtalet är förenligt med barnets bästa. Det torde inte finnas några hinder att anförtro också de svenska socialnämnderna en sådan prövning. Tvärtom är tjänstemännen hos socialnämnderna vana vid sådana överväganden som kan vara aktuella vid prövningar av detta slag. I praktiken går det ju för övrigt till så idag vid de svenska domstolarna att de bereder socialnämnden tillfälle att "slå larm", om makars överenskommelse om vårdnad skulle strida mot barns bästa. Om socialnämnden inte hör av sig, så utgår den svenska domstolen i princip från att makarnas överenskommelse skall godtas. Någon reell prövning sker alltså i de flesta fall inte från domstolens sida. Domstolen förlitar sig i stället på socialnämnden, där granskningen torde inskränka sig till slagning i register för att utreda om familjen i fråga redan är känd hos nämnden.

Det finländska systemet innebär inte att socialnämnderna skall avgöra vem av föräldrarna som skall ha vårdnaden, om föräldrarna inte enas. Inte heller i vårt land torde det kunna bli aktuellt att överlämna slitandet av sådana tvister till socialnämnderna, utan den uppgiften bör förbehållas domstolarna. Socialnämnden skulle då vid behov få hänvisa parterna att väcka talan vid domstol.

Om de svenska socialnämnderna efter finländskt mönster skulle få fastställa avtal rörande vårdnaden om barn, skulle de i samband därmed kunna hjälpa föräldrarna att träffa ett avtal om under- hållsskyldigheten mot barnen och sinsemellan. Redan enligt gällande ordning kan föräldrar få råd och hjälp från socialnämnden med att upprätta avtal om underhåll till barn (se SOU 1990:8 s. 354, jfr 7 kap. 7 § FB).

Vi anser att ett system sådant som det beskrivna har vissa fördelar.

Det öppnar en möjlighet att lösa vårdnadsfrågor utan att gå via domstolarna. Härigenom kan man skapa större förutsättningar för lösningar som är grundade på frivilliga överenskommelser. Samtidigt kan det medföra en avlastning för domstolarna. Det finns därför mycket som talar för att en lösning baserad på den finländska förebilden skulle vara en framkomlig väg också i Sverige. Men det krävs viss ytterligare utredning. Framför allt måste man skaffa sig en uppfattning om de konsekvenser som skulle uppstå för kommunerna när det gäller personalbehov. Det kan knappast komma i fråga att tillskapa en lösning som medför avsevärda kostnader för kommunerna. Samtidigt är att beakta att det torde vara en förutsättning för att systemet skall bli lika användbart som i Finland att socialnämnderna hjälper till med att räkna ut underhållsbidrag. Vi har inte kunnat göra den ytterligare utredning som sålunda behövs. Frågan får övervägas i annat sammanhang.

2.4 Underhållsbidrag och bidragsförskott

Bidragsförskott är vad staten förskotterar på underhållsbidrag till barn vars föräldrar inte lever tillsammans. Bidragsförskottet består av två delar. Förskottsdelens är vad den underhållsskyldige föräldern måste betala till staten av utgivet bidragsförskott. Utfyllnadsbidrag är den icke-återbetalningspliktiga delen av det underhållsbidrag som försäkringskassan betalar ut till underhållsberättigade barn. Utfyllnadsbidraget motsvarar skillnaden mellan fastställt underhållsbidrag och den av samhället garanterade bidragsnivån på högst 0,40 basbelopp, dvs. 1 070 kr. per månad år 1991. Om en underhållsskyldig av domstol förpliktats att betala 100 kr i månaden i underhållsbidrag, får barnet alltså resterande 970 kr i utfyllnadsbidrag av det allmänna. Frågor om bidragsförskott handläggs av de allmänna försäkringskassorna.

Ett problem som har diskuterats i olika sammanhang är kopplingen mellan reglerna om underhållsbidrag och reglerna om bidragsförskott. Den kopplingen sägs föranleda en del skenprocesser, som har sin bakgrund i att kassorna inte godtar överenskommelser som parterna har träffat. Ensamförälderkommittén föreslog i betänkandet SOU 1983:51 att kassorna skulle ta över domstolarnas uppgift att pröva tvistiga frågor om underhåll till barn. Kassornas beslut skulle sedan kunna överklagas på samma sätt som beslut i socialförsäkringsfrågor. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Underhållsbidragskommittén (S 1986:05) har i januari 1990 avlämnat betänkandet (SOU 1990:8) Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Kommittén hade enligt sina direktiv (Dir 1986:30) bl.a. att överväga att ge försäkringskassorna ett större

ansvar när det gäller att fastställa underhållsbidrag till barn. Kommittén redovisar i sitt betänkande tre olika modeller som tänkbara ersättningar till det nuvarande bidragsförskottssystemet. Betänkandet har remissbehandlats och övervägs nu i regeringskansliet med sikte bl.a. på en lösning som minskar problemen med skenprocesser. Det finns därför ingen anledning för oss att lägga några synpunkter på denna fråga.

3 Adoptionsärenden

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att adoptionsärenden även i fortsättningen skall handhas av domstolarna.

3.1 Gällande regler

Innebörden av att en person (*adoptanten*) adopterar en annan person (*adoptivbarnet*) är att adoptivbarnet efter adoptionen i rättsligt hänseende anses som adoptantens barn och inte som barn till sina biologiska föräldrar (4 kap. 8 § föräldrabalken; FB).

Det är tingsrätten som ger tillstånd till adoption efter ansökan från den som vill adoptera. Frågor om adoption handläggs av tingsrätt såsom domstolsärenden (lag om handläggning av domstolsärenden; 1946:807, ärendelagen). Det innebär bl.a. att rätten består av en enda lagfaren domare i de flesta ärenden men att det krävs en lagfaren domare och tre nämndemän i de fall ärendet är tvistigt eller om det finns särskild anledning till det (6 § ärendelagen). En tingsnotarie kan förordnas att handlägga ärenden som inte är tvistiga (19 § förordningen med tingsrättsinstruktion; 1979:572).

Tingsrätten har vid sin prövning först och främst att se till att olika formella krav är uppfyllda. Sålunda gäller bl.a. att makar i regel bara får adoptera gemensamt (4 kap. 3 § FB), att det i allmänhet krävs samtycke till adoption av den som har fyllt tolv år (4 kap. 5 § FB) och att det i de flesta fall också krävs föräldrarnas samtycke för att den som inte fyllt arton år skall få adopteras (4 kap. 5 a § FB). Ett undantag från den sistnämnda regeln är att samtycke inte krävs av den förälder som är utan del i vårdnaden.

Det är i regel enkelt att kontrollera om de nu beskrivna kraven är uppfyllda i adoptionsärendet. Men härutöver finns en allmän förutsättning för adoption som ibland kan föranleda tveksamhet. I 4 kap. 6 § FB föreskrivs nämligen att rätten skall pröva, om det är lämpligt att adoptionen äger rum, och att tillstånd får ges endast om adoptionen är till fördel för barnet samt sökanden har uppfostrat barnet eller vill uppfostra det eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoptionen. Till ledning för rättens prövning enligt denna bestämmelse skall, när det gäller barn under arton år, alltid infordras yttrande från

socialnämnd. Dessutom skall rätten när det är möjligt låta även den förälder, vars samtycke till adoptionen inte är nödvändigt, yttra sig i ärendet (4 kap. 10 § FB).

Vad kan det då uppstå för problem vid prövningen av en adoptionsansökan enligt den allmänna bestämmelsen i 4 kap. 6 § FB? Den första frågan som inställer sig när det gäller adoption av små barn är naturligtvis om barnet kommer att få en god omvårdnad hos adoptivföräldrarna. I den delen finns det i allmänhet gott underlag för bedömningen i socialnämndens yttrande. Om nämnden tillstyrkt bifall till adoptionsansökningen, kan rätten i regel utgå från att barnet kommer att få det bra hos adoptivföräldrarna. Om nämnden avstyrkt bifall, och ansökningen ändå vidhålls, blir avgörandet svårare. I ett sådant ärende finns det särskild anledning att rätten skall ha en sammansättning med en lagfaren domare och nämndemän. I allmänhet torde det dessutom vara nödvändigt med förhandling.

Ett adoptionsärende kan också ge upphov till en regelrätt tvist. Ett ganska vanligt fall är när en styvfar vill adoptera sin hustrus barn med en annan man. Om barnets biologiske far inte har del i vårdnaden om barnet, krävs inte hans samtycke enligt 4 kap. 5 § FB. Men han skall ju ändå höras i ärendet. Om han inte samtycker till styvfaderns ansökan, blir det rättens uppgift att lösa frågan. Av betydelse kan ofta bli hur kontakterna mellan barnet och den biologiske fadern varit under tiden före adoptionsansökningen. I regel avgör rätten tvister av detta slag efter förhandling. Rätten skall vara sammansatt med domare och nämndemän.

Särskilda problem kan uppkomma när det gäller adoption av en vuxen person. Rätten har att försöka ta reda på det verkliga syftet med den tilltänkta adoptionen. En allmän önskan att bereda någon möjlighet att vistas i Sverige för att denne därigenom skall få bättre levnadsvillkor är exempelvis inte i sig ett tillräckligt skäl för en adoption (se NJA II 1981 s. 152). Inte heller en önskan att minska arvsskatten eller exempelvis en önskan att underlätta möjligheterna att få tillstånd att förvärva fast egendom (se JK-beslut 1985 s. 73) är tillräckliga skäl för en adoption. Över huvud taget är det svårare att bedöma om det finns förutsättningar för adoption när det gäller vuxna personer än när det gäller barn. Justitiekanslern har därför i ett tillsynsärende uttalat att det är lämpligt att ärenden om vuxenadoption inte handläggs av tingsnotarie (JK-beslut 1985 s. 75).

Också de relativt vanliga ärendena om adoption av utländska barn kan erbjuda svårigheter. I många fall sker adoption av utländska barn genom ett adoptionsbeslut i barnets hemland som sedan godkänns i Sverige av statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA), se 1 § andra stycket förordningen (1976:874) om prövning av utländskt beslut om adoption. Men om det inte finns ett utländskt

adoptionsbeslut som kan godkännas på detta sätt, skall det utländska barnet adopteras vid svensk domstol. I dessa ärenden skall svensk lag tillämpas. Domstolen skall också ta viss hänsyn till lagen i främmande stat till vilken barnet eller sökanden har anknytning. Enligt 2 § lagen (1971:196) om internationella rättsförhållanden rörande adoption skall sålunda, om ansökningen avser barn under arton år, särskilt beaktas om sökande eller barnet genom medborgarskap eller hemvist eller på annan sätt har anknytning till främmande stat och det skulle medföra avsevärd olägenhet för barnet, om adoptionen inte blir gällande där.

Problemen när det gäller ärenden om adoption av utländska barn består i allmänhet främst i att kontrollera om de handlingar som sökanden ger in visar att de förutsättningar för adoption som stadgas i svensk lag är uppfyllda. Framför allt gäller det att få klarhet i om barnets föräldrar har givit samtycke till adoptionen, något som ibland kan vara svårt att utläsa av handlingarna. Vid adoption av utländska barn förekommer det inte sällan att barnet är övergivet. I sådana fall har det i allmänhet förordnats en ställföreträdare för barnet i dess hemland, exempelvis en representant för ett barnhem eller en barnavårdsmyndighet. Samtycke till adoptionen skall då lämnas av ställföreträdaren. I ett lagstiftningsärende har uttalats att ärenden om internationella adoptioner ofta är sådana att de inte bör handläggas av tingsnotarier (prop. 1980/81:112 s. 15).

I sammanhanget bör nämnas att förmynderskapsutredningen, som haft i uppdrag att utreda frågor om adoption, i december 1989 avlämnade betänkandet Adoptionsfrågor (SOU 1989:100). I betänkandet sägs följande beträffande frågan vilken myndighet som bör handlägga frågor om adoption (s. 161).

Att en adoption liksom nu bör förutsätta beslut av domstol har inte ifrågasatts under utredningsarbetet. Uppgiften att pröva adoptionsfrågor skiljer sig visserligen från flertalet av de frågor som i övrigt handläggs av de allmänna domstolarna. Detta skulle kunna motivera att man flyttade handläggningen av adoptionsfrågor till någon annan myndighet. En adoption har emellertid så ingripande rättsverkningar för de berörda att det är naturligt att den blir beroende av en domstolsprövning. En motsvarande ordning gäller också i de flesta andra länder.

Utredningen anser alltså att adoptionsfrågor alljämt bör prövas av allmän domstol.

Det kan slutligen tilläggas att de i de flesta länder precis som i Sverige är domstolarna som prövar adoptionsfrågor.

3.2 Överväganden

Frågan är alltså om handläggningen av adoptionsärenden kan flyttas från tingsrätterna till någon annan myndighet. För en överflyttning

talat framför allt att många av ärendena är enkla att handlägga och mer påminner om tillståndsärenden vid förvaltningsmyndigheter än om domstolarnas rättskipande verksamhet. Men det finns många skäl som talar för att domstolarna skall ha kvar dessa ärenden.

Vi vill först slå fast att vi anser att de tvistiga adoptionsärendena under alla omständigheter bör handläggas av domstol även i framtiden (jfr 11 kap. 3 § RF). Vi tänker här t.ex på ärenden där en styvförälder vill adoptera sin makes barn i ett tidigare äktenskap och den biologiska föräldern som inte har del i vårdnaden motsätter sig det.

Som framgått av redogörelsen ovan kan det också i ärenden som inte är tvistiga förekomma komplicerade frågor som kräver ingående överväganden och som således i och för sig måste anses vara väl lämpade för domstolshantering. Vi tänker bl.a. på prövningen enligt 4 kap. 6 § FB, som särskilt när det gäller vuxenadoptioner måste göras med omsorg, och på prövningen av om erforderliga samtycken föreligger när det gäller internationella adoptioner. Att frågorna är komplicerade innebär å andra sidan inte att de nödvändigtvis måste handhas av domstol. Även en förvaltningsmyndighet kan naturligtvis fatta beslut i svåra frågor.

En möjlig lösning skulle vara att låta alla adoptionsärenden anhängiggöras hos en förvaltningsmyndighet som fick hänskjuta ärendet till domstol om det uppstod svårigheter såsom att ärendet visade sig vara tvistigt. En sådan lösning innebär emellertid, som vi varit inne på i tidigare avsnitt, att man komplicerar systemet för den enskilde. Som vi ser det bör man inte införa ett regelsystem med sådana komplikationer utan att det finns avsevärda fördelar att vinna med det. När det gäller adoptionsärendena kan vi inte se att det finns några beaktansvärda sådana fördelar.

Vi föreslår således att ärendena om adoption skall handläggas av domstolarna även i fortsättningen.

4 Namnärenden

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att namnärenden skall handläggas av domstolarna även i framtiden.

4.1 Barns förvärv av efternamn genom anmälan

Regler om namn finns i namnlagen (1982:670). När det gäller efternamn är huvudregeln att barn till föräldrar med gemensamt efternamn vid födelsen förvärvar det namnet (1 § namnlagen). Vid adoption är huvudregeln att den som adopteras av makar med gemensamt efternamn genom adoptionen förvärvar det namnet (2 § namnlagen).

Det finns enligt namnlagen ganska omfattande möjligheter att byta efternamn. Det kan ske genom anmälan till skattemyndigheten eller genom ansökan hos patent- och registreringsverket. I vissa fall är en förutsättning för namnbytet att domstol funnit att namnbytet är förenligt med barnets bästa.

Ett barn kan stå under vårdnad av en av föräldrarna utan att bära den föräldrarnas efternamn. Det kan exempelvis bero på att föräldrarna tidigare varit gifta med varandra och haft ett gemensamt efternamn, som barnet fått vid födelsen, och på att modern därefter har gift om sig och förvärvat den nye makens efternamn medan fadern har kvar det gamla namnet. Barnet kan då enligt 5 § namnlagen byta sitt efternamn till mammans nya namn. Om både mamman och pappan gemensamt har vårdnaden om barnet, kan de gemensamt göra anmälan (48 § namnlagen). Om barnet fyllt tolv år, krävs i regel att också barnet lämnat sitt samtycke till namnbytet. Om föräldrarna inte kan enas, exempelvis för att pappan motsätter sig namnbytet, kan ingen anmälan ske och barnet får behålla sitt namn. Men om pappan inte har del i vårdnaden, är det enligt 48 § namnlagen mamman som ensam skall göra anmälan.

Om ett barn under arton år bär någon av föräldrarnas namn utan att denna förälder är vårdnadshavare, krävs för byte av barnets efternamn enligt den beskrivna regeln i 5 § namnlagen att föräldern har samtyckt till namnbytet eller att domstol har funnit att namnbytet är förenligt med barnets bästa (6 § namnlagen). I exemplet ovan krävs alltså domstolsprövning om inte pappan samtyckt till namnbytet.

En begäran om en förklaring enligt 6 § namnlagen skall ges in till

tingsrätt. Saken handläggs enligt ärendelagen. Tingsrätten skall i regel höra den vars efternamn barnet bär, alltså i vårt exempel pappan. Dessutom skall tingsrätten inhämta ett yttrande från socialnämnden (45 § namnlagen).

En stor andel av ärendena enligt 6 § namnlagen är helt naturligt tvistiga i den meningen att den förälder vars namn barnet bär motsätter sig ansökningen. Om föräldern hade gått med på namnbytet, hade ju detta kunnat ske genom anmälan hos skattemyndigheten utan att gå via domstolen. I allmänhet avgör rätten sådana ärenden efter förhandling. Rätten består enligt 6 § ärendelagen av tre lagfarna domare. Rätten bör vid sin prövning framför allt se till att ett namnbyte inte återverkar ofördelaktigt på relationerna mellan barnet och föräldern (prop. 1981/82:156 s. 54).

Enligt 7 § namnlagen gäller bestämmelserna i 6 § även i vissa fall då det är fråga om adoptivbarns namnbyte.

Ett barn som bor hos fosterföräldrar kan under vissa förhållanden förvärva fosterföräldrarnas efternamn genom anmälan till skattemyndigheten. Regler om det står i 8 § namnlagen. För namnbyte enligt den bestämmelsen krävs alltid att domstol förklarat att namnbytet är förenligt med barnets bästa och att den eller de vars namn barnet avses få har samtyckt till namnbytet. Ansökan om namnbyte görs av vårdnadshavaren. Rätten skall höra den vars efternamn barnet bär även om denne inte är vårdnadshavare. Dessutom skall rätten inhämta yttrande från socialnämnden.

Enligt denna bestämmelse krävs alltså, till skillnad från vad som gäller enligt 6 §, domstolsprövning även om alla inblandade är överens om namnbytet. Det beror bl.a. på att det ansetts angeläget att det finns någon som undersöker varaktigheten av barnets vistelse i fosterhemmet och lämpligheten av namnbytet över huvud taget (prop. 1981/82:156 s. 33). Den prövningen kan naturligtvis vara grannlaga, även om alla inblandade är ense. Än svårare blir ärendet emellertid om det är tvistigt. Om exempelvis fosterföräldrarna även tillerkänts den rättsliga vårdnaden om barnet, kan de själva på barnets vägnar ansöka om namnbytet. När rätten i en sådan situation hör de biologiska föräldrarna, kan det naturligtvis inträffa att de vill att barnet även i framtiden skall bära deras namn.

Av redogörelsen för ärendena om namnbyte enligt 6 och 8 §§ namnlagen framgår att det även i de otvistiga ärendena är fråga om överväganden som ligger nära domstolarnas övriga arbetsuppgifter. Det gäller att fatta beslut i frågor som rör förhållandet mellan föräldrar och barn och det är svårt att se några andra myndigheter som utan vidare kan ta på sig den uppgiften. Härtill kommer att en förhållandevis stor andel av ärendena - troligen en större andel än i adoptionsärendena - är tvistiga, beroende på att systemet är så

konstruerat att en stor del av de otvistiga frågorna kan sällas bort på ett tidigt stadium. Lösningen av dessa tvister mellan enskilda personer bör man inte anförtro någon annan myndighet än en domstol.

4.2 Andra frågor

Domstol kan kopplas in även i andra frågor om namn.

Den som vill byta till ett nybildat efternamn eller ett efternamn som inte kan förvärvas enligt reglerna om familjerättsliga förvärv av efternamn kan ansöka om namnbyte hos patent- och registreringsverket. Om ansökningen avser ett barn under 18 år, kan verket som villkor för namnbytet uppställa att domstol har funnit att detta är förenligt med barnets bästa (11 § namnlagen). Domstolens prövning torde framför allt aktualiseras i de fall en förälder vars namn barnet bär motsätter sig namnbytet.

Om det fastställs att en man inte är far till ett barn, förlorar barnet faderns efternamn. Om det finns synnerliga skäl, får domstolen tillåta barnet att behålla namnet. Domstolen kan ge ett sådant tillstånd i samband med att den meddelar dom i faderskapsfrågan. Barnet kan också efter domen ge in en särskild ansökan till domstolen om att få behålla namnet (16 § namnlagen).

Om någon genom anmälan till skattemyndighet har förvärvat ett efternamn som han inte har rätt till, kan den vars namn har förvärvats på detta sätt väcka talan vid domstol och yrka att domstolen bestämmer att namnet förloras (17 § namnlagen). Frågor enligt denna bestämmelse handläggs som tvistemål.

Om patent- och registreringsverket har givit någon tillstånd att bära ett nytt efternamn och det uppstår olägenheter för någon till följd av risk för förväxling, kan denne väcka talan hos domstol och yrka att den som fått namnet förlorar det. Även sådana frågor handläggs som tvistemål (18 § namnlagen).

20 - 23 §§ namnlagen innehåller bestämmelser som syftar till att bereda skydd för s.k. egenartade efternamn. Ett egenartat efternamn är enligt namnlagen ett namn som är ägnat att utmärka tillhörigheten till en viss släkt. Enligt 21 § kan domstol förordna att ett konstnärsnamn eller kännetecken som lätt kan förväxlas med efternamnet endast får användas på ett särskilt sätt. 22 § innehåller bestämmelser om rätt att föra talan vid domstol om fastställelse huruvida en rätt till ett egenartat efternamn består eller inte eller huruvida ett förfarande utgör intrång i en sådan rätt eller inte.

Det är alltså många olika typer av frågor som domstolarna har att ta ställning till enligt de här bestämmelserna. Gemensamt för dem är att de förutsätter en prövning som ligger nära domstolarnas ordinarie

arbetsuppgifter. Det finns knappast anledning att överväga en överflyttning till någon annan myndighet.

5 Förordnande av bodelningsförrättare, boutredningsman och skiftesman m.m.

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att frågor om förordnande av bodelningsförrättare, boutredningsman och skiftesman skall handläggas av domstolarna även i fortsättningen. Vi föreslår också att skyldigheten för testamentsexekutorer att underrätta tingsrätten om vem som har fått årsredovisning avskaffas.

5.1 Inledning

I detta kapitel skall vi behandla tre olika frågor som tingsrätterna handlägger. De har det gemensamt att det handlar om att utse personer med uppgift att utreda eller lösa upp olika sorters familjerättslig gemenskap. Frågan är nu om dessa arbetsuppgifter kan flyttas till någon annan myndighet.

5.2 Bodelningsförrättare

Gällande regler

När ett äktenskap upplöses genom äktenskapsskillnad skall makarnas giftorättsgods i regel fördelas mellan makarna genom bodelning (9 kap. 1 § äktenskapsbalken, ÄktB). Ofta förrättas bodelningen först när äktenskapet har upplösts. Om någon av makarna begär bodelning när ett mål om äktenskapsskillnad pågår, skall bodelningen dock förrättas genast (9 kap. 4 § ÄktB). Huvudregeln är att giftorättsgodset skall delas lika sedan skulderna har betalats (11 kap. 3 § ÄktB). Om makarna inte kan enas om bodelningen, kan den ene maken begära att rätten utser någon att vara bodelningsförrättare (17 kap. 1 § ÄktB). Denne skall i första hand försöka få makarna att komma överens. Om det inte går, skall han själv bestämma hur boet skall delas (17 kap. 6 § ÄktB). Den make som är missnöjd med bodelningsförrättarens beslut kan klandra bodelningen genom att väcka talan mot den andra

maken vid tingsrätt (17 kap. 8 § ÄktB).

Tingsrättens handläggning av frågor om förordnande av bodelningsförrättare gestaltar sig olika beroende på om frågan tas upp i samband med ett mål om äktenskapsskillnad eller inte. I det förra fallet skall ansökan om bodelningsförrättare göras i målet (17 kap. 2 § ÄktB). Det innebär att maken kan göra sin framställning i en inlaga i målet eller muntligen vid en förhandling i målet. Rätten meddelar i allmänhet beslut om bodelningsförrättare utan huvudförhandling innan äktenskapsmålet i övrigt avgörs (17 kap. 3 § och 14 kap. 9 § ÄktB). Vid sådan handläggning består rätten av en lagfaren domare oavsett om frågan är tvistig (1 kap. 3 § rättegångsbalken, RB). Innan beslutet meddelas skall den andre maken få tillfälle att yttra sig över yrkandet (14 kap. 9 § ÄktB).

Ibland uppstår det oenighet först när makarna vunnit äktenskapsskillnad. Den make som vill att rätten skall förordna en bodelningsförrättare får då göra en muntlig eller skriftlig ansökan om det hos rätten enligt lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (ärendelagen). Rätten bereder då den andra maken tillfälle att yttra sig över ansökan. Dessutom har rätten möjlighet att hålla förhandling (4 § ärendelagen). Rätten är domför med en lagfaren domare om makarna är ense. I dessa fall kan under vissa förutsättningar ett domstolsbiträde eller en tingsnotarie förordnas att handlägga ärendet (18 a och 19 §§ förordningen med tingsrättsinstruktion; 1979:572). Om ärendet är tvistigt, skall rätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän (6 § ärendelagen).

Den som har förordnats att vara bodelningsförrättare kan entledigas om det finns skäl för det (17 kap. 4 § ÄktB). Sådana frågor handläggs alltid enligt ärendelagen.

Motsvarande regler om förordnande av bodelningsförrättare finns även för sambor (20 § lag om sambors gemensamma hem; 1987:232, och lag om homosexuella sambor; 1987:813).

Överväganden

Det är i allmänhet ingen kvalificerad prövning som rätten skall företa när det gäller att utse bodelningsförrättare, i varje fall när det gäller bodelning mellan makar. En make har en obetingad rätt att få en bodelningsförrättare och det spelar därför i princip ingen roll om den andre maken menar att det inte behövs någon. Om parterna är ense både om att det behövs en bodelningsförrättare och om vem som skall utses, är det naturligtvis inga bekymmer alls. Ibland kan båda makarna vilja ha en bodelningsförrättare men inte ha något eget förslag på vem som skall utses. Då får rätten med ledning av sin kännedom om de praktiserande juristerna i domsagan själv be någon lämplig person att åta sig uppdraget. Svårare situationer uppkommer

när makarna har var sitt förslag på vem som skall utses och ingen av dem kan acceptera den andres förslag. Då får rätten ta ställning till de skäl som vardera maken kan åberopa till stöd för sitt förslag. Ofta blir det i sådana fall bäst att utse någon som inte har föreslagits av någon av parterna.

Om det är fråga om bodelning mellan sambor, torde det krävas att domstolen förvissas sig om att parterna bor tillsammans under sådana förhållanden att de är att anse som sambor i lagens mening. Den prövningen kan naturligtvis vara vanskelig.

Frågor om att entlediga bodelningsförrättare uppkommer ofta i samband med oenighet mellan parterna. Det förekommer att den ena maken menar att bodelningsförrättaren gynnar motparten och därför vill att han skall bytas ut. Rätten har då att göra en avvägning mellan sökandens intresse av att få en bodelningsförrättare som han har förtroende för och intresset av att det arbete som den dittillsvarande bodelningsförrättaren lagt ned inte skall behöva göras om. Sådana ärenden kan ofta vara svåra att avgöra.

Kan då denna hantering flyttas bort från domstolarna? Ja, de allra flesta ärenden är okomplicerade och otvistiga och skulle utan tvekan kunna handläggas lika bra av en förvaltningsmyndighet. Även beträffande de tvistiga och komplicerade ärendena kan man hävda att de inte är av den beskaffenheten att de nödvändigtvis kräver domstols-handläggning. De skulle i stället kunna handläggas av kvalificerad personal på en förvaltningsmyndighet.

Vad kan då tala för att ändå behålla hanteringen hos domstolarna? Först och främst kan man konstatera att dessa ärenden har ett mycket starkt samband med de äktenskapsmål som domstolarna handlägger. Den praktiska ordningen med en möjlighet att begära bodelningsförrättare i ett pågående mål hos domstolen fick man antagligen avskaffa, om man flyttade hanteringen. Dessutom ligger det ett värde i att alla frågor som rör äktenskaps upplösning hanteras av samma instans. Det innebär att det blir enklare för den enskilde att förstå vart han skall vända sig utan att behöva anlita juristhjälp. Och när det gäller de tvistiga ärendena är det, även om ärendena enligt vad som sagts ovan skulle kunna handläggas av en förvaltningsmyndighet, frågan om att avgöra ett ärende där två enskilda personer står mot varandra och har olika uppfattning. Detta har domstolarna onekligen särskild kompetens för. Man kan också konstatera att domstolarna sköter dessa ärenden väl. De enkla ärendena avgörs snabbt samtidigt som de komplicerade frågorna blir sakkunnigt och noggrant behandlade. Vidare finns det ingen naturlig mottagare för dessa ärenden. En överflyttning till exempelvis länsstyrelserna skulle innebära att man fick bygga upp en ny kompetens där för att sköta hanteringen.

Vi föreslår mot bakgrund av det sagda att dessa ärenden även i fortsättningen får handhas av domstolarna.

5.3 Boutredningsman och testamentsexekutor

5.3.1 Avträdande av dödsbo till förvaltning av boutredningsman m.m.

Gällande regler

När en person har dött, förvaltas hans egendom (dödsboet) gemensamt av hans efterlevande make eller sambo, arvingar och universella testamentstagare (dödsbodelägare). I allmänhet upphör dödsboet genom ett arvskifte, eventuellt föregånget av en bodelning, där egendomen fördelas mellan dem som enligt lag eller testamente har rätt att få del av boet.

Ibland inträffar det att dödsbodelägarna inte kan enas om förvaltningen av ett dödsbo. I sådana situationer kan en av delägarna begära hos tingsrätten att rätten beslutar att dödsboet skall avträdas till förvaltning av boutredningsman och utser någon att i egenskap av boutredningsman förvalta boet. Ett sådant beslut innebär i princip att delägarna inte längre har rätt att bestämma över förvaltningen. Rätten utser i stället en person att vara boutredningsman och i den egenskapen förvalta dödsboet (19 kap. 1 § ärvdabalken; ÄB).

Det finns även andra som kan begära att dödsboet avträds till förvaltning av boutredningsman. Den som i ett testamente utsetts att förvalta kvarlåtenskapen (testamentsexekutor) har sålunda rätt att framställa en sådan begäran. Beslut om avträdande till förvaltning av boutredningsman skall också meddelas på begäran av den som i ett testamente tillerkänts ett legat eller av den som har rätt att föra talan om fullgörande av en ändamålsbestämmelse i ett testamente, dock endast under förutsättning att det är nödvändigt för att legatet eller ändamålsbestämmelsen skall kunna verkställas. Även en borgenär och den som är ansvarig för betalning av skuld efter den döde har rätt att få ett sådant beslut under förutsättning att det måste antas att dödsboet är på obestånd eller att sökandens rätt äventyras på något annat sätt. I vissa fall skall dödsboet avträdas till förvaltning av boutredningsman på begäran av överförmyndaren om rätten finner skäl till det.

Slutligen kan det förekomma att det i ett testamente finns en föreskrift om att egendomen skall vara undantagen från delägarnas förvaltning samtidigt som det inte finns någon testamentsexekutor utsedd. I så fall har rätten att efter ansökan av någon vars rätt kan vara beroende av utredningen eller självmant förordna att dödsboet skall avträdas till förvaltning av boutredningsman.

Om det behövs, kan rätten förordna flera boutredningsmän. Rätten kan bestämma hur de skall dela upp förvaltningen mellan sig (19 kap. 4 § ÄB).

En boutredningsman kan entledigas av rätten om han begär det själv

(19 kap. 5 § ÄB). Om boutredningsmannen inte är lämplig eller om han av annan särskild orsak bör skiljas från sitt uppdrag, skall rätten också entlediga honom.

En fråga om boutredningsmannaförvaltning handläggs enligt ärendelagen. En ansökan kan vara muntlig eller skriftlig och rätten har möjlighet att hålla förhandling. Enligt 6 § ärendelagen skall rätten bestå av en lagfaren domare om inte ärendet är tvistigt i vilket fall rätten skall bestå av tre lagfarna domare. Ett ärende som inte är tvistigt kan under vissa förutsättningar handläggas av ett domstolsbiträde eller en tingsnotarie (18 a och 19 §§ förordningen med tingsrättsinstruktion).

Beträffande bodelningsförrättare framgår av avsnitt 5.2 att det inte finns några uttryckliga bestämmelser om skyldighet för rätten att undersöka kvalifikationerna hos någon som föreslås av makarna. Sådana regler finns däremot beträffande boutredningsmän. Sålunda gäller enligt 19 kap. 3 § ÄB att "val av boutredningsman skall träffas så att uppdraget kan förväntas bli utfört med den insikt som boets beskaffenhet kräver". Enligt bestämmelsen skall rätten fästa särskilt avseende vid förslag av dem vilkas rätt är beroende av utredningen.

Av de bestämmelser som redogjorts för framgår att hanteringen av dessa ärenden kan erbjuda större svårigheter än hanteringen av ärendena om förordnande av bodelningsförrättare. Visserligen har en dödsbodelägare och en testamentsexekutor en obetingad rätt att påkalla att dödsboet avträds till förvaltning av boutredningsman. Men även andra intressenter kan ansöka om det och för bifall till deras framställningar uppställer lagen olika krav som rätten måste kontrollera. Dessutom är det ganska ofta många intressenter som skall höras i de här ärendena. Det ökar naturligtvis risken för att det kommer att finnas två eller flera olika uppfattningar om vem som skall utses och för att framställningar om entledigande ges in till rätten under boutredningens gång.

Överväganden

Precis som beträffande frågorna om förordnande av bodelningsförrättare kan man anföra skäl för och emot ett överförande av ärendena om boutredningsmannaförvaltning från tingsrätterna till en förvaltningsmyndighet. Inte heller beträffande dessa ärenden finns det något som kan sägas hindra att de handläggs utanför domstolsväsendet. Inte alltför sällan uppstår emellertid tvister mellan enskilda dödsbodelägare om vem som skall utses; något som kan sägas vara en typisk domstolsuppgift att lösa. Härtill kommer att domstolarna sköter dessa ärenden bra och att det inte finns någon naturlig mottagare för ärendena bland våra förvaltningsmyndigheter.

Vi föreslår med hänsyn härtill att ärendena om avträdande av

dödsbo till förvaltning av boutredningsman och om utseende av boutredningsman får ligga kvar hos domstolarna.

5.3.2 Redovisningsskyldighet

Gällande regler

Regler om boutredningsmans redovisningsskyldighet står i 19 kap. 14 a § ÄB.

En boutredningsman skall enligt lag årligen avge redovisning för sin förvaltning. Före den 1 april varje år skall han redovisa för sin medelsförvaltning under det föregående kalenderåret. I redovisningen skall han ta upp saldot vid årets början och slut samt de in- och utbetalningar som har ägt rum under året. Om dödsboets pengar har varit insatta på bank eller annan inrättning, skall boutredningsmannen till sin redovisning foga bevis om insättningar och uttag under året samt om behållningen vid årets slut. Om dödsboets värdehandlingar har varit nedsatta i bank, skall också motsvarande bevis fogas till redovisningen.

Boutredningsmannen skall skicka årsredovisningen till minst en av dödsbodelägarna. De övriga delägarna skall samtidigt underrättas om vem som har fått redovisningen. De har rätt att på begäran få ett eget exemplar av redovisningen. Om det finns någon delägare i dödsboet som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken, skall boutredningsmannen också skicka ett exemplar av redovisningen till överförmyndaren.

Boutredningsmannen skall också underrätta rätten om vem som har tillställts årsredovisningen. Rätten för ett register över de boutredningsmän som har förordnats och ännu inte entledigats och kontrollerar att de senast den 1 april varje år kommer in med sådana under rättelser. Om en boutredningsman inte fullgör vad som åligger honom, kan rätten vid vite förelägga honom att fullgöra sin skyldighet.

I 19 kap. 15 § ÄB finns vidare bestämmelser om redovisningsskyldighet i anslutning till att boutredningsmannen slutför sitt uppdrag.

Bestämmelserna om redovisningsskyldighet och om rättens kontroll gäller också testamentsexekutorer (19 kap. 20 § ÄB).

JOs skrivelse

Riksdagens ombudsmän, JO, (chefsjustitieombudsmannen Eklundh) har i en skrivelse till utredningen tagit upp frågan om tingsrätternas kontroll av boutredningsmäns och testamentsexekutorers redovisning. Inte minst med hänsyn till domstolarnas ansträngda arbetssituation och till strävandena att renodla domstolarnas uppgifter finns det enligt JO

anledning att överväga om allmän domstol fortsättningsvis skall vara bevakningsmyndighet i fråga om boutredningsmän och testaments-exekutorer. Den faktiska kontrollen av deras arbete torde enligt JO inte nämnvärt förändras till följd härav, eftersom rättens funktion närmast är av formell karaktär. Enligt JO bör det kunna ankomma på dödsbodelägarna själva att bevaka att redovisningsskyldigheten fullgörs. Först om så inte sker bör rätten kunna kopplas in.

Bakgrunden till den gällande ordningen

Ursprungligen fanns inga bestämmelser om skyldighet för boutredningsmän och testamentsexekutorer att löpande avge redovisning under fullgörandet av sina uppdrag. Den dödsbodelägare som inte fick tillräcklig insyn i förvaltningen var hänvisad till att enligt 19 kap. 17 § ÄB utverka förordnande av god man att utöva tillsyn över förvaltningen.

De bestämmelser om redovisningsskyldighet som redogjorts för ovan tillkom efter förslag från förmynderskapsutredningen i betänkandet SOU 1970:67. Med hänsyn bl.a. till att rätten förordnar om boutredningsmannaförvaltning och om boutredningsman hade det i utredningens direktiv framhållits att det fick anses vara en angelägenhet för det allmänna att ett så effektivt skydd som möjligt skapades för de medel som omhänderhades av boutredningsmännen, utan att denna form för dödsboförvaltning onödigt tyngdes eller fördröjades. Bakgrund till direktiven i denna del var bl.a. en skrivelse från JO den 12 december 1964. Av skrivelsen framgår att det förekommit upprepade fall där boutredningsmän förskingrat dödsbons egendom. I skrivelsen pekades på ett par olika vägar att öka kontrollen över boutredningsmans förvaltning och framhölls att det var angeläget att möjligheterna till en förbättrad kontroll närmare utreddes.

I sitt betänkande föreslog utredningen bl.a. att boutredningsmannen före den 1 april varje år skulle avge redovisning för medelsförvaltningen under föregående år och att årsredovisningen skulle tillställas minst en delägare i dödsboet medan övriga delägare skulle underrättas om vem som tillställts redovisningen.

När det gällde frågan om behovet av offentlig kontroll anförde förmynderskapsutredningen följande (SOU 1970:67 s. 207):

Emellertid är det under angivna förhållanden också nödvändigt överväga, vilka föreskrifter som kan erfordras för att bestämmelserna skall efterlevas. Om så ej sker kan de lätt försummas just i de fall där de bäst behövs, och över huvud måste förefintligheten av regler om kontroll verka starkt återhållande på potentiella förskingrare. Den enda möjligheten till sådan kontroll har utredningen funnit vara att avskrift av redovisningen skall lämnas till någon myndighet, och endast den rätt, som meddelat förordnandet, synes

då kunna komma i fråga. En sådan bestämmelse måste kompletteras med möjlighet till sanktion från rättens sida, och det föreslås således att om redovisning ej sker inom föreskriven tid, rätten vid vite skall ålägga boutredningsmannen att fullgöra sin skyldighet. Även om rätten inte har någon befattning med boutredningarna i sak, bör det icke vara någon svårighet för rätten att föra särskild förteckning över meddelade förordnanden och att med ledning av denna efter den 1 april varje år kontrollera att redovisning avgivits.

Förslaget remissbehandlades. Efter remissbehandlingen överarbetades det inom justitiedepartementet. Resultatet av överarbetningen redovisades i promemorian (Ds Ju 1974:7) Förmynderskap. I promemorian gjordes, såvitt nu är av intresse, den avvikelser i förhållande till förmynderskapsutredningens förslag att skyldigheten för boutredningsmannen att ge in en avskrift av redovisningen till rätten togs bort. Skälet till det var framför allt att rätten inte ansågs ha möjligheter att materiellt granska redovisningen. I stället föreslogs i promemorian att boutredningsmannen skulle förpliktas att lämna besked till domstolen om att redovisning hade avgetts och uppge till vilken dödsbodelägare detta skett.

I prop. 1974:142 anslöt sig regeringen till promemorieförslaget. Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen i propositionen (LU 1974:138). De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1976 (SFS 1974:1039).

Överväganden

Bestämmelserna om skyldighet för boutredningsmän att löpande redovisa för sin förvaltning tillkom alltså så sent som år 1976 efter ett långvarigt utredningsarbete. Det har enligt vår mening inte framkommit något som tyder på att behovet av kontroll skulle ha minskat under senare år. Vi anser därför att det även i framtiden finns behov av regler enligt vilka boutredningsmän är skyldiga att årligen avge redovisning för sin förvaltning och samtidigt underrätta någon myndighet om vem som fått redovisningen.

Däremot kan man naturligtvis fråga sig om det är en domstolsuppgift att ta emot sådana underrättelser. Uppgiften skulle lika väl kunna anförtros någon annan myndighet. Emellertid är det av lätt insedda skäl ändamålsenligt att den myndighet som förordnar boutredningsmän också svarar för kontrollen av dem. Så länge det är domstolen som förordnar boutredningsmän bör det vara domstolen som svarar för kontrollen av dem enligt 19 kap. 14 a § ÄB.

Ett problem i sammanhanget är emellertid kontrollen av testamentsexekutorer. Ett av skälen till att det ansågs vara en angelägenhet för det allmänna att skapa skydd för de medel som omhändertagits av boutredningsmän var just att det är rätten som utser boutredningsmän. Det skälet kan inte åberopas till förmån för en offentlig kontroll av

testamentsexekutorerna - de är ju utsedda helt på privat väg - och det kan därför sägas vara mindre naturligt med offentlig kontroll beträffande dem. Vidare kan den dödsbodelägare som vill åstadkomma en offentlig kontroll av att testamentsexekutorn fullgör sin skyldighet att avge årsredovisning lätt åstadkomma det genom att begära att testamentsexekutorn förordnas till boutredningsman. Dessutom är rättens möjligheter att få reda på förordnande av testamentsexekutorer mycket sämre än beträffande boutredningsmän. Det beror på att reglerna om bevakning av testamenten avskaffades år 1989. Visserligen finns fortfarande en skyldighet att foga avskrift av testamente till den bouppteckning som ges in till tingsrätten. Men det kan inte sällan förflyta lång tid innan en bouppteckning ges in till rätten. I komplicerade fall kan det inträffa att bouppteckningen ges in så sent att testamentsexekutorns uppdrag redan är fullgjort och då skapar reglerna om rättens kontroll bara en onödig byråkratisk omgång. Det kan tilläggas att bouppteckningsskyldigheten under senare år har luckrats upp så att man i vissa fall inte är skyldig att ge in bouppteckning till tingsrätten. Om bouppteckningshanteringen försvinner från tingsrätterna (jfr kap. 13), försvåras rättens möjligheter att få reda på förordnande av testamentsexekutorer ytterligare.

På grund av det sagda föreslår vi att skyldigheten för testamentsexekutorer att underrätta rätten om vem som fått årsredovisning avskaffas. Lagtekniskt kan det ske genom att 19 kap. 20 § andra stycket ÄB kompletteras med texten "Person som avses i detta stycke behöver dock inte underrätta rätten om vem som tillställts årsredovisning enligt 14 a §."

5.4 Skiftesman

Gällande regler

En boutredningsman har till uppgift att utreda boet och bereda det för arvskifte. Det kan naturligtvis inträffa att dödsbodelägarna inte kan enas om hur egendomen skall skiftas. Man kan vara oense om vilket värde som skall åsättas viss egendom eller om vem som skall tillskiftas exempelvis en fastighet. Precis som när det gäller bodelning mellan makar anvisar lagen en möjlighet att lösa denna situation. En delägare har enligt 23 kap. 5 § ÄB alltid rätt att begära att rätten förordnar en skiftesman som har i uppgift att skifta boet. Beträffande sådan skiftesman gäller i allt väsentligt de regler som redogjorts för beträffande bodelningsförrättare i avsnitt 5.2 ovan. Handläggningen vid domstol regleras på samma sätt som beträffande ärendena om boutredningsman.

Överväganden

Ställningstagandet till en eventuell överflyttning av dessa frågor från domstolarna blir enligt vår mening enklare i fråga om dessa ärenden än i fråga om ärendena om bodelningsförrättare. Det ligger nämligen nära till hands att anse att dessa ärenden bör handläggas av samma myndighet som handlägger de mycket likartade ärendena om bodelningsförrättare. Men även andra skäl kan åberopas. Också här kan det bli fråga om att lösa tvister mellan enskilda, något som domstolarna är specialister på. Det finns heller inte beträffande dessa ärenden någon myndighet som kan ses som en naturlig mottagare av ärendena.

Vi föreslår alltså att ärendena om förordnande av skiftesman vid arvskifte även i framtiden skall handläggas av tingsrätterna.

6 Registreringsärenden enligt äktenskapsbalken. Avhandlingsprotokollet. Äktenskapsregistret

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att tingsrätternas handläggning av registreringsärenden enligt äktenskapsbalken tas över av det centrala äktenskapsregistret samt att avhandlingsprotokollet avskaffas. När det gäller det framtida huvudmannskapet för äktenskapsregistret redovisar vi en rapport från statskontoret där det föreslås att registret skall tas över av domstolsverket och Örebro tingsrätt. Vi förordar att registret i stället får administreras av riksskatteverket.

6.1 Handläggningen av ärendena

Inledning

I detta kapitel skall vi diskutera de registreringsärenden med familjerättslig anknytning som nu handläggs vid tingsrätterna och därefter antecknas i det centrala äktenskapsregistret i Örebro. De ärenden som handläggs på detta sätt är anmälningar om bodelning, bodelningshandlingar, äktenskapsförord och gåvohandlingar.

Äktenskapsregistret är ett register över olika avtal mellan makar som rör deras ekonomiska förhållanden och över domstolsavgöranden avseende äktenskapsskillnad eller ogiltigförklarad vigsel. Ändamålet med registret är framför allt att bereda tredje man möjlighet att ta reda på vissa uppgifter om makars förhållanden. De uppgifter som finns i äktenskapsregistret kommer från de allmänna domstolarna. Registret förs av statistiska centralbyrån och arbetet fullgörs vid byråns enhet i Örebro. Regler om äktenskapsregistret finns i 16 kap. 1 § ÄktB och i förordningen (1987:1022) om äktenskapsregistret.

I idéskissen (s. 43) sägs att registrering av äktenskapsförord och gåvor mellan makar samt anmälan om bodelning under äktenskap skulle kunna anförtros äktenskapsregistret utan omvägen över domstolen. De remissinstanser som har yttrat sig i denna del har med

något enstaka undantag varit positiva.

Anmälningar om bodelning

När ett äktenskap upplöses, skall makarnas giftorättsgods i regel fördelas mellan makarna genom bodelning. Huvudregeln är att giftorättsgodset skall delas lika mellan makarna sedan skulderna har betalats (11 kap. 3 § ÄktB). Om makarna är ense, kan de också fördela sin egendom genom bodelning under äktenskapet. De skall då göra en skriftlig anmälan om det till en tingsrätt. Anmälan skall registreras av rätten (9 kap. 1 § andra stycket ÄktB).

Rätten har först att kontrollera om ansökningsavgiften (f.n. 275 kr) har betalats. Om så inte skett, skall rätten se till att få in pengarna. När pengarna kommit in, är ärendet enkelt att handlägga. Protokollföring sker i det s.k. bouppteckningsprotokollet (26 § protokollskungörelsen för de allmänna domstolarna; 1971:1066) och handläggningen går helt enkelt ut på att ta in anmälan om bodelning i protokollet, skicka en kopia av anmälan till äktenskapsregistret samt låta föra in en kungörelse om anmälan i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning (16 kap. 3 § ÄktB).

Inkomna bodelningshandlingar

När makarna har förrättat bodelning, skall de upprätta en handling över bodelningen som skrivs under av dem båda (9 kap. 5 § ÄktB). Makarna eller en av dem får ge in bodelningshandlingen till domstolen för registrering (13 kap. 6 § ÄktB). Att bodelningshandlingen ges in till rätten kan ha betydelse för frågan om återvinning av bodelningen i en makes konkurs (4 kap. 7 § konkurslagen; 1987:672).

Rättens handläggning består i att se till att ansökningsavgiften blir betald, att, sedan ställning tagits till om det rör sig om en bodelningshandling, ta in handlingen i protokollet (i detta fall det s.k. avhandlingsprotokollet, 26 § protokollskungörelsen för de allmänna domstolarna), att sända en kopia av handlingen till äktenskapsregistret samt att kungöra i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning att bodelningshandlingen givits in.

Äktenskapsförord

Makars egendom är antingen giftorättsgods eller enskild egendom. Förenklat uttryckt är skillnaden att giftorättsgodset men inte den enskilda egendomen skall ingå i bodelning. Huvudregeln är att all egendom är giftorättsgods. Makar eller blivande makar kan genom äktenskapsförord avtala att egendom som tillhör eller tillfaller någon av dem skall vara enskild egendom i stället för giftorättsgods. Makarna kan också genom äktenskapsförord avtala att enskild egen-

dom i stället skall vara giftorättsgods (7 kap. 3 § ÄktB).

Ett äktenskapsförord skall registreras hos tingsrätten (7 kap. 3 § ÄktB). Tingsrätten har att se till att ansökningsavgiften är betald och att formkraven på äktenskapsförord är uppfyllda. Om allt är riktigt, sker registreringen genom att äktenskapsförordet tas in i bouppteckningsprotokollet (16 kap. 3 § ÄktB och 26 § protokollskungörelsen för de allmänna domstolarna). Tingsrätten skall vidare skicka en kopia av äktenskapsförordet till äktenskapsregistret.

Gåvor

Precis som andra människor kan makar ge gåvor till varandra. En gåva mellan makar är gällande makarna emellan under samma förutsättningar som en gåva mellan andra personer. För gåva av lös egendom krävs som regel att gåvan överlämnats till gåvotagaren, s.k. tradition. Eftersom det kan vara svårt att bevisa att gåvan överlämnats när makarna bor i samma bostad, har i 8 kap. 1 § ÄktB föreskrivits att en gåva mellan makar också blir gällande makarna emellan om gåvan har registrerats hos tingsrätten. Dessutom gäller som huvudregel att gåvan blir gällande mot givarens fordringsägare först när den har registrerats.

Den som vill att en gåva skall registreras skall, om gåvan skett skriftligen, ge in gåvohandlingen till tingsrätten. Om gåvan inte skett skriftligen, skall makarna lämna uppgift om gåvan i en särskild handling och ge in den handlingen till tingsrätten (16 kap. 2 § ÄktB). Rätten skall se till att ansökningsavgiften blir betald och sedan ta in handlingen i bouppteckningsprotokollet (16 kap. 3 § ÄktB och 26 § protokollskungörelsen för de allmänna domstolarna). Rätten skall också skicka en kopia av handlingen till äktenskapsregistret samt låta kungöra gåvan i Post- och Inrikes Tidningar samt i ortstidning.

Handläggning vid äktenskapsregistret?

Ändamålet med den handläggning som nu beskrivits är framför allt att ge möjligheter till insyn i rättshandlingar mellan makar som typiskt sett kan innebära risker för fordringsägare. Insynen åstadkoms genom att materialet registreras på ett sätt som gör det lätt för utomstående att hitta i det och genom annonsering i tidningarna. Själva hanteringen vid tingsrätten underlättar däremot inte i sig allmänhetens möjlighet till insyn. Däremot medför den naturligtvis en del dubbelarbete. Det är klart att det skulle vara arbetsbesparande, om makarna kunde skicka de aktuella handlingarna direkt till äktenskapsregistret och om allt arbete sköttes där. Domstolsverket har beräknat att det för den nuvarande hanteringen av ärendena på tingsrätterna behövs tretton notarier och biträden (årsarbetskrafter). Statskontoret har i rapporten om översyn av äktenskapsregistret (1989:6) räknat med att endast 8,5

årsarbetskrafter kommer att behövas om verksamheten i stället drivs av ett centralt äktenskapsregister (rapporten s. 83). Med detta sätt att räkna skulle man alltså kunna spara mellan fyra och fem årsarbetskrafter. Härutöver kan man räkna med att man skulle kunna göra vissa besparingar när det gäller andra kostnader för verksamheten, framför allt portokostnader.

Finns det då något som hindrar denna rationalisering?

Vad först gäller karaktären av den handläggning som nu sker vid tingsrätterna framgår redan av redogörelsen ovan att det inte är fråga om att tillämpa någon avancerad juridik. Vad handläggningen går ut på är att kontrollera vissa enkla formföreskrifter och framför allt att ordna med kungörelse och expediering av handlingar till äktenskapsregistret. Det krävs tillgång till juridisk kompetens men den absoluta merparten av arbetet kan skötas av personal utan sådan kompetens. Ärendenas svårighetsgrad innebär alltså inte något hinder mot att handläggningen flyttas till någon annan myndighet än domstol.

Ett skäl för att ha kvar handläggningen vid tingsrätterna skulle kunna vara att det är värdefullt om de rättssökande har nära till den myndighet som skall handlägga ärendena. De här ärendena är emellertid som framgått sådana att det knappast kan sägas finnas anledning för någon att personligen besöka den myndighet som skall handlägga ärendet. Handläggningen kan därför med fördel ske centralt för hela riket.

Inte heller kan sambandet med tingsrättens övriga verksamhet sägas vara ett skäl att behålla dessa ärenden vid tingsrätterna. Det är fråga om väl avgränsade typer av ärenden som utan men för övrig verksamhet kan flyttas till en annan myndighet.

På grund av det sagda föreslår vi att handläggningen av ärenden om registrering av anmälan om bodelning, bodelningshandling, äktenskapsförord och gåva mellan makar flyttas från tingsrätterna till det centrala äktenskapsregistret.

Överklagande

Tingsrätternas handläggning av de aktuella ärendena regleras av lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (ärendelagen). Ett registreringsärende avgörs genom ett beslut (9 § ärendelagen). Beslutet kan överklagas till hovrätt (11 § ärendelagen och 49 kap. 2 § rättegångsbalken) och därifrån till högsta domstolen. För att högsta domstolen skall pröva saken krävs att domstolen meddelat prövnings-tillstånd.

Det torde vara mycket sällsynt att någon överklagar ett beslut av en tingsrätt i ärenden av det här slaget. Man kunde därför överväga att ta bort möjligheten till överklagande i registreringsärenden. Men onekligen finns det visst utrymme för skilda meningar i en del frågor

i de här ärendena. Det finns ett exempel på att en fråga om registrering av ett äktenskapsförord har prövats både av häradsrätt, hovrätt och högsta domstolen (NJA 1970 s. 320). Det bör därför även i framtiden finnas möjligheter till överklagande. De rättsfrågor som aktualiseras i registreringsärendena är i allmänhet sådana familjerättsliga frågor som hör till de allmänna domstolarnas verksamhetsområde. Lämpligast torde därför vara att överklagande får ske till tingsrätten i den ort där kvinnan eller mannen har sitt hemvist. Om ingen av dem har hemvist här i landet, bör överklagande få ske till Stockholms tingsrätt. Handläggningen vid tingsrätten bör regleras av den domstolsförfarandelag som vi föreslår i avsnittet om processrättsliga frågor.

6.2 Avhandlingsprotokollet

När frågor om registrering av bodelningshandlingar flyttas till äktenskapsregistret försvinner större delen av underlaget för tingsrätternas s.k. avhandlingsprotokoll. Enligt 26 § protokollskungörelsen för de allmänna domstolarna skall avhandlingsprotokollet innehålla bodelningshandlingar och andra handlingar som tas in i protokollet till framtida säkerhet. Det är ovanligt att någon begär att en handling skall tas in i avhandlingsprotokollet. När det förekommer rör det sig i allmänhet om ett avtal eller någon liknande handling som man på detta sätt vill bevara för framtiden. Det finns emellertid ingen anledning att ha kvar möjligheten till registrering i avhandlingsprotokollet för dessa udda fall. Den som har en handling som han är rädd skall gå förlorad har möjlighet att i stället begära bevisupptagning till framtida säkerhet enligt reglerna i 41 kap. rättegångsbalken.

På grund av det sagda föreslår vi att reglerna om avhandlingsprotokoll i protokollskungörelsen för de allmänna domstolarna upphävs.

6.3 Huvudmannskapet för äktenskapsregistret

Statskontorets förslag

Som vi redan har nämnt är det statistiska centralbyrån som sköter äktenskapsregistret, vilket finns i Örebro. Sju personer är anställda för att arbeta med registret. Några av registrets uppgifter består i att registrera de handlingar för vilka har redogjorts ovan. Härutöver skall registreras domar varigenom en vigsel har förklarats ogiltig eller domstolen har dömt till äktenskapsskillnad samt domar eller beslut varigenom domstolen har avgjort ett mål om äktenskapsskillnad utan

att ha dömt till äktenskapsskillnad (2 § förordningen om äktenskapsregistret). Slutligen skall äktenskapsregistret svara för att uppgifter om ogiltigförklarad vigsel och om äktenskapsskillnad rapporteras till folkbokföringen (8 § förordningen).

Uppgifter till äktenskapsregistret kommer framför allt från tingsrätterna. Omkring 42 000 uppgifter kommer varje år in till registret för registrering. Det totala antalet registerdokument är omkring fyra och en halv miljon, varav omkring tio procent kan behandlas maskinellt. Resterande del utgörs av olika former av pappersdokument som upptar omkring 375 hyllmeter samt 35 kortskåp i lokalerna i Örebro. Dessutom förvaras omkring 36 hyllmeter boxar med material i statistiska centralbyråns arkiv i Stockholm.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en översyn av äktenskapsregistret. I en rapport (1989:6) har statskontoret redovisat uppdraget.

I uppdraget från regeringen till statskontoret ingick att statskontoret skulle utreda förutsättningarna för och lämpligheten av en överföring av registret till en annan huvudman än statistiska centralbyrån. I den promemoria som bilagts regeringsbeslutet framgår att ett skäl för en sådan överföring är att statistiska centralbyråns roll att dels vara statistikproducent med sekretesskyddat material och dels handha offentliga register kan innebära problem när det gäller allmänhetens förtroende för byrån.

När det gäller frågan vem som i framtiden kan vara huvudman och registeransvarig för äktenskapsregistret nämns i rapporten som alternativ domstolsverket, riksskatteverket, DAFA Data AB, statens person- och adressregisternämnd, riksarkivet eller ett nytt organ med enda uppgift att föra äktenskapsregistret som tänkbara möjligheter. Karaktären av de arbetsuppgifter som ankommer på registret och de nya arbetsuppgifter som ovan föreslagits torde göra att man utan vidare kan avfärda DAFA, person- och adressregisternämnden och riksarkivet. Också statskontoret har i rapporten funnit dessa alternativ mindre lyckade. Att tillskapa ett helt nytt organ för de aktuella uppgifterna är inte en rationell lösning, något som också konstateras i rapporten.

Statskontoret föreslår att domstolsverket i stället för statistiska centralbyrån skall vara huvudman och registeransvarig för äktenskapsregistret, att en specialenhet inom Örebro tingsrätt inrättas för att föra registret samt att den registrering av äktenskapsförord, gåva mellan makar, anmälan om bodelning under bestående äktenskap och förrättad bodelning som i dag sker hos tingsrätterna centraliseras till äktenskapsregistret vid den föreslagna specialenheten i Örebro.

Överväganden

Det främsta skälet för statskontorets förslag torde vara att äktenskapsregistrets huvuduppgift är att handha material som härrör från domstolarna och att det därför är naturligt att registerföringen sköts inom domstolsväsendet. Härtill kommer att det även i rapporten föreslås att registreringsärenden skall handläggas centralt för hela riket vid äktenskapsregistret och att det ansetts vara viktigt att handläggningen sker "under betryggande former inom ramen för rättsväsendet". I rapporten sägs vidare att "rättsinstansen står som garant för att det hela har gått rätt till och att rättsverkan verkligen inträder från en viss tidpunkt". Enligt rapporten är det därför en poäng att organisatoriskt knyta den primära registreringen till en tingsrätt och att registreringen därvid sker direkt i det centrala äktenskapsregistret med domstolsverket som huvudman och registeransvarig. En sådan anordning sägs också på ett naturligt sätt lösa försörjningen av personal med juridisk kompetens till enheten, eftersom det finns jurister vid Örebro tingsrätt.

För en utredning som har till uppgift att se till domstolsväsendets bästa ligger det naturligtvis nära till hands att försöka värja sig mot statskontorets förslag. Domstolsväsendets problem minskar inte om man ger det nya administrativa uppgifter, tvärtom. Enligt vår uppfattning finns det tunga skäl som talar för att man i stället väljer riksskatteverket som huvudman för äktenskapsregistret. Verket tog den 1 juli 1991 över ansvaret för folkbokföringen från pastorsämbetena. Många av de uppgifter som domstolarna nu lämnar till registret, nämligen uppgifterna om ogiltigförklarade vigslar och om äktenskapsskillnad, är uppgifter som också används i folkbokföringen. Det måste vara en rationalisering att den myndighet som ändå behöver uppgifterna för folkbokföringen också svarar för registreringen av uppgifterna. Dessutom skickar äktenskapsregistret årligen uppgift till skatteadministrationen om gåvor som registrerats vid domstolarna. Även här borde det bli en rationalisering om domstolarnas uppgifter om registrerade gåvor kunde skickas direkt till skatteadministrationen utan omvägen via en tredje myndighet.

Till det sagda kommer att tanken att registreringsärenden för hela riket skulle ske vid Örebro tingsrätt strider mot principen att domstolarna bara skall syssla med uppgifter som innebär rättskipning. Dessutom kan man konstatera att en ordning enligt vilken domstolsverket är huvudman för registret och registeransvarig medan Örebro tingsrätt sköter registret kan riskera att komma i konflikt med regeln att domstolarna är självständiga gentemot verket (jfr 11 kap. 7 § regeringsformen och 2 § förordningen med instruktion för domstolsverket; 1988:317).

Sammanfattningsvis är vår inställning i den aktuella organisationsfrågan följande. Om statistiska centralbyrån skall befrias från ansvaret för äktenskapsregistret, bör registret knytas till riksskatteverket.

7 Förmynderskapsärenden

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att frågor om godmanskaps enligt 11 kap. 1 - 3 §§ FB flyttas från tingsrätterna till överförmyndarna. När det gäller godmanskaps enligt 11 kap. 4 § FB och förvaltarskaps föreslår vi att besluten om anordnande, upphörande och ändring av godmanskaps eller förvaltarskaps skall ligga kvar på tingsrätterna medan frågor om entledigande och byte av god man och förvaltare skall flyttas till överförmyndarna. Vi föreslår också att kammarkollegiet i stället för tingsrätterna skall förordna god man för allmänna arvsfonden. Slutligen föreslår vi att uppgiften att utöva tillsyn över överförmyndare flyttas från tingsrätterna till länsstyrelserna.

7.1 Gällande regler m.m.

I detta kapitel skall vi behandla frågor som rör förmynderskaps för underåriga, förvaltarskaps för personer med sjukdom, hämmad förståndsutveckling eller liknande och godmanskaps. Gemensamt för dessa institut är att det är fråga om att en person får sköta en annan persons angelägenheter och att samhället ställer en kontrollapparat till förfogande till skydd för dem som blir företrädna på detta sätt. Kontrollarbetet utförs i första hand av de kommunala överförmyndarna och överförmyndarnämnderna men även tingsrätterna har en stor del i kontrollarbetet. Vi har att ta ställning till om det arbete som tingsrätterna utför kan flyttas över till någon annan.

Överförmyndare skall finnas i varje kommun. Kommunerna kan emellertid besluta att det i stället för överförmyndare skall finnas en överförmyndarnämnd. Cirka hälften av Sveriges kommuner har överförmyndarnämnd. Överförmyndare och ersättare för denne samt ledamöter och ersättare i överförmyndarnämnd väljs av kommunfullmäktige på tre år. De valda personerna kan entledigas av rätten, om de befins inte vara lämpliga. Överförmyndare, nämndledamöter och ersättare har rätt till arvode m.m. enligt bestämmelser i 2 kap. 29 § kommunallagen.

Myndighetsåldern i Sverige är arton år. Den som inte har fyllt arton år är alltså omyndig. Det innebär bl.a. att han i princip inte får råda över sin egendom själv utan det sköter hans förmyndare. I regel är

det föräldrarna gemensamt som är förmyndare men det kan också vara en av föräldrarna eller en särskilt förordnad förmyndare. Kontrollen över förmyndarnas förvaltning av omyndigas egendom sköts av överförmyndarna. Dessa kontrolleras sedan i sin tur av tingsrätterna.

En vuxen person som på grund av sjukdom, hämmad förståndsutveckling eller liknande förhållande är ur stånd att vårda sig eller sin egendom kan få hjälp med detta genom att en förvaltare förordnas av tingsrätten. Förvaltarens förvaltning kontrolleras av överförmyndarna och tingsrätterna.

Institutet god man är nära besläktat med förmynderskapet och förvaltarskapet. Gode män som förordnats enligt föräldrabalken står under tillsyn av överförmyndarna och tingsrätterna.

Beslut i fråga om förmynderskap, förvaltarskap och godmanskap fattas av överförmyndaren och tingsrätten. Grovt kan man beskriva funktionsfördelningen på följande sätt.

Tingsrätten beslutar om att anordna förvaltarskap och godmanskap samt förordnar och entledigar förmyndare, förvaltare och gode män. Förmynderskap med större tillgångar samt godmanskap och förvaltarskap skall skrivas in hos tingsrätten (12 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken, FB). Beslut om inskrivning antecknas i den s.k. förmynderskapsboken som förs kommunvis (6 § FB och kungörelsen med särskilda föreskrifter för domstolarna rörande förmyndarvården; förmyndarvårdskungörelsen, 1952:303). Under det första halvåret 1990 handlade tingsrätterna närmare 16 000 ärenden om förmynderskap och godmanskap. För hanteringen av förmynderskapsärenden i tingsrätterna krävs idag omkring 18 notarier och 50 biträden (räknat i årsarbetskrafter). Härtill kommer viss domararbetskraft.

Överförmyndaren erhåller uppgifter från rätten om de inskrivningar som har gjorts och lägger upp en egen förmynderskapsbok.

Tillsynen över förmyndares, förvaltares och gode mäns förvaltning åvilar i första hand överförmyndaren (17 kap. FB). Tillsynen innebär bl.a. att det är överförmyndarna som i stor utsträckning bestämmer hur de förvaltade tillgångarna skall användas och placeras. Principen är att pengar som inte behövs för den enskildes uppehälle och som inte heller placeras i aktier e.d. skall sättas in på spärrad räkning i bank. Pengarna får sedan inte tas ut utan överförmyndarens tillstånd. Och när det gäller aktier och andra värdehandlingar är huvudprincipen att de skall förvaras och förvaltas av bank.

Ett viktigt inslag i tillsynen är överförmyndarens kontroll av förmyndarnas förteckningar över egendom (16 kap. 2 § FB) och av förmyndarnas årsräkningar (16 kap. 5 § FB). Överförmyndaren har också att besluta i frågor om tillstånd till vissa förvaltningsåtgärder, exempelvis till upptagande av lån (15 kap. 14 § FB). Överförmynda-

rens beslut kan överklagas till tingsrätt (20 kap. 6 § FB). Tingsrätten har också skyldighet att utöva tillsyn över överförmyndarens verksamhet (19 kap. 18 § FB). Tillsynen skall i första hand utövas genom årliga inspektioner (8 § förmyndarvårdskungörelsen).

Förmynderskapsutredningen har i betänkandet Föräldrar som förmyndare (SOU 1988:40) föreslagit en reformering av samhällets förmynderskapskontroll. Den viktigaste förändringen som föreslås är att föräldrar vars barn har fått egendom i gåva i princip skall få förvalta gåvan själva utan inblandning av överförmyndaren. Utredningen föreslår inga förändringar i den nuvarande ordningen med kommunalt huvudmannaskap för överförmyndarna. Däremot betonar utredningen vikten av att man till överförmyndare och ledamöter i överförmyndarnämnd utser personer med tillräcklig erfarenhet och kompetens. Vidare pekar utredningen på de fördelar det innebär att inrätta nämnd. Bl.a. kan då kraven på sakkunskap fördelas mellan ledamöterna. Slutligen har utredningen föreslagit en lagändring som medför att överförmyndarna får möjlighet att till tjänstemän delegera befogenheten att avgöra vissa grupper av ärenden.

Förmynderskapsutredningen tar också upp frågor om tingsrätternas befattning med förmynderskapsfrågor. Utredningen föreslår sålunda att tingsrätternas funktion att utöver tillsyn över överförmyndarnas verksamhet skall flyttas över till länsstyrelserna. Dessutom föreslås att systemet med inskrivning av förmynderskap, förvaltare och godmanskap upphör. Slutligen föreslår utredningen att vissa beslut som tingsrätterna nu fattar i framtiden skall fattas av överförmyndarna.

7.2 Utgångspunkter för de fortsatta övervägandena

Tingsrätternas hantering av förmynderskapsärenden spänner över ett stort område. Där finns typiska domstolsfrågor såsom beslut att en person inte längre skall få bestämma själv om sina angelägenheter utan att en särskild förvaltare skall sköta det åt honom. I andra ändan av skalan finns en typisk förvaltningsfråga - uppgiften att årligen inspektera överförmyndarna för att kontrollera att de utför sina åligganden på ett riktigt sätt. Vi har enligt våra direktiv som en huvuduppgift att se till att domstolarna i princip tilldelas enbart sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning. I det följande skall vi göra en genomgång av tingsrätternas befattning med förmynderskapskontrollen i syfte att undersöka om det finns uppgifter som tingsrätterna handlägger som kan flyttas över till en förvaltningsmyndighet. Det blir härvid naturligt att vi, på grund av direktivens utformning, i vissa hänseenden gör en mera detaljerad analys än vad förmynderskapsutredningen funnit nödvändigt att göra.

I den fortsatta framställningen tar vi först upp tingsrätternas befattning med frågor om förmyndarskap, förvalterskap och godmanskap. Förutom de frågor om godmanskap som regleras i föräldrabalkens kapitel om godmanskap skall vi också ta upp ett par andra former av godmanskap.

7.3 Systemet med inskrivning vid domstol

Gällande regler m.m.

För ett barn som står under vårdnad av båda sina föräldrar är det föräldrarna som gemensamt är förmyndare. För ett barn som står under vårdnad av en av sina föräldrar är det denne förälder som är förmyndare. Om en av föräldrarna av någon anledning inte får vara förmyndare, utövas förmyndarskapet av den andre ensam. Dessa regler, som står i 10 kap. 2 § FB, är huvudreglerna beträffande förmyndarskap. De föräldrar som är förmyndare enligt någon av dessa regler brukar benämnas legala förmyndare till skillnad från förordnade förmyndare.

Alla förmyndare, legala som förordnade, är skyldiga att följa de regler i FB som är uppställda till skydd för de omyndiga. Huvudregeln är att de skall sörja för myndlingens person samt förvalta myndlingens förmögenhet och företräda honom i angelägenheter som rör denna (13 kap. 1 § FB). Vid sidan av denna regel finns ett flertal bestämmelser i FB om hur förmyndarskapet skall utövas. Men samhället kontrollerar långt ifrån alla legala förmyndarskap. De allra flesta barn har ju inga nämnvärda tillgångar och att tvinga föräldrarna att årligen redovisa detta till överförmyndaren har inte ansetts lämpligt. Därför har man ett system enligt vilket rätten bestämmer vilka legala förmyndarskap som i första hand skall kontrolleras. Det sker genom att rätten beslutar om inskrivning av förmyndarskapet. Ett legalt förmyndarskap skall skrivas in om den underårige på annat sätt än genom att ta upp lån har förvärvat egendom, som skall förvaltas av förmyndaren och som är värd mer än två basbelopp, eller om rätten av annan särskild anledning finner att inskrivning skall ske (12 kap. 1 § första stycket 2 - 3 p. FB). När inskrivning har skett, är förmyndarskapet registrerat hos rätten och överförmyndaren och förmyndaren har att redovisa för sin förvaltning till överförmyndaren. Överförmyndaren utövar även tillsyn över vissa förmyndarskap som inte är inskrivna (jfr 19 kap. 17 § FB). Han får kännedom om sådana förmyndarskap genom att förmyndaren, när egendom som skall stå under förmyndarens förvaltning första gången tillfaller en omyndig, är skyldig att ge in en förteckning över egendomen till överförmyndaren.

Vid sidan härav skall alla förmynderskap där det finns en förordnad förmyndare samt alla förvaltarskap och godmanskap skrivas in vid tingsrätten (12 kap. 1 § första stycket 1 p. och 2 § FB).

Systemet med inskrivning av förmynderskap, förvaltarskap och godmanskap innebär att tingsrätten och överförmyndaren för likadana böcker över de inskrivna ärendena. Avsikten med denna dubbla registrering torde vara att underlätta tingsrätternas kontroll över att överförmyndarna i sin tur fullgör sina skyldigheter att kontrollera förmyndarna, förvaltarna och de gode männen. Förmynderskapsutredningen har i det angivna betänkandet (s. 186) ansett att den dubbla registreringen är onödig. Det får enligt utredningen anses vara fullt tillräckligt med de förteckningar som förs av överförmyndaren. Utredningen har därför föreslagit att reglerna om inskrivning avskaffas.

Överväganden

Systemet med inskrivning medför ett inte oväsentligt administrativt arbete för domstolarna. Det skulle innebära en förenkling om överförmyndarna själva fick ansvara för vilka förmynderskap som skall kontrolleras närmare. Vi tillstyrker förmynderskapsutredningens förslag att det skall ankomma på överförmyndaren att på eget ansvar föra förteckningar över de förmynderskap, förvaltarskap och godmanskap som skall kontrolleras.

7.4 Förmynderskap

Gällande regler

Som framgått är förmynderskapet i regel knutet till vårdnaden på så sätt att föräldrarna har vårdnaden om barnet och dessutom är barnets förmyndare. I vissa fall kan föräldrarna inte ha vårdnaden om barnet. Så blir naturligtvis fallet om de dör men även i vissa andra fall, särskilt när de inte sköter om barnet ordentligt. För sådana fall finns det bestämmelser i 6 kap. 7 - 9 §§ FB om att rätten skall anförtro vårdnaden om barnet åt en eller två särskilt förordnade förmyndare. De ställningstaganden som rätten i dessa fall har att göra gäller både vårdnad och förmynderskap. Något utrymme att flytta över den hanteringen till någon annan än domstol torde inte finnas. Det skall tilläggas att förmynderskapsutredningen i betänkandet Föräldrar som förmyndare har föreslagit att rätten i de angivna fallen uttryckligen skall anförtro vårdnaden åt särskilt förordnade vårdnadshavare och att dessa också skall förordnas till förmyndare om inte särskilda skäl talar mot det (betänkandet s. 175 ff.).

Men det finns frågor om förordnande av förmyndare som inte samtidigt är ställningstaganden beträffande vårdnaden. I första hand är det fråga om följande fall.

- Om båda föräldrarna själva är underåriga eller, i fall då endast den ene föräldern är vårdnadshavare, denne är underårig, skall särskild förmyndare förordnas för att utöva det egentliga förmynderskapet (10 kap. 1 och 4 §§ FB).
- Om båda föräldrarna har förvaltare eller, då endast den ene föräldern är vårdnadshavare, denne har förvaltare, skall särskild förmyndare förordnas (10 kap. 1 och 4 §§ FB).
- Om de legala förmyndarna inte anses kunna klara förmynderskapet ensamma, skall rätten enligt 10 kap. 8 § FB förordna medförmyndare.
- Om båda föräldrarna (vid gemensam vårdnad) eller den ena föräldern (om denne ensam är vårdnadshavare) entledigas från förmynderskapet (10 kap. 9 och 10 §§ FB), skall särskild förmyndare förordnas för att utöva förmynderskapet.

Överväganden

Det torde framgå redan av det sagda att de fall där rätten meddelar ett förordnande beträffande förmynderskapet för en underårig utan att samtidigt förordna om vårdnaden är sällsynta. Ärendena har ett starkt samband med frågor om vårdnad och många gånger kan det när en fråga om förmynderskap för underårig väcks vara svårt för rätten att få klart för sig om det samtidigt är fråga om vårdnaden. Det nära sambandet med vårdnadsfrågorna är också ett av de skäl som förmynderskapsutredningen åberopat för att behålla frågor om förordnande och entledigande av förmyndare på domstolarna (betänkandet s. 187). Dessutom kan det ibland röra sig om alternativa metoder att lösa samma problem. I stället för att ta ifrån en förälder vårdnaden om sitt barn kan man hjälpa familjen genom att förordna en medförmyndare. Det sagda talar för att också de nu beskrivna ärendena om förordnande och entledigande av förmyndare för underårig bör ligga kvar hos domstolarna.

7.5 Förvaltarskap

Gällande regler

Även en vuxen person kan behöva bistånd med att bevaka sin rätt m.m. I många fall kan det då räcka med att förordna god man (se nedan) men ibland krävs det att en förvaltare utses. Enligt 11 kap. 4 och 7 §§ FB skall tingsrätten förordna en förvaltare, om någon på grund av sjukdom, hämmad förståndsutveckling, försvagat hälsotill-

stånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. En förvaltare får dock inte förordnas, om det är tillräckligt att en god man förordnas eller att den enskilde får hjälp på något annat mindre ingripande sätt. Förvaltaruppdraget skall anpassas till den enskildes behov i varje särskilt fall och får begränsas till att avse viss egendom eller angelägenhet eller egendom överstigande ett visst värde. Rätten får överlåta åt överförmyndaren att närmare bestämma uppdragets omfattning. Kännetecknande för förvaltarskapet är att den, för vilken förvaltare förordnas, till skillnad från vad som gäller vid godmansförordnande förlorar sin rättshandlingsförmåga helt eller delvis och att förvaltaren i motsvarande utsträckning får rätt att ingå rättshandlingar för sin huvudmans räkning.

Ansökan om förordnande av förvaltare får göras av överförmyndaren, förmyndare, den som ansökningen avser, om han eller hon har fyllt sexton år, samt av hans eller hennes make och närmaste släktingar. I vissa fall kan en god man göra ansökan. Dessutom kan rätten ta upp frågan om förvaltare självmant (11 kap. 15 § FB).

I ett ärende om förordnande av förvaltare för någon som har fyllt sexton år skall rätten bereda denne tillfälle att yttra sig, om det kan ske. Rätten skall också, om det inte är obehövt, inhämta yttrande från make och närmaste släktingar, överförmyndaren, vårdinrättning, omsorgsnämnd och socialnämnd. Den som ansökningen avser skall höras muntligen, om det kan ske utan skada för honom och det inte är uppenbart att han inte förstår vad saken gäller. Rätten kan dock underlåta att höra den enskilde muntligen om denne själv har gjort ansökan eller medgivit det ifrågasatta förordnandet eller det annars finns särskilda skäl (11 kap. 16 § FB). Rätten skall vidare inhämta läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd (11 kap. 17 § FB).

Om ett förvaltarskap inte längre behövs, skall rätten besluta att det skall upphöra (11 kap. 19 § FB). Rätten kan också ompröva ett förvaltarskaps omfattning (11 kap. 23 § FB). En förvaltare kan entledigas av rätten från sitt uppdrag om han begär det eller om han inte längre är lämplig att inneha det (11 kap. 19 och 20 §§ FB).

Anordnande av förvaltarskap och förordnande av förvaltare

När tingsrätten beslutar att utse förvaltare för en person, är det i realiteten fråga om två beslut: först det ingripande beslutet att ta ifrån en person hans rättsliga handlingsförmåga, med andra ord att anordna förvaltarskapet, och sedan det enklare följdbeslutet att utse någon som kan sköta hans angelägenheter. När det gäller beslutet om anordnande av förvaltarskap har förmynderskapsutredningen kort och gott konstaterat att rättssäkerhetsskäl gör det uteslutet att låta överförmynd-

darna pröva frågorna. Det ligger mycket i den uppfattningen. Närmast självklart är att fall där den enskilde motsätter sig att ställas under förvaltare måste prövas av domstol redan i första instans. Lika självklart är det kanske inte att de otvistiga fallen bör förbehållas domstolarna. Men även här talar omsorgen om den enskilde för att behålla ärendena på domstol. Det är fråga om grannliga bedömningar där det kan vara behövligt med muntlig förhandling. Sådan handläggning sköts bättre i domstol än hos överförmyndarna. Även enligt vår uppfattning bör därför frågor om anordnande av förvaltare ligga kvar på tingsrätterna. Detsamma gäller frågor om omprövning och upphörande av förvaltare.

När det gäller det enklare följdbeslutet, frågan om vem som skall vara förvaltare, ställer sig saken annorlunda. Enligt direktiven till förmyndarskapsutredningen borde det vara möjligt att ge överförmyndaren behörighet att besluta i frågor om förordnande och entledigande när ärendet inte är tvistigt eller när det annars är av enkel beskaffenhet.

Förmyndarskapsutredningen fann i och för sig att en överflyttning av förordnande- och entledigandefrågorna skulle ligga väl i linje med de allmänna strävandena att förenkla handläggningen av förmyndarskapsärenden. Emellertid fanns det enligt utredningen skäl som talade mot en sådan överflyttning. Sålunda ansåg utredningen att det ingav betänkligheter att låta överförmyndarna handlägga tvistiga ärenden vare sig det var fråga om förordnande eller entledigande. Den i direktiven anvisade kompromissen, att låta överförmyndarna handlägga enkla ärenden medan andra ärenden skulle ligga kvar på domstolarna, skulle enligt utredningen innebära att en stor del av rationaliseringsvinsterna skulle gå förlorade. Härtill kom att det skulle innebära en administrativ omgång med risk för olägenheter för de berörda om man ordnade det så att domstolen först fattade beslut i fråga om anordnande av förvaltare varefter ärendet gick till överförmyndaren för utseende av förvaltare. Alla frågor om förordnande och entledigande av förvaltare borde därför enligt förmyndarskapsutredningen ligga kvar på domstolarna.

För vår del bedömer vi saken på följande sätt.

En utgångspunkt bör vara att man inte tillskapar en ordning som blir krånglig eller som för den enskilde framstår som onödigt byråkratisk. Därför bör man liksom förmyndarskapsutredningen avvisa den tanke som framkastas i förmyndarskapsutredningens direktiv: att låta överförmyndaren handlägga de enkla ärendena medan de svåra skulle ligga kvar på domstolarna. En sådan uppdelning beroende på ärendenas svårighetsgrad riskerar att föranleda ett meningslöst flyttande av ärenden fram och tillbaka mellan överförmyndare och tingsrätter med tidsutdräkt och krångel som följd. Om överförmynd-

darna skall få rätt att besluta i frågor om förordnande och entledigande av förvaltare, bör de därför ha den rätten även i de fall ärendet inte är enkelt.

Då uppkommer frågan om överförmyndarna är lämpade att sköta frågorna om förordnande och entledigande av förvaltare. Att de kan sköta rutinärendena är självklart. I de enkla ärendena om förordnande går det i dag i praktiken till så att domstolen ber överförmyndaren att lämna ett namn på en lämplig förvaltare varefter tingsrätten förordnar den föreslagne till uppdraget. Att låta överförmyndaren själv besluta i dessa ärenden innebär en rationalisering som det inte kan resas några invändningar mot.

Men vad kan det då uppstå för svårigheter i ärendena om förordnande och entledigande? I ärendena om förordnande av förvaltare kan svårigheten bestå i att den enskildes anförvanter lämnar olika förslag på förvaltare eller att de enar sig om ett förslag som överförmyndaren dock inte finner sig kunna godta. Men framför allt finns det risk för problem i ärendena om entledigande av förvaltare. En förvaltare skall enligt lagen entledigas, förutom när han själv begär det, om han gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag eller om han kommer på ekonomiskt obestånd och på grund av detta är olämplig för uppdraget eller om han av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha detta (11 kap. 20 § FB).

Det kan naturligtvis, som förmynderskapsutredningen varit inne på, vara så att några av de mest känsliga ärendena om förordnande och entledigande avgörs på ett bättre sätt hos domstolarna än vad fallet skulle bli om de flyttades till överförmyndarna. Men man skall ha i minnet att det rimligen är fråga om relativt få ärenden. Att bygga upp systemet med utgångspunkt från få komplicerade ärenden och på så sätt fördyra handläggningen av den stora mängden okomplicerade ärenden är inte försvarbart. Härtill kommer att inte heller handläggningen av de mest komplicerade ärendena kan sägas vara en typisk domstolsuppgift. Det är ju helt enkelt fråga om att bedöma en persons lämplighet att inneha ett visst förtroendeuppdrag. En sådan bedömning ligger väl till för att i första instans göras av en förvaltningsmyndighet som överförmyndaren. Och om det finns överförmyndare som inte skulle kunna betros med denna uppgift, finns det ett problem i organisationen vare sig överförmyndarna får hand om de ärenden som nu diskuteras eller ej. Redan nu handlägger nämligen överförmyndarna frågor där de kan riskera att stöta på lika stora svårigheter som i de här ärendena. Slutsatsen blir att det inte möter några hinder att låta överförmyndarna besluta i alla frågor om förordnande och entledigande av förvaltare.

Då återstår att försöka tänka ut hur den skisserade uppdelningen - tingsrätten bestämmer att det skall förordnas förvaltare medan

överförmyndaren bestämmer *vem* som skall vara förvaltare - kan fungera i praktiken.

Förmyndarskapsutredningen ansåg - med tanke på de situationer där domstolen första gången bestämmer att en förvaltare skall utses - att det skulle bli en onödig administrativ omgång att domstolen först skulle fatta detta beslut och att ärendet sedan gick vidare till överförmyndaren som hade att besluta vem som skulle utses. Den invändningen är det lätt att instämma i. Särskilt onödig kan en sådan uppdelning tyckas vara i de fall där det är överförmyndaren som ansöker om att en förvaltare skall utses. Att ärendet då skall vandra från överförmyndaren till tingsrätten och sedan tillbaka till överförmyndaren innan det är avgjort är knappast tänkbart.

Men det nämnda problemet bör inte medföra att man skall skrinlägga tanken på att flytta ärenden om förordnande och entledigande till överförmyndaren. Man måste bara se till att domstolen får möjlighet att utse förvaltare de gånger domstolen bestämmer att någon skall ha en förvaltare. Men alla gånger det blir fråga om byte av förvaltare utan samband med domstolsprövning av själva frågan om att någon över huvud taget skall ha en förvaltare bör överförmyndaren vara exklusivt behörig att fatta beslut.

Överförmyndarens beslut i frågor om förordnande och entledigande av förvaltare bör kunna överklagas på samma sätt som de beslut som överförmyndarna fattar enligt gällande regler. Det innebär att besluten kan överklagas till tingsrätt och därifrån till hovrätt men inte längre (20 kap. 6 § och 12 § tredje stycket FB).

Vi föreslår alltså att domstolarna skall behålla uppgiften att besluta om anordnande, omprövning och upphörande av förvaltarskap, att frågorna om förordnande och entledigande av förvaltare skall överflyttas från domstolarna till överförmyndarna men att domstolarna skall vara behöriga att besluta om förordnande av förvaltare i de fall domstolen bestämmer att någon skall ha en förvaltare samt att överförmyndarens beslut i frågor om förordnande och entledigande av förvaltare skall kunna överklagas till tingsrätt.

7.6 Godmanskap

Allmänt

I 11 kap. FB finns bestämmelser enligt vilka rätten i olika situationer skall förordna en god man för att företräda personer som av skilda anledningar inte i full utsträckning kan representera sig själva. En viktig typ av godmansförordnanden står förvaltarskapet nära. Det är alltså fråga om att representera en vuxen person som på grund av exempelvis sjukdom inte kan klara sig själv. Andra typer av godmanskap är mera begränsade och avser ofta vissa speciella uppgifter.

Här skall vi först behandla den typ av godmansförordnande som står förvaltarskapet nära. Därefter skall vi behandla andra gode män som skall utses enligt bestämmelserna i 11 kap. FB. Vidare skall vi diskutera några gode män som utses med stöd av andra bestämmelser.

God man för sjuk person

Om någon på grund av sjukdom, hämmad förståndsutveckling, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, skall rätten, om det behövs, förordna god man för honom (11 kap. 4 § FB). Förutsättningarna överensstämmer alltså med förutsättningarna för förvaltarförordnande (se ovan). Det skall tilläggas att ett förordnande av god man inte får meddelas utan samtycke av den för vilken god man skall utses, om inte den enskildes tillstånd hindrar att hans mening inhämtas. Skillnaden mellan en god man och en förvaltare kan sägas vara att den för vilken god man förordnas behåller sin rättshandlingsförmåga medan motsatsen är fallet för den som har förvaltare.

Reglerna om anordnande, omprövning och upphörande av förvaltar­skap samt om förordnande och entledigande av gode män enligt den nu aktuella bestämmelsen överensstämmer i stort sett och vi hänvisar därför till redogörelsen ovan.

När det gäller frågan om det går att flytta över de aktuella ärendena om godmanskap från tingsrätterna till överförmyndarna gjorde förmynderskapsutredningen samma överväganden som beträffande förvaltarskapsärendena. Utredningens slutsats blev alltså att såväl frågorna om anordnande, omprövning och upphörande av godmans­kap som frågorna om förordnande och entledigande av gode män skulle ligga kvar på tingsrätterna. Vi gör följande bedömning när det gäller denna fråga

När det gäller beslutet om anordnande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB är reglerna så konstruerade att det inte finns någon möjlighet att förordna god man mot den enskildes vilja. Om det inte föreligger hinder mot att höra honom, krävs det att han samtycker. Det torde därför höra till ovanligheten att frågan om anordnande av godmanskap är tvistig. Men precis som när det gäller anordnande av förvaltarskap talar ändå - som förmynderskapsutredningen ansett - rättssäkerhetsskäl för att besluten om att anordna de här godmans­kapen även i fortsättningen bör ligga på domstolarna. Visserligen är det inte ett lika ingripande beslut att anordna godmanskap som att anordna förvaltarskap. Men det bör heller inte bli allt för lätt att få en person ställd under god man. En ordning där utredningen i ärendet och de inblandades ståndpunkter får presenteras för en domstol som har möjlighet att hålla muntlig förhandling ger den bästa garantin för

att det inte går slentrian i hanteringen. Vi ansluter oss därför till förmynderskapsutredningens ståndpunkt att frågor om anordnande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB skall ligga kvar på tingsrätterna. Även frågor om omprövning och upphörande av sådana godmanskap bör ligga kvar på tingsrätterna.

När det gäller frågan om vem som skall förordna och entlediga gode män bör samma bedömningar göras som i fråga om förvaltare. Frågorna om förordnande och entledigande av gode män enligt 11 kap. 4 § FB bör således överflyttas från domstolarna till överförmyndarna men domstolarna bör vara behöriga att förordna en god man i de fall domstolen bestämmer att någon skall ha en god man. Överförmyndarens beslut i frågor om förordnande och entledigande av gode män bör kunna överklagas till tingsrätt.

God man som vikarie för förmyndaren

Om en förmyndare på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan utöva förmynderskapet, skall rätten enligt 11 kap. 1 § FB förordna en god man som har till uppgift att i förmyndarens ställe vårda den underåriges angelägenheter. En god man skall också förordnas om förmyndaren i ett ärende om entledigande tillfälligt skilts från förmynderskapet i avvaktan på ett slutligt beslut.

Varken rättssäkerhetsskäl eller andra skäl kan föranleda att rätten även i fortsättningen måste fatta beslut om godmansförordnande enligt denna bestämmelse. Den bästa ordningen är att överförmyndaren - som i regel är den som först får reda på att det behövs en god man - själv får fatta beslut. Vi föreslår därför att behörigheten att fatta beslut om förordnande av god man som vikarie för förmyndaren enligt 11 kap. 1 § FB flyttas från tingsrätterna till överförmyndarna. Överförmyndarens beslut bör kunna överklagas till tingsrätt.

God man vid motstridiga intressen

En förmyndare, förvaltare eller god man får inte företa rättshandlingar för en underårig eller för sin huvudman, om ställföreträdaren eller hans make har ett eget intresse att bevaka eller där denne samtidigt är ställföreträdare för den med vilken den underåriga eller huvudmannen skall ingå rättshandlingen. I sådana fall skall rätten förordna en god man för att företräda den underåriga eller huvudmannen (13 kap. 2 § och 11 kap. 2 § FB).

Det vanligaste fallet då en god man skall förordnas enligt 11 kap. 2 § FB är när en underårig och förmyndaren eller förmyndarens make har del i samma dödsbo. Den gode mannens uppgift blir då att bevaka den omyndiges intressen genom att närvara vid bouppteckningsföretningen, medverka vid boutredningen och delta i arvskifte eller sluta avtal om sammanlevnad i oskiftat dödsbo. Det är inte svårt att

konstatera om det behövs en god man i dessa fall och det finns därför inte skäl att med hänsyn till ärendenas svårighetsgrad behålla handläggningen vid tingsrätterna. Att flytta hanteringen till överförmyndarna innebär en rationalisering - överförmyndarna skall ändå enligt gällande regler underrättas om att den underårige har del i dödsboet och får besked om godmansförordnandet (5 § förordningen om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken, m.m., 1949:661) samt har att utöva tillsyn över den gode mannen.

God man skall också enligt 11 kap. 2 § andra stycket FB förordnas då det är fråga om rättshandling eller rättegång mellan den underårige eller huvudmannen å ena sidan och ställföreträdaren å andra sidan. Om exempelvis en förmyndare vill sälja något till den underårige eller köpa något av honom, måste en särskild god man förordnas. Även i dessa fall torde det innebära en rationalisering om frågan om godmansförordnande överflyttas till överförmyndaren. Han måste ju ändå underrättas om saken för att kunna fullgöra sin tillsynsskyldighet. En sådan överflyttning kan medföra en extra omgång i de sällsynta fall där en ställföreträdare och en huvudman processar mot varandra. Det kan i dessa fall onekligen förefalla vara mest praktiskt att godmansförordnandet får beslutas av rätten. Men den nackdelen kan inte anses utgöra något avgörande hinder mot den tilltänkta ordningen.

Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket FB skall rätten vidare förordna en god man i vissa fall där det inte finns några lagliga hinder för den ordinarie förmyndaren, förvaltaren eller gode mannen att företräda huvudmannen men lämplighetsskäl gör att en god man bör förordnas. Det kan t.ex. vara fråga om fall där ett avtal skall slutas på en huvudmans vägnar med en annan anhörig till förvaltaren än dennes make. Precis som när det gäller de andra godmansförordnandena enligt 11 kap. 2 § FB innebär det en rationalisering att flytta över frågorna om förordnande till överförmyndaren. Han behöver ju ändå uppgifterna för sin tillsynsverksamhet.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att alla frågor om godmanskap enligt 11 kap. 2 § FB skall flyttas över från tingsrätterna till överförmyndarna. Överförmyndarnas beslut bör få överklagas till tingsrätt.

God man för bortavarande eller okända arvingar och testamentstagare

Då ett dödsbo utreds, skall god man i vissa fall förordnas för bortavarande, känd eller okänd arvinge eller testamentstagare som inte kan bevaka sin rätt eller förvalta sin lott i boet (11 kap. 3 § första stycket 1 - 3 p. FB). Det är här fråga om gode män som står under överförmyndarens tillsyn och rätten skickar en kopia av godmans-

förordnandet till överförmyndaren. Det skulle alltså vara en rationalisering om bara en myndighet, överförmyndaren, i stället för som nu två skulle behöva syssla med ärendet.

Här finns emellertid en komplikation. I de flesta av de fall där en god man skall förordnas enligt de aktuella bestämmelserna skall rätten också sätta in en kungörelse om arvet eller testamentsförordnandet i Post- och Inrikes Tidningar med anmaning att den som vill göra gällande sin rätt skall anmäla sig inom viss tid (16 kap. 1 - 3 §§ ärvdabalken). Den lämpligaste lösningen torde vara att också uppgiften att utfärda dessa s.k. arvskungörelser flyttas från rätten till överförmyndaren. Överförmyndaren måste ju ändå hålla reda på kungörelsernas innehåll för att veta när de gode männen har fullgjort sina uppdrag.

Vi föreslår alltså att alla frågor om godmanskap enligt 11 kap. 3 § första stycket 1 - 3 p. FB flyttas från rätten till överförmyndarna. Vi föreslår också att uppgiften att utfärda kungörelser enligt 16 kap. 1 - 3 §§ ärvdabalken överflyttas till överförmyndaren. Överförmyndarens beslut bör få överklagas till tingsrätt.

God man för annan bortavarande, blivande rättsägare m.fl.

God man kan förordnas även i andra fall än som nämnts i föregående avsnitt för att bevaka en bortavarandes rätt eller förvalta hans egendom. Enligt 11 kap. 3 § första stycket 4 p. FB skall sålunda rätten förordna en god man, om det i övrigt krävs att en bortavarandes rätt bevakas eller en bortavarandes egendom förvaltas.

En god man kan enligt 11 kap. 3 § första stycket 5 p. FB förordnas för blivande rättsägare då det är ovisst vem som skall bli ägare till viss egendom (äganderätten är svävande) eller om äganderätten till viss egendom skall tillträdas först någon gång i framtiden (tiden för äganderättens inträde är ännu inte inne). Dessutom fordras att det finns ett behov av att blivande ägares rätt bevakas eller att egendomen förvaltas för hans räkning. Bestämmelsen reglerar främst den situationen när egendom genom testamente tills vidare ställs utan ägare och det finns ett behov av att tillvarata blivande ägares intressen. Exempelvis kan en testator ha förordnat att egendom skall tillfalla hans systers blivande avkomlingar.

God man skall förordnas om egendom enligt särskilda stadganden skall ställas under vård och förvaltning av god man som avses i 11 kap. FB (11 kap. 3 § första stycket 6 p. FB). Med detta åsyftas bestämmelserna i 12 kap. 9 - 11 §§ ärvdabalken. Det är alltså fråga om fall då det finns risk att den som disponerar över egendom som i framtiden skall tillfalla någon annan äventyrar den framtida ägarens bästa. Det är också fråga om vissa fall där det i ett testamente är föreskrivet att egendom skall förvaltas av god man.

De här aktuella godmanskapen står också under tillsyn av överförmyndaren. Det torde därför innebära en rationalisering om frågorna om förordnande av god man överflyttas till överförmyndaren. Då blir det en i stället för två myndigheter som går igenom ärendet.

Vi föreslår därför att alla frågor om godmanskap enligt 11 kap. 3 § första stycket 4 - 6 p. FB flyttas från tingsrätten till överförmyndaren. Överförmyndarens beslut bör få överklagas till tingsrätt.

God man för bortavarande part i mål eller ärende enligt äktenskapsbalken eller föräldrabalken

Det inträffar ibland att någon väcker en familjerättslig talan mot en person som det inte går att få tag i. I sådana fall kan rätten förordna en god man för att bevaka den bortavarandes rätt i saken (18 kap. 1 § äktenskapsbalken och 20 kap. 2 § första stycket FB).

I ett ärende om förordnande av förvaltare skall den som ansökningen gäller företrädas av en god man, om han inte skulle förstå vad det är fråga om, eller om han skulle lida allvarlig skada av att få del av ansökningen (20 kap. 2 § andra stycket FB). Detsamma gäller i ärende om utvidgning av ett förvaltarskap.

I dessa fall aktualiseras i allmänhet behovet av god man under handläggningen vid rätten. Det är då mest rationellt att det är rätten som får förordna god man även i fortsättningen. Vi föreslår därför inga förändringar när det gäller de nu ifrågavarande godmansförordnandena.

God man för allmänna arvsfonden

Om det vid ett dödsfall inte finns någon som enligt lagen har rätt att arva den avlidne, skall arvet tillfalla en fond som kallas för allmänna arvsfonden (5 kap. 1 § ärvdabalken). Fonden förvaltas av kammarkollegiet och används för främjande av vård och fostran av barn och ungdom samt omsorg om handikappade (1 § lagen om allmänna arvsfonden, 1928:281). I sådana fall och om fonden insatts som universell testamentstagare, skall den som har boet i sin vård anmäla det hos tingsrätten. Rätten skall utse en god man som har till uppgift att företräda fonden vid boutredningen. Kammarkollegiet skall övervaka att den gode mannen behörigen fullgör sina skyldigheter (7 § lagen om allmänna arvsfonden).

En renodling av domstolsverksamheten skulle rimligen innebära att det skulle få ankomma på kammarkollegiet självt att förordna god man i dessa fall. För en sådan lösning talar ytterligare ett skäl. Kammarkollegiet har i sitt remissvar över departementspromemorian Domstolarna i framtiden - en idéskiss (Ds 1989:2) påpekat att tingsrätterna ibland förordnar gode män som inte utför sina uppdrag med tillräcklig kompetens och skicklighet. Kammarkollegiet har

därför föreslagit att kollegiet självt får utse de gode männen, eftersom det är kollegiet som bäst känner till vilka krav som ställs.

Fördelarna med en överflyttning av förordnandena från tingsrätterna till kammarkollegiet blir alltså att domstolarna befrias från uppgifter som inte har med rättskipning att göra samt att kammarkollegiet får möjligheter att se till att de gode män som förordnas är tillräckligt kompetenta. Nackdelen med en sådan lösning blir att de som har hand om sådana här dödsbon måste vända sig till en central myndighet i Stockholm i stället för till en lokal tingsrätt. Den olägenheten torde man dock få överse med. Förfarandet är ju skriftligt och de flesta som har anledning att begära godmansförordnande torde vara begravningsbyråer, advokater eller andra personer som yrkesmässigt hjälper till med boutredningar.

Vi föreslår alltså att uppgiften att utse god man för allmänna arvsfonden flyttas från tingsrätterna till kammarkollegiet. Det torde bli mycket ovanligt att någon som har klagorätt anser sig ha anledning att överklaga kollegiets beslut i sådana här frågor. Därför behövs det ingen möjlighet att klaga till domstol utan det räcker med de vanliga regler som gäller om rätt att överklaga förvaltningsbeslut.

7.7 Beslut beträffande förmyndares, förvaltares och gode mäns förvaltning

Som vi redan nämnt har överförmyndaren som en av sina uppgifter att pröva frågor om tillstånd att vidta olika åtgärder beträffande omyndigs egendom. Till de rättshandlingar som kräver överförmyndarens samtycke hör avtal för omyndigas räkning om sammanlevnad i oskiftat dödsbo. För att ett sådant avtal skall hävas i förtid erfordras emellertid beslut av rätten (14 kap. 3 § FB). Motsvarande gäller person för vilken förvaltare eller god man har förordnats (14 kap. 1 § FB). Förmyndarskapsutredningen har föreslagit att behörigheten att häva sådana avtal skall överflyttas från tingsrätterna till överförmyndaren (betänkandet s. 188). Vi tillstyrker detta förslag.

Rätten har ytterligare en uppgift som har samband med förmyndares förvaltningsverksamhet, nämligen att meddela vitesförelägganden. Sådant föreläggande kan - efter ansökan från överförmyndaren - meddelas bl.a. om en förmyndare försummar att deponera värdehandlingar i bank (15 kap. 11 § FB) eller åsidosätter sin redovisningsskyldighet (16 kap. 10 § FB). Dessa regler gäller även beträffande godmanskap och förvaltarskap (15 kap. 20 § och 16 kap. 15 § FB).

Förmyndarskapsutredningen har i sitt betänkande (s. 188) funnit att det är tveksamt om man bör flytta över uppgiften att meddela vitesföreläggande från tingsrätten till överförmyndaren. Utredningens tveksamhet beror på att åtgärden är av ingripande natur för den

enskilde och kräver noggranna överväganden. Om man effektiviserar överförmyndarorganisationen i enlighet med vad utredningen anför i betänkandet (se ovan avsnitt 1), bör enligt förmynderskapsutredningen betänkligheterna minska. Utredningen konstaterar också att uppgiften att förelägga vite har ett mycket nära samband med överförmyndarnas löpande kontrollverksamhet. I sammanhanget konstaterar utredningen att en rätt att meddela vitesföreläggande redan tillkommer andra kommunala instanser med myndighetsfunktioner, t.ex. miljö- och hälsoskyddsnämnder och byggnadsnämnder.

Mot bakgrund av det sagda har förmynderskapsutredningen föreslagit att uppgiften att meddela vitesförelägganden läggs på överförmyndarna. Att frågan om utdömmande av vite skall prövas av domstol är enligt utredningen självklart. Enligt utredningen bör man därvid, med frångående av huvudregeln i lagen (1985:206) om viten, välja tingsrätten som prövningsinstans (betänkandet s. 188).

Förmynderskapsutredningen har vidare föreslagit att möjligheten att tvinga en förmyndare, god man eller förvaltare att bestyrka en förteckning över förvaltat egendom med ed inför domstol (16 kap. 3 § FB) avskaffas (betänkandet s. 223 och 248). Slutligen har utredningen föreslagit att den nuvarande befogenheten för rätten att förelägga förmyndare m.fl. att ställa säkerhet för den förvaltade egendomen (13 kap. 7 § FB) skall överflyttas till överförmyndaren (betänkandet s. 217 f.).

Vi ansluter oss till förmynderskapsutredningens nu redovisade förslag beträffande vitesförelägganden, edgång och ställande av säkerhet.

7.8 Tillsyn över överförmyndare

Enligt nuvarande bestämmelser utövar tingsrätterna tillsyn över överförmyndarnas verksamhet. Det sker framför allt genom att tingsrätterna årligen gör inspektioner hos överförmyndarna. Rättens roll som tillsynsmyndighet kommer härutöver bl.a. till uttryck i bestämmelsen i 13 kap. 6 § FB om skyldighet för förmyndare m.fl. att ge inte bara överförmyndaren utan också rätten de upplysningar som infordras. Rätten har vidare befogenhet att entlediga överförmyndare eller ledamot i överförmyndarnämnd som inte är lämplig (19 kap. 9 § FB) samt att förordna tillfällig vikarie för överförmyndare (19 kap. 10 § FB).

Frågan om tingsrätternas tillsyn över överförmyndarna har senast varit föremål för riksdagens intresse år 1978 (se LU 1978/79:5). Då avslög riksdagen ett motionsyrkande om utredning om att flytta över tillsynsfunktionen till länsstyrelserna.

Förmynderskapsutredningen har ansett att tillsynen över överförmyndarna är ett främmande inslag i domstolsverksamheten och att den passar mindre väl in i en slagkraftig domstolsorganisation. Det kan också enligt utredningen ifrågasättas om tingsrätterna alltid har det intresse och de kunskaper som behövs för att tillsynen skall bli effektiv. Även tingsrätternas funktion som besvärinstans över överförmyndarna bör enligt utredningen beaktas. Sålunda är det enligt utredningen mindre tillfredsställande att tingsrätterna utövar en allmän tillsyn över den instans vars beslut de har att överpröva, särskilt som tillsynen också innefattar ett visst mått av rådgivning i enskilda tillämpningsfrågor.

Förmynderskapsutredningen har på grund av de anförda skälen föreslagit att tillsynen över överförmyndarnas verksamhet läggs på en annan myndighet. Närmast till hands ligger enligt utredningen länsstyrelsen. Länsstyrelserna utövar redan nu en omfattande tillsynsverksamhet inom skilda områden, bl.a. när det gäller kommunala myndigheter. Till de kommunala instanser som nu står under länsstyrelsernas tillsyn hör socialnämnder, familjebidragsnämnder, miljö- och hälsoskyddsnämnder och byggnadsnämnder. Exempel på tillsynsuppgifter utanför den kommunala sektorn är den tillsyn som sker enligt lagen (1984:819) om fastighetsmäklare, lagen (1974:191) om bevakningsföretag samt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser.

Enligt förmynderskapsutredningen har således länsstyrelserna en omfattande erfarenhet av tillsynsverksamhet. Länsstyrelserna är visserligen färre än tingsrätterna men det är enligt utredningen inte enbart en nackdel - det kan medföra större enhetlighet i verksamheten. Dessutom pekar utredningen på länsstyrelsernas goda kontakter med kommunerna som ytterligare en fördel.

Förmynderskapsutredningens förslag är alltså att länsstyrelserna skall ta över tingsrätternas uppgifter att utöva tillsyn över överförmyndarna. Rätten föreslås dock behålla uppgifterna att entlediga överförmyndare och ledamot i överförmyndarnämnd som är olämplig och att förordna tillfällig vikarie för överförmyndare.

I ett särskilt yttrande har två experter i utredningen förklarat att de inte kan biträda förslaget att flytta över tillsynen till länsstyrelserna. Som skäl härför anför de främst att tingsrätternas personal har utbildning och erfarenhet som väl svarar mot vad som framför allt behövs vid inspektionsverksamheten medan sådant kunnande inte kan antas vara representerat på samma sätt vid länsstyrelserna. Dessutom påpekas i det särskilda yttrandet att tingsrätterna har en bättre anknytning än länsstyrelserna till den lokala överförmyndarverksamheten. De båda experterna anför slutligen att de inte är främmande för tanken på en särskild tillsynsorganisation för överförmyndarväsendet

sedan den reform som föreslås av förmynderskapsutredningen väl blivit genomförd. Det är dock enligt experterna tydligt att detta är något som fordrar mer ingående överväganden.

Remissutfallet på utredningens förslag är övervägande negativt. Sju av remissinstanserna, däribland de båda länsstyrelser som yttrat sig, Malmö tingsrätt, Umeå tingsrätt och Sveriges domareförbund, är positiva till att tillsynen överflyttas till länsstyrelserna. Tolv remissinstanser är negativa. Två av dem, Föreningen Sveriges överförmyndare och överförmyndarnämnden i Sundsvall, vill avskaffa den statliga tillsynen helt och hållet. De övriga tio negativa remissinstanserna, till vilka hör riksdagens ombudsmän, fyra överförmyndarnämnder, en överförmyndare, länsstyrelsernas organisationsnämnd och Stockholms tingsrätt, vill att tingsrätterna även i fortsättningen skall utöva tillsyn över överförmyndarna. Domstolsverket anser att tillsynen bör ligga kvar hos tingsrätterna men påpekar att saken kan komma i ett annat läge om domstolarnas verksamhet skall renodlas på sätt anges i idéskissen om domstolarna i framtiden.

För vår del ser vi saken på följande sätt.

När det inledningsvis gäller den under remissbehandlingen aktualiserade frågan om man helt kan avskaffa den statliga tillsynen över överförmyndarna kan det konstateras att förmynderskapsutredningen uppenbarligen ansett att det finns skäl att behålla en sådan tillsyn. Det ingår inte i vårt uppdrag att utreda denna fråga och vi utgår därför vid våra överväganden från att tillsynen åtminstone tills vidare skall finnas kvar.

Det gäller då att ta ställning till vilken myndighet som skall utöva tillsynen. Vi delar förmynderskapsutredningens uppfattning att övervägande skäl talar för att tillsynen flyttas från tingsrätterna till en annan myndighet. Även när det gäller valet av myndighet, länsstyrelsen, är vi överens med förmynderskapsutredningen. Vi föreslår därför att uppgiften att utöva tillsyn över överförmyndaren flyttas från tingsrätterna till länsstyrelserna.

När det gäller resursfrågan ansåg förmynderskapsutredningen att det merarbete som skulle uppkomma för länsstyrelserna skulle komma att ligga långt under vad som motsvarar en hel årsarbetskraft för varje länsstyrelse. Utredningen förmodade också att tillsynsverksamheten på sikt kan rationaliseras genom att antalet tillsynsmyndigheter blir mindre.

Resursfrågan för länsstyrelserna har tilldragit sig visst intresse under remissbehandlingen av utredningens betänkande. Länsstyrelsen i Stockholms län har ansett att utredningen behandlat resursfrågan alltför lättvindigt och även motsägelsefullt. Den tillsynsverksamhet som skulle äga rum i Stockholms län har av länsstyrelsen beräknats kräva minst fem årsarbetskrafter i stället för mindre än en årsarbetskraft som utredningen antagit. Även länsstyrelsernas organisations-

nämnd har i sitt yttrande kritiserat utredningens ställningstagande i resursfrågan och påpekat att ytterligare resurser måste ställas till länsstyrelsernas förfogande om förslaget skall genomföras.

Vad länsstyrelsen i Stockholms län har anfört om behov av minst fem årsarbetskrafter torde vara mycket överdrivet om man, som förmynderskapsutredningen utgått från, skall hålla oförändrad nivå på tillsynen. Vi har nämligen erfarit att de tio tingsrätterna i Stockholms län under ett år lägger ned sammanlagt endast drygt 150 dagars arbete på sina inspektioner, därav 46 dagar för domare, 64 dagar för tingsnotarier och drygt 40 dagar för kanslipersonal. Enligt vår uppfattning bör man kunna utgå från att en tillsyn genom länsstyrelserna skall kunna anordnas så, att den inte blir dyrare än den tillsyn som tingsrätterna nu utövar.

7.9 Sammanfattning

I det föregående föreslår vi en ganska omfattande omfördelning av ärenden mellan domstolar, överförmyndare och länsstyrelser. Om man skall försöka beskriva vad förslagen innebär, kan man säga att domstolarna med dagens ordning är de som egentligen ytterst svarar för förmynderskapshanteringen. Det är domstolarna som anordnar alla förvaltare och godmanskap, domstolarna utser förmyndare, förvaltare och gode män och domstolarna vakar över att överförmyndarkontrollen utförs på ett riktigt sätt. Om våra förslag och de förslag från förmynderskapsutredningen som vi har redogjort för genomförs, blir domstolarnas roll en annan. Domstolarna kommer att i första instans i princip enbart pröva sådana frågor där det kan sägas krävas domstolsprövning, nämligen de ömtåliga ärendena om förordnande av förmyndare för underåriga, anordnande av förvaltare och anordnande av godmanskap för sjuka m.fl. Och när domstolen har meddelat sitt beslut, är domstolens befattning med frågan avslutad. Den fortsatta kontrollen och beslut om utbyte av gode män m.fl. sköts helt och hållet av överförmyndaren under länsstyrelsens tillsyn. Domstolens funktion när det gäller kontrollen blir i princip enbart att pröva frågor om utdömning av vite och att ta ställning till överklaganden.

Förslagen innebär alltså en avsevärd renodling av domstolarnas roll. Men det är inte den enda fördelen. Dessutom innebär förslagen i den del uppgifter förs över från domstolar till överförmyndare en rationalisering. I alla de frågor där överförmyndarna föreslås få ta över domstoluppdrag - anordnande av godmanskap, utseende av förvaltare och gode män, föreläggande av vite m.m. - är överförmyndarna redan inkopplade på olika sätt. När det gäller utseende av förvaltare och gode män är det i regel överförmyndarna som ger

domstolarna förslag på vem som skall förordnas, och att då ge överförmyndarna befogenhet att själva besluta innebär en klar rationalisering.

Förslagen i dessa delar innebär därför att verksamheten vid domstolarna blir billigare. Framför allt är det biträdesresurser som kommer att sparas in genom att en mycket stor del av den administrativa hanteringen kommer att försvinna. En del uppgifter för notarier kommer sannolikt också att försvinna. Däremot kommer de ärenden att finnas kvar som kräver att domare kopplas in.

Besparingen på domstolssidan svarar mot en mindre ökning av arbetsbelastningen för överförmyndarna. Ökningen kommer dock inte att bli lika stor som det som sparas in vid domstolarna. Det beror på att det som flyttas över är sådant som överförmyndarna till stor del redan nu sysslar med. I många fall blir skillnaden bara den att överförmyndarna i stället för att skicka över papperen till domstolen får fatta beslutet själva.

Det skall slutligen tilläggas att ett genomförande av förslagen när det gäller överförande av ärenden till överförmyndarna kräver vissa insatser i form av utbildning.

8 Lösöre köp

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att handläggningen av frågor om s.k. lösöre köp flyttas från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna.

Gällande regler

För att den som förvärvar lös egendom skall vara skyddad mot säljarens fordringsägare krävs som huvudregel att han fått egendomen i sin besittning. Den som i stället låter egendomen bli kvar hos säljaren löper en risk att bli av med egendomen. Det kan nämligen inträffa att säljaren är skuldsatt och att hans fordringsägare försöker få betalt genom utmätning eller konkurs. Då gäller att även egendom som sålts men som inte överlämnats till köparen kan användas för fordringsägarnas räkning. Skälet till denna reglering är framför allt att en motsatt ordning skulle innebära att det skulle vara lätt för den som är skuldsatt att göra skentransaktioner till nackdel för fordringsägarna.

Det finns emellertid undantag från principen att den som förvärvar lös egendom måste se till att han får egendomen i sin besittning för att bli skyddad mot säljarens fordringsägare. Ett sådant undantag är det förfarande som regleras i lagen (1845:50 s. 1) om handel med lösören¹, som köparen låter i säljarens vård kvarbli (lösöre köplagen). Den köpare som vill lämna kvar lösöre som han köpt hos säljaren och ändå vill vara skyddad i händelse av utmätning eller konkurs hos säljaren kan förfara som lagen föreskriver. Han skall då först och främst upprätta en skriftlig handling (i lagen kallad avhandling), där han förtecknar det han köpt och låter vittnen skriva under. Inom en vecka efter det att han upprättat denna handling skall han i ortstidning på den ort där säljaren bor sätta in en kungörelse (annons) om köpet. I annonsen skall det stå namn och yrken på köpare och säljare, datum för avhandlingen samt köpeskillingens belopp. Sedan skall köparen inom åtta dagar från det annonsen infördes i tidningen

¹Med lösöre menas i allmänhet sådana föremål som är flyttbara, dvs. ej mark och vad som är med mark förbundet. Begreppet lösöre omfattar heller inte pengar och värdepapper.

lämna in kopia av avhandlingen samt ett bevis om annonseringen till kronofogdemyndigheten i det län där egendomen finns. Slutligen skall köparen inom en månad från annonseringen visa upp avhandlingen inför tingsrätten i den ort där egendomen finns (1 § lösöreköpslagen).

Vid tingsrätten regleras handläggningen av dessa frågor av lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (ärendelagen). Ärendena avgörs utan förhandling av en lagfaren domare. I allmänhet har handläggningen delegerats till en tingsnotarie (19 § förordningen med tingsrättsinstruktion; 1979:572). Handläggningen består helt enkelt i att rätten tar in avhandlingen i bouppteckningsprotokollet (26 § protokollskungörelsen för de allmänna domstolarna; 1971:1066). Tingsrätten skall vidare föra en förteckning över uppvisade och inprotokollerade lösöreköpsavhandlingar (2 § lösöreköpslagen). Det finns möjligheter att överklaga tingsrätternas beslut till hovrätt och därifrån till högsta domstolen.

Avsikten med dessa bestämmelser är att skapa publicitet kring transaktionen. Framför allt är tanken att säljarens fordringsägare skall kunna få kännedom om köpet och få möjlighet att reagera i tid om de anser att det behövs. Avsikten med att hålla en särskild förteckning på tingsrätten torde vara att den som vill skaffa sig upplysningar om en viss persons ekonomiska ställning skall kunna konsultera den nämnda förteckningen.

Om de aktuella formaliteterna iakttas, blir köparen skyddad i förhållande till säljarens fordringsägare. Han behöver alltså inte riskera att den sålda egendomen utmäts för säljarens skulder eller att den kommer att ingå i säljarens konkursbo. Undantag gäller för situationer där utmätning, konkurs eller ansökan om förordnande av god man enligt ackordslagen (1970:847) blir aktuell inom viss kortare tid efter det att avhandlingen visats upp för tingsrätten (jfr 3 § lösöreköpslagen).

Det är ovanligt med förfaranden enligt lösöreköpslagen. Under det första halvåret 1990 handlade tingsrätterna sammanlagt 49 ärenden om lösöreköp. Ofta är det ofta fråga om transaktioner som har karaktär av pantsättning. Lösöreköpsförfarandet blir i dessa fall ett alternativ till vanlig pantsättning för den som inte vill lämna över panten till långivaren. Den som äger värdefull egendom och vill låna pengar kan i samråd med långivaren skriva en lösöreköpsavhandling, där det anges att låntagaren sålt egendomen till långivaren, och förfara på det sätt som ovan beskrivits. Om låntagaren sedan inte kan betala sin skuld, kan långivaren använda sig av den egendom som på papperet sålts till honom.

Vi har till uppgift att se om ett förfarande av nu förevarande slag inför tingsrätt kan slopas eller om någon annan myndighet kan ta över tingsrättens uppgifter. Inför ett ställningstagande kan det vara

intressant att se litet på hur lösöre köpsbestämmelserna har utvecklats genom åren.

Ursprungligen gällde att avhandlingen om köpet skulle kungöras från predikstolen i kyrkan vid en gudstjänst och att ett bevis om kungörandet skulle tecknas på handlingen. Inom åtta dagar efter kungörandet i kyrkan skulle, om egendomen fanns i stad, avhandlingen visas upp inför rådhusrätten eller i Stockholm inför överståthållareämbetets kansli och tas in i protokoll där. På landet gällde att avhandlingen inom samma tid skulle visas upp för kronofogden i orten och dessutom vid lagtima ting visas upp för häradsrätten för att tas in i dess protokoll. Överståthållareämbetets kansli samt rådhusrätter och häradsrätter skulle anslå kungörelser om de avhandlingar som givits in. Att det i staden inte krävdes att handlingen skulle visas upp för kronofogden hänger samman med att rådhusrätterna i städerna och överståthållareämbetet i Stockholm hade befattning med exekutionsgöromål. Att visa upp handlingen för de myndigheterna innebar också att den kom till exekutionsväsendets kännedom (se SOU 1967:4 s. 170).

Som framgår har förfarandet förändrats under de snart 150 år som har gått sedan det tillskapades. Kungörandet i kyrka har avskaffats. Det skedde den 1 januari 1971 då det i stället infördes ett krav på annonsering i tidning med spridning inom orten (SFS 1970:422). Samtidigt fick bestämmelserna om vilka myndigheter som var inblandade och om tidsfrister sitt nuvarande innehåll. Den 1 juli 1977 togs skyldigheten för tingsrätten att anslå kungörelser om ingivna avhandlingar bort. Den ersattes med den nuvarande regeln om att tingsrätten skall ha ett register över uppvisade och inprotokollerade köpeavhandlingar (SFS 1977:673).

Överväganden

Det som faller i ögonen när man funderar över de här reglerna är att två olika myndigheter - kronofogdemyndigheten och tingsrätten - är inblandade i dessa enkla ärenden. Förklaringen till detta torde ha att göra med dessa myndigheters olika funktioner. Att visa upp handlingen för kronofogdemyndigheten, som bl.a. har att verkställa utmätning för fordringar, innebär att ge myndigheten en varnings-signal: det kan vara något skumt, men en snabb utmätning kanske kan rädda situationen för fordringsägarna. Uppvisandet av handlingen inför tingsrätten innebär däremot bara ett sätt att skapa ytterligare publicitet utöver vad som åstadkommits genom annonseringen i tidning.

Varför lät man då inte kronofogden sköta även uppgiften att skapa publicitet kring transaktionen? Det har säkert att göra med att förfarandet inför domstol ursprungligen var överlägset ett förfarande

inför en förvaltningsmyndighet i det hänseendet. På landet skulle ju avhandlingen från början uppvisas på ting. Och tingen var på den tiden - precis som gudstjänsterna - välbesökta tillställningar. Den som lämnade fram en lösöreköpsavhandling till tinget på 1800-talet kunde nog vara säker på att bli samtalsämne i stugorna under någon tid framöver.

Nu har tiderna förändrats. Regeln om att lösöreköpsavhandlingen skall lämnas in till tingsrätt kan få gå samma väg som regeln om att avhandlingen skall kungöras i kyrkan. Och kronofogdemyndigheten kan få till uppgift att föra förteckningen över de avhandlingar som ges in till myndigheten. Det går ju lika lätt att ringa till kronofogdemyndigheten och fråga för den som vill veta något om eventuella lösöreköp som till tingsrätten. En tanke kunde ju för övrigt vara att ha ett enda centralt register för lösöreköp för hela riket. Den frågan torde emellertid få tas upp i en framtid, då förhoppningsvis - till gagn för näringslivet - ett centralt konkursregister för hela riket kommer till stånd.

Vi föreslår således att handläggningen av frågor om lösöreköp flyttas från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna. Anmärkas bör, att detta givetvis också är enklast för den enskilda köparen, som ju slipper vända sig till två myndigheter.

Några särskilda regler om möjlighet att överklaga kronofogdemyndighetens beslut behövs inte. Det innebär att kronofogdens beslut får överklagas till riksskatteverket (4 kap. 1 § förordningen med instruktion för exekutionsväsendet; 1988:784). Det torde i praktiken inte bli aktuellt för kronofogdemyndigheterna att avvisa ingivna lösöreköpsavhandlingar. Och om en kronofogdemyndighet mot förmodan skulle handlägga ett ärende på annat sätt än sökanden önskar, saknar det betydelse för sökandens skydd mot säljarens fordringsägare. Det avgörande är huruvida sökanden själv har gjort vad som ankommer på honom.

9 Kallelse på okända borgenärer

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att ärenden om kallelse på okända borgenärer flyttas från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna.

Gällande regler

Den som har en fordran på någon och inte gör några försök att driva in den kan förlora sin fordringsrätt efter viss tid genom preskription. Om fordringsägaren inte vill att fordringen skall preskriberas, bör han avbryta preskriptionen, exempelvis genom att skriftligen kräva att få betalt. Annars är huvudregeln att fordringsägare inte behöver vidta några särskilda åtgärder för att fordringsrätten skall finnas kvar.

I vissa situationer finns det emellertid ett särskilt starkt intresse att få klarhet i vilka skulder som ett visst rättssubjekt (fysisk person eller juridisk person) har. Lagstiftningen tillhandahåller här ett speciellt förfarande: kallelse på okända borgenärer. Kort uttryckt går det ut på att de som har fordringar på ett visst rättssubjekt genom en kungörelse anmanas att anmäla sina fordringar inom en viss tid. De som inte gör det riskerar att förlora sin fordringsrätt. Regler om detta står i lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer (LKOB).

I bl.a. följande fall är reglerna om kallelse på okända borgenärer tillämpliga.

- när någon har avlidit (2 § LKOB),
- när ansökan om äktenskapsskillnad eller anmälan om bodelning har gjorts (3 § första stycket LKOB),
- i samband med godmanskap eller förvaltarenskap enligt föräldrabelagen (3 § andra stycket LKOB),
- i samband med likvidation av ett handelsbolag eller ett kommanditbolag (2 kap. 32 § och 3 kap. 1 § lagen om handelsbolag och enkla bolag; 1980:1102),
- i samband med likvidation av ett aktiebolag (13 kap. 10 § aktiebolagslagen; 1975:1385),
- i samband med likvidation av ett bankaktiebolag (10 kap. 11 § bankaktiebolagslagen; 1987:618),
- i samband med likvidation av en sparbank (6 kap. 9 § sparbankslagen; 1987:619),

- i samband med likvidation av en föreningsbank (9 kap. 11 § föreningsbankslagen; 1987:620),
- i samband med likvidation av en ekonomisk förening (11 kap. 10 § lagen om ekonomiska föreningar; 1987:667),
- i samband med likvidation av en understödsförening (53 § lagen om understödsföreningar; 1972:262),
- i samband med likvidation av en bostadsrättsförening (65 § bostadsrättslagen; 1971:479) och
- i samband med likvidation av en sambruksförening (20 § lagen om sambruksföreningar; 1975:417).

Den som vill ansöka om kallelse på okända borgenärer skall göra det hos tingsrätten. Till ansökningen skall bifogas en förteckning över gäldenärens kända borgenärer (4 § LKOB). Rätten skall sätta in en annons i Post- och Inrikes Tidningar där gäldenärens okända borgenärer kallas att skriftligen anmäla sina fordringar till rätten senast sex månader från dagen för kallelsen. Rätten skall också skicka en underrättelse om kallelsen till kronofogdemyndigheten i länet och till de kända borgenärerna (5 § LKOB).

Ärenden enligt LKOB handläggs vid tingsrätterna enligt ärendelagen. Ärendena avgörs utan förhandling av en lagfaren domare. De flesta ärenden avgörs av tingsnotarier. Under det första halvåret 1990 handlade tingsrätterna 351 ärenden enligt LKOB. En tingsrätts beslut kan överklagas till hovrätt och därifrån till högsta domstolen.

Av 6 § LKOB framgår följderna av att en okänd borgenär inte anmäler sin fordran i tid. Han förlorar enligt huvudregeln sin rätt att kräva ut fordringen och meningen med förfarandet är ju också att skapa klarhet i vilka skulder ett rättssubjekt har. När tiden för att anmäla fordringar har gått ut har man alltså att utgå från att gäldenären bara har de skulder som står i förteckningen över kända borgenärer och eventuellt därutöver till tingsrätten inom sex månader anmälda fordringar. Om en borgenär kan bevisa att gäldenären före anmälningstiden har känt till en skuld till honom, förlorar han dock inte sin rätt att kräva gäldenären på skulden.

Överväganden

Anledningen till att det här förfarandet ligger på tingsrätterna torde, precis som när det gäller ärendena om lösöre köp, vara att domstolsförfarandet ursprungligen var sådant att det skapade publicitet. De förfaranderegler som domstolarna nu tillämpar skiljer sig emellertid inte i detta hänseende från de förfaranderegler som gäller för andra myndigheter. Önskemålet om publicitet är därför inte något skäl för att ha kvar dessa ärenden vid tingsrätterna. Inte heller torde det finnas något annat hinder mot att förfarandet flyttas bort från tingsrätterna. Det har ingenting med rättskipning att göra och det finns inte något

behov av att ärendena handläggs i en organisation med utpräglad lokal spridning. Den lämpligaste ordningen torde vara att kronofogdemyndigheterna, som redan nu skall underrättas i ärendena, tar över handläggningen från tingsrätterna. Kronofogdemyndigheterna har ju som en av sina huvuduppgifter att tillvarata fordringsägares intressen och de här ärendena passar således väl in i verksamheten.

Vi föreslår således att ärendena om kallelse på okända borgenärer flyttas från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna. Överklagande av kronofogdemyndighets beslut bör få ske i samma ordning som gäller för överklagande av beslut i utsökningsmål.

10 Frågor om konkurs m.m.

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi en relativt omfattande omfördelning av uppgifter mellan domstolar, tillsynsmyndigheter och förvaltare. I princip är vår tanke att tingsrätten skall besluta om konkurs och därefter avsluta konkursmålet. Den fortsatta hanteringen bör i normalfallet kunna skötas utan att tingsrätten behöver kopplas in. Vissa frågor kräver även i fortsättningen beslut av tingsrätt. Om en sådan fråga väcks, får tingsrätten lägga upp ett nytt mål.

10.1 Nuvarande ordning i huvuddrag

Om en person inte kan betala sina skulder, kan fordringsägarna (borgenärerna) på olika sätt försöka driva in fordringarna med tvång. Den åtgärd som i första hand kommer i fråga är *utmätning*. Genom utmätning kan fordringsägaren framtvinga att den skuldsattes (gäldenärens) egendom tas i anspråk för att betala skulden. Men ibland förekommer det att gäldenärens egendom inte räcker till för att betala alla skulder allt eftersom de förfaller till betalning. Då kan gäldenären försättas i *konkurs*. Genom konkurs tar en gäldenärs samtliga borgenärer i ett sammanhang tvångsvis i anspråk gäldenärens samlade tillgångar (*konkursboet*) för betalning av sina fordringar. Under konkursen omhändertas tillgångarna för borgenärernas räkning av konkursboet (1 kap. 1 § konkurslagen; 1987:672, KL).

Frågan om någon skall försättas i konkurs tas upp som ett konkursärende hos tingsrätten (16 kap. 1 § KL). Gäldenären kan själv begära att bli försatt i konkurs och då kan rätten i de flesta fall omedelbart bifalla ansökningen (2 kap. 14 § KL). Om en borgenär ansökt om att en gäldenär skall försättas i konkurs, skall rätten sätta ut en förhandling för prövning av frågan (2 kap. 16 § KL).

Om tingsrätten beslutar att gäldenären skall försättas i konkurs, fortsätter handläggningen av konkursärendet vid tingsrätten. Rätten skall bl.a. utse en förvaltare, vars uppgift är att förvalta boet (7 kap. 2 § KL). Förvaltningen står under tillsyn av en kronofogdemyndighet, som i denna egenskap kallas tillsynsmyndighet (7 kap. 25 § KL). Förvaltaren skall bl.a. upprätta en bouppteckning över gäldenärens tillgångar och skulder (7 kap. 13 § KL). Gäldenären skall vid ett

sammanträde inför rätten avlägga ed på att bouppteckningen är riktig (6 kap. 3 § KL).

Gäldenären är under konkursen underkastad inskränkningar i sin rörelsefrihet. Sålunda får han inte utan rättens medgivande resa utomlands innan han har avlagt bouppteckningsed. Rätten kan också senare under konkursen förbjuda honom att resa utomlands. Rätten kan vidare ålägga gäldenären att lämna ifrån sig sitt pass till tillsynsmyndigheten (6 kap. 6 § KL).

Om gäldenären undandrar sig att fullgöra vad som åligger honom enligt vissa bestämmelser i KL, kan rätten besluta att han skall hämtas eller häktas. Även andra än gäldenären kan föreläggas att avlägga bouppteckningsed (6 kap. 5 § KL). Om sådan person undandrar sig att fullgöra edgången, kan rätten förelägga denne vite eller besluta om hämtning eller häktning av honom. Det är också rätten som har att döma ut förelagt vite (6 kap. 9 och 10 §§ KL).

Om det finns tillgångar i konkursboet, skall dessa i princip förvandlas till pengar som delas ut till borgenärerna. Om fordringar utan förmånsrätt kan beräknas få utdelning i konkursen, skall ofta ett bevakningsförfarande föregå utdelningen (9 kap. 13 § KL). Det är rätten som efter framställning från förvaltaren beslutar om bevakningsförfarande (9 kap. 2 § KL). Om bevakningsförfarande äger rum, skall de fordringsägare som vill ha utdelning i konkursen skriftligen anmäla det hos rätten (9 kap. 4 § KL). Om en fordringsägare eller förvaltaren har något att invända mot en bevakad fordran, skall han framställa anmärkning mot bevakningen (9 kap. 9 § KL). Tvistefrågor som har uppkommit genom framställda anmärkningar och som inte har förlikts skall handläggas vid ett förlikningssammanträde inför rätten (9 kap. 13 § KL). Om förlikning då inte träffas, skall rätten avgöra saken genom ett beslut som endast avgör vilken rätt som tillkommer fordringar i konkursen (9 kap. 15 - 19 §§ KL).

Om bevakningsförfarande inte äger rum, görs fordringarna gällande formlöst.

När utdelning skall äga rum, skall förvaltaren upprätta ett förslag till utdelning (11 kap. 4 § KL). Rätten skall kungöra att förslaget har upprättats (11 kap. 6 § KL) och därefter ta ställning till om det skall fastställas (11 kap. 7 § KL). När tingsrätten har fastställt utdelning, anses konkursen avslutad (11 kap. 18 § KL).

Om det inte finns tillgångar som räcker till utdelning (och i vissa andra fall), skall rätten besluta om avskrivning av konkursen (10 kap. KL).

Förvaltaren har att avge slutredovisning för sin förvaltning till tillsynsmyndigheten (13 kap. 1 - 4 §§ KL). Tillsynsmyndigheten, gäldenären och de borgenärer vilkas rätt kan vara beroende av

redovisningen får klandra slutredovisningen genom att väcka talan hos rätten (13 kap. 7 § KL).

Förvaltaren har rätt till arvode. Det bestäms av rätten efter framställning av förvaltaren (14 kap. 4-6 §§ KL). Tillsynsmyndigheten skall yttra sig över framställningen eller beredas tillfälle därtill (14 kap. 8 § KL).

Under första halvåret 1991 kom det in 13 863 konkursansökningar till tingsrätterna. 9 459 beslut om konkurs meddelades under samma period. En anledning till att förhållandevis många konkursansökningar inte leder till konkurs är att en konkursansökan ofta används som ett påtryckningsmedel i syfte att åstadkomma "frivillig" betalning. Själva ansökningen leder ibland till omedelbar betalning av den skuld som ligger till grund för ansökningen. I andra fall leder ansökningen till överenskommelse mellan borgenären och gäldenären om en avbetalningsplan. Vid förhandling inför rätten kan också överenskommas, att gäldenären får anstånd med betalningen av sin skuld till en tidpunkt före ett nytt sammanträde inför rätten om hans försättande i konkurs. Rätten skjuter då upp förhandlingen enligt 2 kap. 20 § KL. Sådant uppskov får dock inte medges längre tid än fyra veckor.

10.2 Möjligheterna att flytta över hanteringen

10.2.1 Inledande synpunkter

I konkursförfarandet finns det tre skilda beslutsfattare. *Förvaltaren* är den som har hand om boet och som i första hand har till uppgift att förvandla boets egendom till pengar. Tillsynen över förvaltningen sköts av *tillsynsmyndigheten*. Både förvaltaren och tillsynsmyndigheten och i vissa fall gäldenären och borgenärerna kan föra fram frågor till prövning av *tingsrätten*.

Tingsrättens medverkan i konkursförfarandet var ursprungligen mera omfattande och betydande än nu. Fram till år 1979 var det tingsrätten som hade det yttersta ansvaret för tillsynen över konkursförvaltningen. Sistnämnda år övertogs ansvaret för tillsynen av kronofogdemyndigheterna och tingsrätternas medverkan inskränker sig numera till att fatta beslut i vissa frågor av mer ingripande beskaffenhet och till vissa rent formella funktioner. Tingsrätterna spelar också en betydelsefull roll i tillsynssystemet i och med att de bevakar att tillsynsmyndighetens ställningstaganden grundas på objektivt sett godtagbara skäl, bl.a. i frågor som rör utseende av förvaltare.

Den nuvarande ordningen där både förvaltaren, tillsynsmyndigheten och tingsrätten måste sätta sig in i de frågor som skall prövas av tingsrätten innebär ett inte ringa dubbelarbete. En nedflyttning av vissa funktioner från tingsrätten till tillsynsmyndigheten skulle utgöra en rationalisering eftersom ett led i beslutskedjan då skulle försvinna.

I det följande skall vi undersöka om och i vilken utsträckning en sådan nedflyttning kan äga rum.

Redan här finns det anledning att säga något ytterligare om tillsynsmyndigheternas roll. 22 av landets 24 kronofogdemyndigheter har också till uppgift att vara tillsynsmyndigheter. Myndigheterna tillskapades genom 1979 års reform. Deras uppgift att utöva tillsyn över förvaltningen innebär normalt ingen befogenhet att påverka denna. Tillsynsmyndigheten skall visserligen under förvaltningen övervaka att denna bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med KL och andra författningar (7 kap. 27 § KL). År 1988 infördes också en skyldighet för förvaltaren att höra tillsynsmyndigheten i viktigare frågor (7 kap. 10 § KL). Det slutliga avgörandet i frågor som rör förvaltningen tillkommer dock förvaltaren.

Det har i olika sammanhang anförts kritik mot konstruktionen med tillsynsmyndigheter som är knutna till kronofogdemyndigheterna. Kritiken har framför allt skjutit in sig på vad man kallar för kronofogdemyndigheternas dubbla roller - kritikerna har menat att det är svårt att förena uppgiften att utöva tillsyn i konkurser med uppgiften att vara företrädare för staten som skatteborgenär. En sådan ordning har sagts innebära risker för misstankar att tillsynsmyndigheten i sin verksamhet gynnar skatteborgenären före övriga borgenärer. De problem som sammanhänger med dessa dubbla roller har man sökt motverka framför allt genom organisatoriska åtgärder. I första hand har man försökt åstadkomma att den personal som handlägger frågor om tillsyn i konkurser inte härutöver skall behöva syssla med skatteindrivning. Ibland framförs också förslag om att frikoppla tillsynsverksamheten från kronofogdemyndigheterna och lägga tillsynen på andra myndigheter - bl.a. har man i det sammanhanget tänkt på länsstyrelserna.

Vi har inte till uppgift att se över ordningen för tillsyn i konkurser utan uppdraget när det gäller konkursförfarandet går bara ut på att undersöka om tingsrätterna kan befrias från några arbetsuppgifter. Vi utgår därför vid våra överväganden från den nuvarande ordningen för tillsyn. För de flesta av de arbetsuppgifter som kan komma i fråga för en överflyttning innebär det inga svårigheter. Men i några fall (avsnitten 10.2.2, 10.2.7, 10.2.8 och 10.2.12) kan det tänkas att ett överflyttande av uppgifter till tillsynsmyndigheterna skulle medföra problem med hänsyn till myndigheternas koppling till staten som skatteborgenär.

Slutligen skall vi påpeka att den följande framställningen inte tar sikte på sådana konkursfrågor som i dag handläggs utanför konkursförfarandet, som exempelvis återvinning och klander av slutredovisning.

10.2.2 Prövningen av konkursansökningar

En gäldenär som är på obestånd (insolvent) skall försättas i konkurs, om inte annat är föreskrivet. Med obestånd avses att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och att denna oförmåga inte bara är tillfällig (1 kap. 2 § KL). Det vanligaste fallet är att en borgenär, ofta kronofogdemyndigheten som representant för skatteborgenären staten, ansöker om att gäldenären skall försättas i konkurs. Men det förekommer inte sällan att gäldenären själv begär att få bli försatt i konkurs.

För att en gäldenär skall försättas i konkurs krävs som nämnts att han är insolvent. Prövningen av om det föreligger insolvens trots att gäldenären menar sig vara solvent är svår. Det finns därför vissa hjälpregler (2 kap. 7 - 9 §§ KL). Det torde kunna hävdas att den insolvensprövning som kan förekomma i ett bestritt konkursansökningsärende är så kvalificerad att den bör göras av domstol redan i första instans. De allmänna domstolarna har ju dessutom erfarenhet av kvalificerade insolvensbedömningar genom handläggningen av mål angående brott mot borgenärer (11 kap. 1 - 4 §§ BrB) och mål om återvinning till konkursbo (4 kap. KL). Vidare torde en fråga om försättande i konkurs utgöra en fråga om "civil rights" enligt artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, varför den enskilde i varje fall måste tillförsäkras rätt till domstolsprövning i samband med överklagande. Slutligen kan det ibland finnas anledning att i väntan på prövningen av en konkursansökan förordna om kvarstad på gäldenärens egendom eller meddela gäldenären reseförbud (2 kap. 11 - 13 §§ KL). Sådana beslut bör inte ligga på någon annan myndighet än domstol. På grund av det sagda torde det vara givet att prövningen av tvistiga frågor om gäldenärs försättande i konkurs även i framtiden skall ankomma på tingsrätterna.

Men det är inte givet att alla konkursansökningar skall prövas av tingsrätt redan i första instans. Många konkursansökningar från borgenärer medges av gäldenären under förfarandets gång. I dessa fall är insolvensprövningen naturligtvis i regel enkel att göra eftersom gäldenärens uppgift om sin insolvens normalt skall tas för god (2 kap. 7 § KL). Man kunde därför tänka sig en ordning enligt vilken konkursansökningar anhängiggörs hos någon annan myndighet, exempelvis tillsynsmyndigheten, och att denna sedan får hänskjuta ärendena till rätten om de visar sig vara tvistiga. En motsvarighet till ett sådant system tillämpades till och med år 1987, då alla konkursansökningar inledningsvis handlades av den till tingsrätten knutne konkursdomaren, som hade att till rätten hänskjuta alla ärenden där gäldenären inte medgav borgenärens ansökan. Men utan tvekan innebär en motsvarande uppdelning en hel del krångel. Det blir svårt för den enskilde att hålla reda på vilken myndighet som för tillfället

handlägger hans ärende och det finns risk för komplikationer i samband med att ärendet skall tas över av domstolen. Dessutom skall det även i otvistiga ärenden göras en insolvensprövning även om den i regel är enkel. En gäldenär kan exempelvis förhasta sig och av den anledningen medge att han är insolvent. Det kan också finnas fall då en gäldenär av skatteskäl finner det fördelaktigt att bli försatt i konkurs eller där det förekommer oenighet i saken mellan olika ställföreträdare för gäldenären. Sammantaget får övervägande skäl anses tala för att man inte delar upp handläggningen av borgenärs konkursansökningar, utan att alla sådana ansökningar i enlighet med vad som nu gäller får prövas av tingsrätterna.

När det gäller prövningen av konkursansökningar från borgenärer finns det ytterligare ett skäl som talar mot en överflyttning. De flesta ansökningar görs nämligen av staten som skatteborgenär, och staten företräds i konkursansökningsmål av kronofogdemyndigheten. Det kan knappast komma i fråga att den till kronofogdemyndigheten knutna tillsynsmyndigheten skall pröva sådana ansökningar.

Slutligen finns det ytterligare en grupp konkursansökningsärenden, nämligen de fall där en gäldenär själv begär att få bli försatt i konkurs. Här skulle det inte bli så stor risk för administrativt krångel om ärendena överflyttades till tillsynsmyndigheten. Det ligger dock ett värde i att alla konkursansökningar mot en gäldenär anhängiggörs hos samma myndighet - inte sällan kan en gäldenär samtidigt bli föremål för flera ansökningar, varav kanske en från honom själv. Övervägande skäl talar för att även denna grupp av konkursansökningar skall handläggas av tingsrätterna.

Men därmed är inte sagt att återstoden av handläggningen måste ankomma på domstol. Efter konkursbeslutet skall myndigheter och förvaltare vidta en rad olika åtgärder i syfte att bringa konkursen till en avslutning. I det följande skall vi granska vilka av dessa åtgärder som i dag ankommer på tingsrätterna och diskutera om de går att flytta över till någon annan, i första hand tillsynsmyndigheten.

10.2.3 Åtgärder omedelbart efter konkursbeslutet

När tingsrätten har meddelat ett beslut om konkurs, skall rätten genast bestämma tidpunkt för det sammanträde vid vilket gäldenären skall avlägga bouppteckningsed. Vidare skall rätten snarast utse förvaltare och kalla gäldenären, förvaltaren, tillsynsmyndigheten och den borgenär som har gjort konkursansökningen till edgångssammanträdet samt genast kungöra konkursbeslutet i tidningen (2 kap. 24 § KL).

Regler om vad som skall stå i kungörelsen finns i 10 § konkursförordningen (1987:916). Där står att kungörelsen skall innehålla uppgifter om

1. konkursbeslutet och dagen för det,
2. tiden och platsen för edgångssammanträdet,
3. att borgenärerna genom kungörelsen kallas till edgångssammanträdet,
4. gäldenärens namn m.m.,
5. den tingsrätt där konkursen handläggs,
6. förvaltarens namn och postadress, om denne har utsetts,
7. tillsynsmyndighetens namn och postadress,
8. i vilka tidningar fortsatta kungörelser om konkursen skall införas,
9. huruvida borgenärer med oprioriterade fordringar kan antas komma i fråga för utdelning eller, om rätten inte kan bedöma den saken, en uppgift om detta och
10. fristdagen (se 4 kap. 2 § KL) med uppgift om att bedömningen är preliminär.

Om det före konkursbeslutet har utfärdats kallelse på gäldenärens okända borgenärer och tiden för att anmäla fordringar ännu inte löpt ut, skall rätten i kungörelsen erinra om att verkan av kallelsen inte har förfallit genom konkursen.

När man skall ta ställning till om dessa uppgifter kan utföras av någon annan än domstolen, bör man först fråga sig om uppgifterna är så kvalificerade att de av det skälet även i fortsättningen bör ankomma på domstol att utföra. Den enda uppgift där man kan vara tveksam är utseendet av förvaltare. En förvaltare skall ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget (7 kap. 1 § KL). I allmänhet utses förvaltare från en inom domstolen upprättad lista med advokater som har specialiserat sig på konkursförvaltning. Innan rätten utser förvaltare skall tillsynsmyndigheten höras (7 kap. 3 § KL). Vanligast är att tillsynsmyndigheten godkänner de advokater som står på listan och därefter förklarar att man inte behöver bli hörd särskilt innan någon av dessa utses till förvaltare.

Det torde inte råda någon tvekan om att tillsynsmyndigheten är tillräckligt kvalificerad för att själv kunna välja ut en lämplig förvaltare. Man kan till och med hävda att de 22 tillsynsmyndigheterna just för att de är så få har bättre förutsättningar än de 97 tingsrätterna att bilda sig en uppfattning om kvalifikationerna hos de personer som aspirerar på uppdrag som förvaltare. Att flytta frågorna om utseende av förvaltare till tillsynsmyndigheterna skulle därför kunna vara ett sätt att försäkra sig om att de som utses till förvaltare verkligen fyller de stränga krav som lagen uppställer. Som ett skäl mot en överflyttning kan å andra sidan anföras att det kan vara av värde att förvaltaren utses av en annan myndighet än den som har att utöva tillsyn över förvaltarna. På så sätt skulle man kunna få en bättre garanti mot att ovidkommande faktorer, såsom personliga sympatier

eller antipatier, tillåts att inverka på förvaltarvalet. Men risken för sådant får anses vara så liten att den inte utgör ett skäl att låta tingsrätterna behålla uppgiften att utse förvaltare. Man kan också konstatera att tingsrätterna bara i mycket sällsynta fall utser en förvaltare mot tillsynsmyndighetens bestridande.

Kvaliteten på de aktuella arbetsuppgifterna kan alltså inte anses vara ett tillräckligt skäl att låta tingsrätterna behålla dem. Men det kan ändå finnas problem med att flytta över dem till tillsynsmyndigheten. Det har framför allt att göra med uppgifternas brådsckande natur. Det är angeläget att de åtgärder som skall vidtas i anslutning till konkursbeslutet sker med stor skyndsamhet. Förvaltaren bör så fort som möjligt få tillfälle att ta hand om boet och det är viktigt att konkursbeslutet snabbt blir känt bland personer som har ekonomiska förbindelser med gäldenären.

När det gäller utseende av förvaltare talar framför allt skyndsamhetskravet för att tingsrätten får fatta beslut även i framtiden. Uppgiften kräver inte sällan genomgång av handlingarna i ärendet och synpunkter på förvaltarfrågan kan ha lämnats vid den muntliga förhandling som regelmässigt förekommer i de fall gäldenären bestrider konkursansökningen. I allmänhet torde uppgiften att utse konkursförvaltare kräva ganska lite extra arbete om förvaltaren utses i samband med beslutet om konkurs. Även om man med exempelvis telefax kan överbringa upplysningar i frågan till tillsynsmyndigheten utan tidsutdräkt måste i storstadsdistrikt där många ansökningar förekommer detta anses vara en opraktisk metod som medför risk för dubbelarbete, framför allt som det i många fall kan finnas anledning att sända över samtliga handlingar i ärendet.

Frågor om utseende av förvaltare och därmed sammanhängande frågor kan också aktualiseras senare under konkursens gång. Det gäller då uppkommande frågor om att bestämma att flera förvaltare skall finnas eller att dela förvaltningen mellan flera förvaltare (7 kap. 2 § KL), att entlediga förvaltare och att utse ny förvaltare (7 kap. 5 och 6 §§ KL), att utse rådgivare åt förvaltaren eller förlikningsman (7 kap. 7 § KL) samt att utse granskningsman (7 kap. 30 § KL). Enligt vår uppfattning kan uppgiften att utse granskningsman enligt 7 kap. 30 § KL utan vidare flyttas över till tillsynsmyndigheten. Det är en uppgift som inte direkt kan sägas ha samband med de uppgifter som bör ankomma på rätten samtidigt som den prövning som skall göras är mycket enkel - om en borgenär begär att en granskningsman skall förordnas skall hans begäran bifallas. Förhållandet är annorlunda när det gäller de andra nämnda uppgifterna. Där finns ett samband med rättens uppgift att utse förvaltare i konkursens inledningsskede samtidigt som det ibland kan röra mycket känsliga frågor. Dessutom kan en rådgivare till förvaltaren även ha till uppgift att biträda rätten

med förlikningsuppgifter. Övervägande skäl får mot denna bakgrund anses tala för att uppgifterna att bestämma att flera förvaltare skall finnas eller att dela förvaltningen mellan flera förvaltare (7 kap. 2 § KL), att entlediga förvaltare och att utse ny förvaltare (7 kap. 5 och 6 §§ KL), att utse rådgivare åt förvaltaren eller förlikningsman (7 kap. 7 § KL) får ankomma på rätten även i fortsättningen.

Härutöver har tingsrätten att utfärda kungörelse om konkursbeslutet. Man kunde tänka sig en ordning enligt vilken tingsrätten per telefax överbringade de uppgifter som skall stå i kungörelsen till tillsynsmyndigheten som sedan fick utfärda kungörelsen. En sådan ordning medför dock onekligen även i detta fall ett visst dubbelarbete samtidigt som risken för fel ökar ju flera händer som uppgifterna skall passera igenom på sin väg till tidningarnas annonsavdelningar. Övervägande skäl får därför anses tala för att uppgiften att utfärda kungörelse får ankomma på tingsrätt också i fortsättningen.

Tillsynsmyndigheterna bör däremot ta över tingsrätternas uppgift att skicka underrättelser om konkursbeslutet (12 - 15 §§ konkursförordningen, 1987:916).

10.2.4 Edgångssammanträde

Under konkursens inledningsskede skall gäldenären avlägga bouppteckningsed (6 kap. 3 § KL) vid ett s.k. edgångssammanträde. Det innebär att gäldenären med ed inför en domare betygar att den bouppteckning som förvaltaren har gjort är riktig. Edgången syftar i första hand till att genom straffhot förmå gäldenären att lämna uppgift om alla sina tillgångar. Om gäldenären med ed betygar en oriktig uppgift som innebär att en tillgång förtigits, skall han dömas för oredlighet mot borgenärer enligt 11 kap. 1 § BrB till fängelse i högst två år eller enligt 2 § samma kapitel för grovt brott till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande huruvida brott är grovt skall särskilt beaktas bl.a. om gäldenären har beedigat en oriktig uppgift.

Förfarandet med obligatorisk edgång för alla konkursgäldenärer innebär att det f.n. sker över 10 000 inställelser vid domstol för detta ändamål varje år. Vid dessa tillfällen inställer sig gäldenären och förvaltaren och därtill ofta en representant för tillsynsmyndigheten. Rätten består av en juristdomare, ibland biträdd av en protokollförare. Det är klart att det skulle vara enklare och billigare om man kunde inskränka användandet av edgång. Bl.a. skulle man spara en hel del pengar på minskade arvoden till förvaltarna som naturligtvis skall ha betalt för sin medverkan vid edgångarna.

En möjlighet vore att utan att koppla in domstolen försöka åstadkomma ett system, där gäldenären på motsvarande sätt som f.n. vid

en inställelse hos en myndighet får gå igenom bouppteckningen och göra de tillägg och rättelser i den som han anser befogade. Närmast till hands ligger att tillsynsmyndigheten får kalla gäldenären till förhör för genomgång av bouppteckningen. En förebild till en sådan reglering finns i 2 kap. 10 - 14 §§ utsökningsbalken (UB), som ger kronofogdemyndigheterna möjlighet att hålla förhör med svaranden och andra i utsökningsmål. För att ytterligare understryka vikten av att de lämnade uppgifterna är riktiga och för att ge ett så säkert underlag som möjligt för att bedöma en eventuell fråga om ansvar för oriktiga uppgifter bör gäldenären dessutom i samband med förhöret få på heder och samvete skriftligen bekräfta riktigheten av bouppteckningen. En förebild för en sådan reglering återfinns i 4 kap. 14 § UB. Om gäldenären förtigit en tillgång och bekräftat den sålunda lämnade oriktiga uppgiften på heder och samvete, bör han i likhet med vad som nu gäller dömas för oredlighetsbrott.

Men frågan är om man inte kan gå ännu längre. Syftet med edgången är som nämnts att tvinga gäldenären att lämna upplysningar om framför allt boets tillgångar. Det är en allmän erfarenhet bland personer som sysslar med konkurser att det är mycket sällan som det kommer fram någon ny uppgift i samband med edgången. Tvärtom upplevs i många fall edgångssammanträdena vid våra tingsrätter - som i de flesta fall hålls av tingsnotarier - som formaliteter utan reell betydelse för förfarandet. Redan genom att förvaltaren påpekar för gäldenären det straffansvar som följer av att han förtiger tillgångar åstadkommer man antagligen att de flesta gäldenärer lämnar fullständiga uppgifter om sina tillgångar. I de allra flesta konkurser kan man antagligen avvara edgångssammanträdena.

Men ingen regel utan undantag. Det finns naturligtvis exempel på fall där en motsträvig gäldenär inför en domare har förmåtts att berätta om tillgångar som han undanhållit förvaltaren. Möjligen är det lättare att ljuga på förvaltarens kontor än i en domstol. Det beror kanske inte bara på psykologiska faktorer. Den som förtiger tillgångar i en konkurs kan dömas för oredlighet mot borgenärer. Straffet för normalfallet av sådant brott är fängelse i högst två år medan straffet för grovt brott är fängelse i lägst sex månader och högst två år (11 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken). När domstolen bedömer om brottet är grovt, skall den särskilt ta hänsyn till om gärningsmannen har beedigat en oriktig uppgift (11 kap. 2 § andra stycket brottsbalken).

Det här leder fram till ståndpunkten att den bästa lösningen är att den obligatoriska edgången avskaffas helt. Man bör i stället införa en ordning som innebär att edgång bara anordnas när det är sakligt motiverat. Gäldenärer och andra som nu är underkastade denna skyldighet bör i framtiden vara skyldiga att gå ed inför domstol bara om det begärs av förvaltaren eller en borgenär. En sådan begäran bör

kunna framställas när som helst under konkursen. Det kommer antagligen att bli ganska ovanligt med sådana framställningar och de gånger det blir aktuellt torde det röra sig om i utredningshänseende besvärliga fall. Med hänsyn härtill bör det inte vara möjligt att förordna notarier att hålla sådana edgångssammanträden.

Under vårt arbete har det från förvaltarhåll framförts att en bättre lösning när det gäller edgångar skulle vara att ha en regel att gäldenären var skyldig att gå ed men ge förvaltaren möjlighet att avstå från edgång om han fann att en edgång skulle vara onödig. Som ett skäl för denna ståndpunkt har åberopats att det är värdefullt för förvaltaren att kunna säga till gäldenären att han enligt lag är tvungen att gå ed på de uppgifter han lämnar. Enligt vår mening bör man emellertid kunna kräva av förvaltarna att de med lika gott resultat för boutredningen skall kunna tillämpa en regel sådan som föreslagits ovan. På grund därav, och då en sådan regel torde vara mer effektiv när det gäller att minska antalet onödiga edgångar, anser vi att en sådan regel är att föredra.

Det finns emellertid en komplikation med att avskaffa edgångssammanträdena. Under vårt utredningsarbete har det från olika håll framförts att den nuvarande ordningen där tiden för edgång bestäms i förväg har två särskilda fördelar utöver vad som redan nämnts. För det första sägs denna ordning bidra till att bouppteckningen blir färdig snabbt. För det andra innebär edgången en möjlighet för borgenärerna att få tillfälle att sammanträffa med förvaltaren och gäldenären för att diskutera hanteringen av konkursen. Som vi ser det är i varje fall den senare synpunkten ett skäl mot att ta bort den nuvarande ordningen med ett sammanträde som bestäms och kungörs i förväg. Men det innebär självfallet inte att ett sådant sammanträde skall hållas under ordförandeskap av rätten i rättens lokaler. Det ligger vid sidan av rättens egentliga uppgifter att hålla med ordförande vid sammanträden som handlar om något som rätten annars inte har någon befattning med. Vi föreslår i stället att förfarandet anordnas så att rätten i samband med konkursbeslutet bestämmer tid och plats för ett sammanträde inför förvaltaren där gäldenären och förvaltaren slutgiltigt skall gå igenom bouppteckningen och gäldenären därefter skall skriftligen bekräfta att bouppteckningen med eventuella tillägg eller ändringar är riktig. Till detta sammanträde skall också tillsynsmyndigheten och borgenärerna kallas. Vi tror också att en skyldighet för gäldenären att skriftligen bekräfta att bouppteckningen är riktig verksamt bidrar till att få fram riktiga och fullständiga uppgifter om tillgångar och skulder. Om gäldenären skulle vägra att bekräfta bouppteckningen, bör förvaltaren begära att gäldenären åläggs att beediga bouppteckningen vid domstol.

Det som nu sagts gäller den nuvarande s.k. obligatoriska edgången av gäldenären. Men det finns också vissa bestämmelser (6 kap. 5 §

KL) enligt vilka rätten kan ålägga någon som inte omfattas av de nämnda bestämmelserna att fullgöra edgång. Dessa bestämmelser bör finnas kvar även i framtiden.

10.2.5 Tvångsmedel m.m.

Under konkursen är gäldenären underkastad vissa inskränkningar i sin rörelsefrihet. Han får sålunda inte innan han avlagt bouppteckningsed bege sig utomlands utan rättens medgivande (6 kap. 6 § KL). Uppgiften att medge utlandsresa kan utan förbehåll flyttas över till tillsynsmyndigheten. Om myndigheten vägrar tillstånd, bör gäldenären ha möjlighet att få beslutet överprövat av domstolen.

Om det efter bouppteckningseden finns skäl att befara att gäldenären genom att lämna landet undandrar sig sina skyldigheter enligt KL, får rätten förbjuda honom att resa utomlands. Rätten får också ålägga gäldenären att lämna ifrån sig sitt pass till tillsynsmyndigheten. Om gäldenären inte har något pass, får rätten meddela förbud att utfärda pass för honom. Slutligen kan rätten meddela gäldenären förbud att lämna den ort där han är bosatt (6 kap. 6 § KL). Även beträffande dessa beslut bör man kunna tänka sig en ordning enligt vilken besluten fattas av tillsynsmyndigheten med möjlighet för gäldenären att överklaga till domstol.

Om gäldenären undandrar sig att fullgöra vissa av sina skyldigheter i konkursen, exempelvis att lämna upplysningar till förvaltaren eller att avlägga bouppteckningsed, kan rätten besluta att han skall hämtas av polis eller, om synnerliga skäl föreligger till det, häkta honom. Detsamma gäller om det finns skäl att befara att gäldenären kommer att undandra sig en skyldighet eller överträda ett reseförbud (6 kap. 9 § första stycket KL). Har gäldenären överträtt ett reseförbud enligt 6 §, skall han häktas, om det inte är uppenbart onödigt.

Det finns ingenting som hindrar att befogenheten att besluta om hämtning överflyttas från rätten till tillsynsmyndigheten. Men om gäldenären skall hämtas till en inställelse inför rätten, får det ankomma på rätten att fatta beslut om det.

Det andra tvångsmedlet mot misskötsamma gäldenärer, häktning, är uppenbarligen sådant att beslutet måste fattas av domstol. I enlighet med vad som nu gäller bör frågor om häktning tas upp av rätten på yrkande av förvaltaren eller tillsynsmyndigheten.

Om någon annan än gäldenären undandrar sig att fullgöra edgång som han ålagts, kan rätten förelägga honom vite, låta hämta honom eller förklara honom häktad (6 kap. 9 § andra stycket KL). Eftersom edgången skall ske hos rätten, bör de nu nämnda besluten ligga kvar på rätten även i fortsättningen. Frågor om utdömande av förelagt vite bör också handhas av tingsrätterna.

10.2.6 Ersättning för inställelse

Gäldenären och i vissa fall andra kan få ersättning av konkursboet för vissa resor inom landet m.m. Beslut om sådan ersättning meddelas av rätten (6 kap. 14 § KL). Dessa frågor kan i fortsättningen handhas av tillsynsmyndigheten. Det bör finnas en möjlighet att överklaga till rätten. Om en inställelse sker hos rätten, bör dock rätten besluta om sådan ersättning.

10.2.7 Bevaknings- och anmärkningsförfarandet

Reglerna om bevaknings- och anmärkningsförfarandet finns i 9 kap. KL. I de allra flesta konkurser är det förvaltarens uppgift att ta reda på vilka fordringar som finns. Men i vissa fall finns det anledning till ett mera formbundet förfarande när det gäller fordringarna. Det gäller framför allt när det är aktuellt med utdelning även för fordringar som inte har förmånsrätt. I sådana fall skall rätten på framställning av förvaltaren besluta att bevakningsförfarande skall äga rum. Rätten skall då bestämma en viss tid inom vilken de som anser sig ha fordringar i konkursen skall anmäla sina fordringar och den förmånsrätt de vill göra gällande (bevakning). Rätten skall samtidigt bestämma inom vilken tid anmärkningar mot bevakningarna skall göras. Både förvaltaren och borgenärerna får framställa anmärkningar.

Bevakningarna skall ges in till tingsrätten. Sedan bevakningstiden har gått ut skall tingsrätten skicka över de ingivna bevakningshandlingarna till förvaltaren. Denne skall granska handlingarna och framställa anmärkning, om han har invändning mot något yrkande om betalnings- eller förmånsrätt. Även borgenärerna har möjlighet att framställa anmärkningar, men det förekommer ganska sällan.

Om det i konkursen finns tvistefrågor som har uppkommit genom anmärkningar mot bevakningar, skall ett förlikningssammanträde hållas inför rätten (9 kap. 13 § KL). Till sammanträdet skall förvaltaren, de borgenärer mot vars bevakningar anmärkningar riktats och de som framställt anmärkningarna kallas särskilt. Vid sammanträdet skall rätten utreda tvistefrågorna och försöka åstadkomma förlikning. Om det inte lyckas, skall rätten pröva tvistefrågorna vid en förhandling (9 kap. 15 § KL).

Administrationen av bevaknings- och anmärkningsförfarandet är ett typexempel på en uppgift som inte kräver domstols medverkan. Vi föreslår att uppgiften att besluta om att bevakningsförfarande skall äga rum, att bestämma tid för bevakningar och att fatta övriga beslut i anslutning därtill skall ankomma på förvaltaren. Det är han som är bäst skickad att bestämma om det komplicerade bevakningsförfarandet skall användas för att få klarhet i skuldförhållandena eller om det räcker med den enklare normala ordningen. Genom att lägga denna

uppgift direkt på förvaltaren utan att gå omvägen via en domstol eller tillsynsmyndighet undviker man en mängd onödig pappersexercis.

Annorlunda förhåller det sig med uppgiften att hålla förlikningssammanträde. Den uppgiften ankom ursprungligen på rättsens ombudsman, en funktionär som dessutom före tillsynsmyndigheternas tillkomst hade till uppgift att utöva tillsyn över förvaltningen. Men institutionen rättsens ombudsman försvann år 1979. Det ansågs då inte ligga i linje med tillsynsmyndigheternas uppgifter i förfarandet i övrigt att utöva förlikningsverksamhet (prop. 1978/79:105 s. 129), varför uppgiften i stället anförtroddes konkursdomaren (numera rätten). Det torde inte finnas anledning att i dag göra en annan bedömning. Förutom att tingsrätten är van att hantera frågor om förlikning i förmögenhetsrättsliga mål talar ytterligare ett skäl för att uppgiften att hålla förlikningssammanträden i konkurs får ligga kvar på tingsrätterna, nämligen att staten i egenskap av skatteborgenär i allmänhet är en av de största fordringsägarna. Skatteborgenären företräds i konkursen av kronofogdemyndigheten. Det måste mot den bakgrunden anses olämpligt att kronofogdemyndigheten i egenskap av tillsynsmyndighet får till uppgift att hålla förlikningssammanträden. Vi föreslår därför att uppgiften att hålla förlikningssammanträden även i fortsättningen skall ankomma på rätten.

Uppgiften att lösa tvistefrågor som återstår efter förlikningssammanträdet är en typisk domstolsuppgift. Den bör därför ligga kvar på tingsrätterna.

10.2.8 Utdelningsförfarandet

När förvaltaren har förvandlat gäldenärens egendom till pengar, skall utdelning till borgenärerna äga rum (11 kap. 1 och 2 §§ KL). Förvaltaren skall upprätta ett förslag till utdelning och skicka det till rätten och till tillsynsmyndigheten (11 kap. 4 och 5 §§ KL). Rätten skall kungöra att ett utdelningsförslag upprättats. Den som vill framställa invändningar mot förslaget skall göra det hos rätten (11 kap. 6 § KL). Rätten skall fastställa utdelning enligt förslaget, om det inte genom invändning eller på något annat sätt framgår att fel eller brist som inverkar på någons rätt föreligger. Om rätten finner att utdelning inte bör fastställas enligt förslaget, skall rätten antingen göra behövliga ändringar i det och fastställa det sålunda ändrade förslaget eller återförvisa ärendet till förvaltaren (11 kap. 7 § KL). När tingsrätten har fastställt utdelning, anses konkursen avslutad (11 kap. 18 § KL).

I de allra flesta fall är det ingen som gör några invändningar mot förvaltarens utdelningsförslag, utan rätten fastställer det utan ändringar. Den hanteringen skulle med fördel kunna flyttas över till

tillsynsmyndigheterna. Men om det framställs invändningar mot förslaget, blir frågan om fastställelse mera komplicerad. En möjlighet är att låta tillsynsmyndigheterna fatta beslut om utdelning med rätt för den som är missnöjd att överklaga beslutet till domstol. Det finns dock skäl som talar mot en sådan ordning. I konkurser där bevakning inte äger rum får tvister om betalningsrätt och förmånsrätt lösas inom ramen för utdelningsförfarandet. Det måste anses vara olämpligt att kronofogdemyndigheten i egenskap av tillsynsmyndighet får till uppgift att lösa tvister där myndigheten kan vara inblandad i egenskap av skatteborgenär.

Den lämpligaste ordningen torde i stället vara att uppgiften att kungöra utdelningsförslaget flyttas över till tillsynsmyndigheten, som också får pröva förslaget i de fall det inte framställts några invändningar. Men de gånger det framställs invändningar mot förslaget och i de undantagsfall där det utan att det framställts invändningar finns anledning att avvika från utdelningsförslaget får tillsynsmyndigheten hänskjuta frågan om fastställelse till rätten.

Slutligen skall nämnas att KL ger förvaltaren möjlighet att betala utdelning i förskott. Om förvaltaren vägrar förskottsbetalning med begärt belopp, får en borgenär hänskjuta frågan till rättens prövning (11 kap. 17 § KL). Vi föreslår ingen ändring av den regeln.

10.2.9 Avskrivning av konkurs

I de allra flesta konkurser visar det sig att tillgångarna inte räcker ens till betalning av konkurskostnaderna och andra skulder som boet har ådragit sig. Det finns alltså i dessa fall inga pengar att dela ut till borgenärerna. Konkursen skall i stället avskrivas av rätten sedan bouppteckningen har beedigats (10 kap. 1 och 2 §§ KL). Av de omkring 4 000 konkurser som avslutades under första halvåret 1991 avskrevs omkring 2 500. Uppgiften att avskriva konkurser i dessa fall kan överföras till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten bör även kunna få avskriva konkurser i de sällsynta fall där det inte görs gällande någon fordran (10 kap. 3 § KL).

10.2.10 Förvaltarens slutredovisning

En förvaltare som avslutat sitt uppdrag skall i fall som anges i KL avge slutredovisning för sin förvaltning till tillsynsmyndigheten (13 kap. 1 - 3 §§ KL). En kopia av slutredovisningen skall avges till rätten. I vissa fall skall tillsynsmyndigheten granska slutredovisningen och i vissa av de fallen dessutom avge ett utlåtande över redovisningen. Tillsynsmyndigheten skall skicka utlåtandet till rätten. Redovisningen och utlåtandet skall hållas tillgängliga hos tillsynsmy-

digheten och rätten för dem som vill ta del av handlingarna (13 kap. 5 § KL).

I dessa fall har rätten ingen annan funktion att fylla än att utgöra ett ytterligare ställe till vilket borgenärer och andra intresserade kan komma och läsa handlingar. Det räcker om handlingarna i framtiden finns tillgängliga hos tillsynsmyndigheten.

Rätten har ytterligare en uppgift när det gäller slutredovisning. Tillsynsmyndigheten, gäldenären och i vissa fall borgenärer får klandra slutredovisningen genom att väcka talan hos rätten (13 kap. 7 § KL). Naturligtvis skall rätten ha kvar uppgiften att pröva klandertalan.

10.2.11 Arvoden

Förvaltaren har rätt till ersättning för sitt arbete. Arvodet bestäms av rätten (14 kap. 4 § KL). Tillsynsmyndigheten skall höras och i vissa fall avge yttrande innan arvodet fastställs (14 kap. 8 och 10 §§ KL).

I stora konkurser är det ofta en komplicerad uppgift att ta ställning till förvaltarens arvodesanspråk. Förvaltaren kan exempelvis ha drivit gäldenärens rörelse under en tid och han kan ha haft ett omfattande arbete med att driva in fordringar. I sådana fall kan arvodet uppgå till mycket betydande belopp. Å andra sidan är de flesta arvodesfrågor enkla. Det gäller framför allt frågor om arvode i konkurser som avskrivs på grund av att tillgångarna är små. Av de omkring 4 000 konkurser som avslutades under första halvåret 1991 hörde omkring 2 500 till den kategorin. Där fastställs i regel arvodet enligt en av domstolsverket fastställd taxa. Varken de komplicerade eller de lätta arvodesfrågorna kan emellertid sägas vara typiska domstolsuppgifter. Tillsynsmyndigheten, som har haft insyn i förvaltarens arbete, har i regel ett betydligt bättre underlag än rätten för att bestämma hur stort arvodet bör vara. En ordning enligt vilken tillsynsmyndigheten själv får bestämma arvodet i stället för att som nu yttra sig inför tingsrättens beslut innebär en enklare och billigare ordning än den som gäller nu.

Men det finns också nackdelar med en sådan överflyttning. I komplicerade konkurser förekommer under förvaltningen en hel del kontakter mellan tillsynsmyndigheten och förvaltaren. Mot den bakgrunden kan det vara svårt för tillsynsmyndigheten att vid en arvodesprövning i efterhand ifrågasätta värdet av förvaltarens arbete. Det kan tänkas att en ordning enligt vilken arvodesanspråket får presenteras för en oberoende instans innebär en bättre garanti för en riktig arvodesbedömning.

Den från dessa utgångspunkter bästa lösningen torde vara att tillsynsmyndigheten ges behörighet att fastställa arvode i de fall

myndigheten inte finner anledning att avvika från det belopp som förvaltaren yrkat. Om myndigheten däremot finner att förvaltaren inte bör tillerkännas yrkat belopp, bör myndigheten med eget yttrande sända över ärendet till tingsrätten för beslut i arvodesfrågan. Motsvarande ordning bör gälla i fråga om förskott på förvaltares arvode (14 kap. 12 § KL), bestämmande av förvaltarens kostnadsersättning (14 kap. 14 § KL) samt bestämmande av arvode till rådgivare eller förlikningsman (14 kap. 15 § KL).

10.2.12 Ackord i konkurs m.m.

Om gäldenären visar att han har kommit överens om betalningen av sina skulder eller på annat sätt träffat en frivillig uppgörelse med borgenärerna, skall rätten besluta om nedläggning av konkursen (12 kap. 1 § KL). Den uppgiften kan flyttas från rätten till tillsynsmyndigheten.

Det finns också regler om ackord i konkurs. Med att gäldenären bjuder ackord menas att han erbjuder borgenärerna en viss betalning av fordringarna mot att borgenärerna nedsätter sina fordringar. Det kan ibland vara till fördel både för gäldenären och för borgenärerna, särskilt i fall där gäldenären driver en rörelse med goda framtidsutsikter. Om en konkursgäldenär bjuder ackord, skall borgenärerna kallas till ett sammanträde och där rösta om ackordet (12 kap. 3 - 14 §§ KL). För att ackordsförslaget skall anses antaget, krävs att en kvalificerad majoritet av borgenärerna har godkänt det (12 kap. 15 § KL). Om förslaget antagits, skall rätten pröva om ackordet skall fastställas. Rätten får inte fastställa ackordet, om det exempelvis finns anledning att tro att gäldenären i hemlighet har gynnat någon borgenär, eller om ackordet uppenbart är till skada för borgenärerna (12 kap. 19 § KL). Ett fastställt ackord är bindande för alla borgenärer, kända och okända, som har haft rätt att efter bevakning rösta om ackordsförslaget (12 kap. 21 § KL). Om gäldenären förfarit oredligt eller uppenbart försummar sina åtaganden enligt ackordet, kan rätten på ansökan av en borgenär förklara att den eftergift som genom ackordet medgivits gäldenären förfaller (12 kap. 28 § KL).

Reglerna om ackord i konkurs är utformade mot bakgrund av att förfarandet kan inbjuda till missbruk. Det är också angeläget att i framtiden erbjuda ett förfarande som präglas av domstolsförfarendets öppenhet och offentlighet. Samtidigt kan de bedömningar som rätten skall göra vid prövning av ackordsförslag sägas vara typiska domstolsuppgifter. Slutligen måste tillsynsmyndighetens koppling till en av borgenärerna - skatteborgenären - anses göra det olämpligt att de aktuella uppgifterna överflyttas på tillsynsmyndigheten. Vi föreslår att

handläggningen av frågor om ackord i konkurs även i framtiden skall ankomma på tingsrätterna.

10.3 Handläggningsfrågor

Den föreslagna ordningen för den framtida konkurshanteringen medför att ett ärende om försättande i konkurs är avslutat hos tingsrätten i och med att ett konkursbeslut och beslut i vissa följdfrågor har meddelats. Om rättens medverkan därefter blir aktuell, exempelvis om det uppstår fråga om edgång eller häktning, får ett nytt ärende läggas upp. Rätten bör inte föra någon förteckning över anhängiga konkurser. S.k. konkursfrihetsbevis, alltså bevis att någon inte är i konkurstillstånd, får i fortsättningen utfärdas av tillsynsmyndigheten. Det medför den nackdelen att den som både vill ha ett sådant bevis och ett bevis att någon inte har förvaltare enligt föräldrabalken (exempelvis den som vill ansöka om registrering i handelsregistret, se 6 § handelsregisterförordningen, 1974:188) måste gå både till domstol och till tillsynsmyndigheten. Emellertid har statskontoret i en rapport till regeringen (1991:11) om handels- och föreningsregister föreslagit att skyldigheten att ge in s.k. förvaltarfrihetsbevis i ansökan om registrering tas bort (rapporten s. 85).

En särskild fråga är vilken tingsrätt som skall vara behörig att fatta beslut i frågor som rör konkursen. Enligt gällande regler skall en ansökan om konkurs anhängiggöras i första hand vid gäldenärens personliga forum (2 kap. 1 § KL). Om beslut om konkurs meddelas, anses konkursen därefter anhängig vid den tingsrätt som meddelat konkursbeslutet. I vissa fall kan tingsrätten bestämma att konkursen skall handläggas av en annan domstol. Det kan exempelvis ske, om tillgångarna i konkursen finns på en ort långt ifrån den ursprungliga konkursdomstolen.

Enligt vårt förslag kommer frågor i konkursen att kunna väckas vid tingsrätt av förvaltaren, tillsynsmyndigheten och i något fall gäldenären. Dessutom skall tillsynsmyndigheten enligt särskilda bestämmelser överlämna vissa frågor som har väckts hos myndigheten till tingsrätten för beslut. Det är angeläget med klara forumregler och vi föreslår därför att frågor i konkursen alltid skall väckas vid den tingsrätt som har beslutat i frågan om gäldenären skall försättas i konkurs. Denna tingsrätt bör i sin tur i speciella fall kunna flytta över handläggningen till någon annan tingsrätt.

För handläggningen i tingsrätt gäller nu bestämmelser i 16 kap. 1 - 3 §§ KL. Enligt dessa gäller rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål i tillämpliga delar, om det inte sägs något annat i KL. Om handläggningen sker vid förhandling, tillämpas bestämmelserna om huvudförhandling i tvistemål, om inte sakens beskaffenhet motiverar

avsteg därifrån. Om den som har kallats till en förhandling uteblir, hindrar det inte att den fråga som förhandlingen gäller prövas och avgörs. Rättens avgörande sker genom beslut. Tingsrätten skall vid handläggningen bestå av en lagfaren domare. Vid en förhandling får dock rätten bestå av tre lagfarna domare.

Vi föreslår att handläggningen vid tingsrätt i sådana frågor där talan inte skall väckas genom ansökan om stämning skall regleras av den lag om förfarandet i mål i förvaltningsdomstol och i vissa mål i allmän domstol som vi föreslår i avdelningen om processrättsliga frågor. Lagen får kompletteras med vissa bestämmelser i 16 kap. KL för att i görligaste mån åstadkomma en ordning som överensstämmer med dagens.

Den nämnda lagen bör också reglera de fall där domstol överprövar beslut av en tillsynsmyndighet. I fall där en enskild som inte har någon motpart överklagar ett beslut av en tillsynsmyndighet, följer av 14 § i den föreslagna lagen att tillsynsmyndigheten kan uppträda som part i domstolen och överklaga domstolens avgörande.

10.4 Sammanfattning

De viktigaste av de förändringar som föreslås i det föregående kan sammanfattas enligt följande.

Kvar hos tingsrätterna

- Prövningen av konkursansökningar
- Utseende av förvaltare
- Andra åtgärder som skall vidtas omedelbart efter konkursbeslutet
- Edgångssammanträde efter särskilt yrkande
- Beslut om häktning
- Förlikningssammanträde
- Mål om tvistiga fordringar
- Prövning av utdelningsförslag när invändning framställts
- Mål om klander mot slutredovisning
- Prövning av kontroversiella arvodesfrågor
- Ackord i konkurs

Till tillsynsmyndigheterna

- Hanteringen av konkursärendet
- Frågor om rätt att resa utomlands, reseförbud, skyldighet att lämna ifrån sig pass och hämtning (dock ej till förhandling inför domstol)
- Frågor om ersättning till gäldenären och andra (dock inte avseende förhandling inför domstol)
- Prövning av utdelningsförslag när inga invändningar framställts
- Avskrivning av konkurs

- Prövning av okontroversiella arvodesfrågor

Till förvaltarna

- Bouppteckningssammanträde (ersätter sammanträde för edgång av gäldenären)
- Bevaknings- och anmärkningsförfarandet

11 Frågor om likvidation

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att vissa frågor om skyldighet för aktiebolag att träda i likvidation skall prövas av patent- och registreringsverket i stället för som nu av tingsrätterna. Det gäller fall där bolaget saknar behörig styrelse eller verkställande direktör, fall där bolaget inte har sänt in årsredovisning till patent- och registreringsverket i föreskriven ordning och ett par andra mindre vanliga fall (13 kap. 4 § första stycket 2 - 5 aktiebolagslagen 1975:1385). Patent- och registreringsverkets beslut skall kunna överklagas till tingsrätt.

11.1 Allmänt

Den som vill driva verksamhet utan att personligen ansvara för de förpliktelser som kan uppstå kan bilda ett aktiebolag. Ett aktiebolag skall ha ett aktiekapital som skall uppgå till minst 50 000 kr. Aktiekapitalet är i allmänhet fördelat på flera aktier. För aktiebolaget skall upprättas en bolagsordning med bestämmelser om föremålet för bolagets verksamhet, aktiekapitalet m.m. Bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter handhas av en styrelse. I vissa aktiebolag finns det också en verkställande direktör, som har hand om den löpande förvaltningen. Aktieägarnas rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas vid bolagsstämma.

Regler om aktiebolag finns aktiebolagslagen (1975:1385, ABL).

Ett aktiebolag skall registreras hos patent- och registreringsverket (2 kap. 9 § ABL). Verket för ett aktiebolagsregister där man för in olika uppgifter om landets aktiebolag (jfr 43 - 50 §§ aktiebolagsförordningen; 1975:1387, ABF).

Ett aktiebolag upphör i allmänhet genom likvidation. Under likvidationen skall bolagets skulder betalas och de återstående tillgångarna fördelas mellan aktieägarna. Bolagsstämman i aktiebolaget kan besluta att bolaget skall träda i likvidation. Vid sidan av denna frivilliga likvidation finns det olika bestämmelser om s.k. tvångslikvidation. Med tvångslikvidation menas att det är allmän domstol som bestämmer att bolaget skall träda i likvidation.

13 kap. 2 § ABL behandlar det fallet att bolagets aktiekapital helt eller delvis gått förlorat. I de fall som paragrafen avser skall styrel-

sen, om inte bolagsstämman beslutat att bolaget skall träda i likvidation, ansöka hos tingsrätten om att bolaget försätts i likvidation. Ansökan kan också göras av styrelseledamot, verkställande direktör, revisor eller aktieägare. Rätten skall förordna att bolaget skall träda i likvidation, om det inte under ärendets handläggning i rätten styrks att balansräkning, som utvisar att bolagets eget kapital uppgår till det registrerade aktiekapitalet, blivit granskad av revisorerna och godkänd av bolagsstämman.

I 13 kap. 3 § ABL föreskrivs en rätt för minoritetsaktieägare att få bolaget försatt i likvidation. Den som äger en tiondel av bolagets aktier kan som kärke väcka talan mot bolaget vid tingsrätt och yrka att rätten skall försätta bolaget i likvidation. För att en sådan talan skall bifallas fordras bl.a. att en annan aktieägare uppsåtligt genom missbruk av sitt inflytande i bolaget har medverkat till överträdelse av ABL eller bolagsordningen. Tingsrätten kan dock, om bolaget yrkar det, i stället ålägga bolaget att inom viss tid inlösa kärandens aktier.

13 kap. 4 § behandlar de vanligaste fallen av tvångslikvidation. Enligt denna bestämmelse skall tingsrätten förordna att bolaget skall träda i likvidation i vissa särskilt angivna fall. Det i praktiken vanligaste är att bolaget har försummat att ge in föreskrivna handlingar till patent- och registreringsverket. Fråga om likvidation enligt 13 kap. 4 § ABL prövas på anmälan av verket eller på ansökan av styrelsen, styrelseledamot, verkställande direktör eller aktieägare. I vissa fall kan frågan prövas på ansökan även av borgenär eller någon annan vars rätt kan vara beroende av att det finns någon som kan företräda bolaget.

Frågor om tvångslikvidation enligt 13 kap. 2 och 4 §§ ABL handläggs av tingsrätten enligt lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden. Rätten skall genast kalla bolaget och borgenärer som vill yttra sig i ärendet att inställa sig inför rätten på en viss dag, då likvidationsfrågan skall prövas. Kallelsen skall i regel delges bolaget och dessutom kungöras i Post- och Inrikes Tidningar minst två och högst fyra månader före inställelsedagen (13 kap. 5 § ABL). Vid förhandlingen är rätten domför med tre lagfarna domare, om ärendet är tvistigt eller om det finns någon annan särskild anledning till det, och annars med en lagfaren domare (6 § lagen om handläggning av domstolsärenden; 1946:807).

En fråga om tvångslikvidation enligt 13 kap. 3 § ABL handläggs av tingsrätten som ett tvistemål.

Tingsrättens förordnande om att ett aktiebolag skall träda i likvidation kan överklagas till hovrätt. Hovrättens avgörande kan i sin tur överklagas till högsta domstolen. En förutsättning för att högsta domstolen skall pröva saken är att domstolen meddelar prövningstill-

stånd, vilket i regel bara sker i fall som kan vara av intresse som prejudikat.

När bolagsstämman har fattat beslut om likvidation, skall detta anmälas till tingsrätten som har att utse en eller flera likvidatorer. Om det är tingsrätten som fattar beslut att bolaget skall träda i likvidation, skall rätten samtidigt utse en eller flera likvidatorer. En likvidator träder i styrelsens och verkställande direktörens ställe och har till uppgift att genomföra likvidationen (13 kap. 7 § ABL).

11.2 Kan frågor om tvångslikvidation av aktiebolag flyttas bort från tingsrätterna?

Utgångspunkter

Under remissbehandlingen av idéskissen har patent- och registreringsverket föreslagit att beslut om tvångslikvidation av aktiebolag, och då i första hand likvidation jämlikt 13 kap. 4 § ABL, anförtros verket. Verket har till oss uppgivit att det räknar med att under de närmaste åren likvidationsanmäla omkring 3 500 aktiebolag om året på grund av saknade årsredovisningar och 1 500 aktiebolag om året på grund av obehörig styrelse.

I det följande skall vi göra en genomgång av de olika frågor om likvidation av aktiebolag som tingsrätterna sysslar med för att undersöka om frågorna kan flyttas bort från tingsrätterna. Främst två faktorer bör bli utslagsgivande. För det första är det karaktären av det avgörande som skall beslutas. Om det är fråga om att lösa svåra rättsliga frågor eller att slita tvister mellan olika intressenter, ligger det nämligen närmast till hands att låta avgörandet ankomma på domstol. Om det å andra sidan närmast är fråga om att konstatera förekomsten av vissa faktiska förhållanden, kan avgörandet lika väl ankomma på en annan myndighet. För det andra inverkar behovet av muntlig handläggning. För närvarande krävs det utsättande av muntlig förhandling i alla fall där rätten har att pröva fråga om bolags trädande i likvidation. Frågan är om det är nödvändigt. Om det krävs muntlighet, är det ett skäl att behålla domstolsprövningen, eftersom det för de inblandade i regel är bättre att inställa sig vid en närbelägen tingsrätt än vid patent- och registreringsverket i Sundsvall.

Likvidation enligt 13 kap. 2 § ABL

I de fall som regleras av 13 kap. 2 § ABL är det styrelsen eller någon annan intressent som ansöker om rättens beslut när bolagsstämman inte har beslutat om likvidation. Det är här sannolikt fråga om ganska sällsynta situationer där det i vissa fall torde vara fråga om att olika

grupper av aktieägare har olika uppfattning. Dessa frågor om likvidation bör därför ligga kvar hos tingsrätterna.

Likvidation enligt 13 kap. 3 § ABL

Fråga om likvidation enligt 13 kap. 3 § ABL på begäran av minoritetsaktieägare är en typisk domstolsuppgift som inte bör flyttas till en förvaltningsmyndighet.

Likvidation enligt 13 kap. 4 § 1 p. ABL

Det kan inträffa att det i bolagsordningen föreskrivs att bolagets verksamhet skall upphöra när en viss händelse inträffar. Om bolagsstämman inte beslutar om likvidation, kan tvångslikvidation enligt denna bestämmelse bli aktuell. Det är fråga om sällsynta fall. Även här kan det förekomma att bakgrunden till ansökan står att finna i oenighet mellan olika aktieägargrupper, exempelvis om vad den åberopade bestämmelsen i bolagsordningen egentligen innebär. Det torde vara lämpligast att dessa frågor även i framtiden får ankomma på tingsrätterna.

Likvidation enligt 13 kap. 4 § 2-5 p. ABL

Om ett aktiebolag är försatt i konkurs och denna avslutas utan överskott, är bolaget upplöst när konkursen avslutas (13 kap. 19 § första stycket ABL). Det kan emellertid i undantagsfall inträffa att det finns kvar medel i konkursen efter avslutandet. För sådana fall föreskrivs att bolagsstämman inom en månad från det konkursen avslutades skall besluta att bolaget skall träda i likvidation (13 kap. 19 § andra stycket ABL). Om bolagsstämman inte inom föreskriven tid fattat beslut om likvidation, skall tingsrätten förordna att bolaget skall träda i likvidation (13 kap. 4 § 2 p. ABL).

Ett aktiebolag skall ha en styrelse med minst tre ledamöter. Om aktiekapitalet eller maximikapitalet inte uppgår till en miljon kr, kan dock styrelsen bestå av en eller två ledamöter, om det finns minst en suppleant (8 kap. 1 § ABL). I ett bolag vars aktiekapital eller maximikapital uppgår till minst en miljon kr skall styrelsen utse en verkställande direktör (8 kap. 3 § ABL). Bolaget skall till patent- och registreringsverket anmäla vem som utsetts till styrelseledamot och verkställande direktör (8 kap. 15 § ABL). Om bolaget saknar till registret anmäld behörig styrelse eller verkställande direktör som skall finnas enligt ABL, skall tingsrätten förordna att bolaget skall träda i likvidation (13 kap. 4 § 3 p. ABL).

Ett aktiebolag skall avge årsredovisning för varje räkenskapsår. Redovisningen består av resultaträkning, balansräkning och förvaltningsberättelse (11 kap. 1 § ABL). Senast en månad efter det att

bolagsstämman har fastställt resultaträkningen och balansräkningen skall avskrifter av årsredovisning och revisionsberättelse sändas in till patent- och registreringsverket (11 kap. 3 § ABL). Om bolaget inte har sänt in årsredovisning för något av de senaste två räkenskapsåren, skall tingsrätten förordna att bolaget skall träda i likvidation (13 kap. 4 § 4 p. ABL).

I ett aktiebolags bolagsordning kan intas ett förbehåll att aktier i bolaget inte får förvärfvas av vissa juridiska personer eller av utländska medborgare. Sådana aktier kallas bundna aktier. Övriga aktier kallas fria aktier (17 kap. 1 § ABL). Om antalet fria aktier i bolaget har kommit att överstiga den del som är medgiven enligt förbehållet, skall bolaget inom tre månader därefter göra en anmälan hos patent- och registreringsverket och visa att det tillåtna förhållandet mellan antalet bundna och antalet fria aktier åter har inträtt. Om bolaget inte gör en sådan anmälan, skall verket förelägga bolaget att inom en månad komma in med anmälan och bevis (17 kap. 5 § ABL). Om förhållandet mellan olika aktier inte stämmer med förbehållet och bolaget inte har efterkommit föreläggandet, skall tingsrätten förordna att bolaget skall träda i likvidation (13 kap. 4 § 5 p. ABL).

Fråga om likvidation i de nu nämnda fallen prövas av tingsrätten på anmälan av patent- och registreringsverket eller på ansökan av styrelsen, styrelseledamot, verkställande direktör eller aktieägare. I fall som avses i punkterna 2 - 4 prövas frågan på ansökan även av borgenär eller någon annan vars rätt kan vara beroende av att det finns någon som kan företräda bolaget (13 kap. 4 § tredje stycket ABL).

I de allra flesta fallen är det patent- och registreringsverket som tar initiativ till handläggningen vid tingsrätt. Verket har skyldighet att anmäla till tingsrätt när det finns grund för likvidation enligt de nu aktuella bestämmelserna (50 § ABF och 17 kap. 5 § ABL). Verkets anmälningar till tingsrätt avser i praktiken framför allt det fallet att bolaget inte har sänt in årsredovisning för något av de senaste två räkenskapsåren (4 p.). Under senare år har verket årligen givit in mellan 3 500 och 4 000 anmälningar enligt denna bestämmelse till landets tingsrätter. Relativt vanligt är också att verket anmäler att bolaget saknar behörig styrelse (3 p.).

Vid patent- och registreringsverket kontrolleras först att det finns förutsättningar för att göra en anmälan till tingsrätt. Anmälan och utdrag ur aktiebolagsregistret sammanställs och skickas till rätten. I aktiebolagsregistret införs att bolaget likvidationsanmälts och på vilken grund detta skett. När tingsrätten fått anmälan, skall den utfärda kallelse till förhandling. Vid förhandlingen måste tre domare finnas tillgängliga för att rätten skall vara domför om ärendet visar sig vara tvistigt, vilket man vanligen inte vet förrän vid förhand-

lingen. Särskilt vid mindre tingsrätter leder detta till bekymmer. Inför förhandlingen måste rätten också förvissa sig om att det finns någon som är villig att åta sig ett eventuellt uppdrag som likvidator.

Flertalet anmälda bolag skickar emellertid under ärendets handläggning in de handlingar som tidigare försumrats till patent- och registreringsverket. Ofta inger bolagen dessa handlingar endast någon dag innan tingsrätten skall hålla förhandling. Verket skriver till tingsrätten och återkallar sin anmälan samma dag som handlingarna har kommit in och för in en uppgift om återkallelsen i aktiebolagsregistret. Det återkallade likvidationsärendet avslutas sedan med att tingsrätten beslutar att avskriva ärendet. Tingsrätten översänder en kopia av sitt beslut till verket.

Av den här redogörelsen framgår att systemet med handläggning av likvidationsfrågor både hos patent- och registreringsverket och hos tingsrätterna medför ett icke ringa dubbelarbete. Onekligen skulle det vara en stor och kostnadsbesparande rationalisering att låta verket självt besluta om likvidation i de här fallen. Frågan är om ärendenas beskaffenhet gör att de ändå bör ligga kvar på tingsrätterna.

Först bör man se på vad det är för frågor som prövas i de här ärendena. När det gäller likvidation enligt punkt 2 har rätten att undersöka om bolagsstämman inom föreskriven tid själv har beslutat om likvidation. Om den har det, finns det naturligtvis ingen anledning för rätten att också besluta om likvidation. Men om den inte har det, skall rätten besluta att bolaget skall träda i likvidation. Någon annan möjlighet finns inte. När det gäller p. 3 har rätten att - på grundval av patent- och registreringsverkets uppgifter - undersöka om det finns någon till registret anmäld styrelse och verkställande direktör som skall finnas enligt ABL. Om det finns det, skall bolaget inte träda i likvidation, men om det inte finns det, har rätten inget annat val än att besluta att bolaget skall träda i likvidation. Likadant förhåller det sig beträffande likvidation enligt punkt 4. Rätten har bara att - på grundval av patent- och registreringsverkets uppgifter - kontrollera om erforderliga räkenskapshandlingar har skickats in till verket. Om så inte är fallet, måste rätten besluta att bolaget skall träda i likvidation - något annat alternativ finns inte. Och vad slutligen avser punkt 5 är frågan nästan lika enkel. Det gäller för rätten att kontrollera vad som står i förbehållet i bolagsordningen, att förvissa sig om att förhållandet mellan de båda sorternas aktier strider mot förbehållet och slutligen att konstatera om bolaget har fått ett föreläggande från verket utan att åtyda det. Det finns anledning att i sammanhanget nämna att det bara är i undantagsfall som någon representant för bolaget eller någon annan inställer sig i ärendena om likvidation enligt 13 kap. 4 § ABL. Ännu mera sällsynt är det att det finns någon som

har några invändningar mot innehållet i patent- och registreringsverkets anmälan.

Vad är det då för invändningar som kan förekomma inför rätten? Ett exempel kan vara, att erforderliga handlingar ingetts till patent- och registreringsverket omedelbart före förhandlingen. Ett annat kan vara att bokföringshandlingarna finns hos skattemyndigheten eller polisen. Inget av dessa skäl är egentligen sådant att rätten inte skall besluta om likvidation. Om bolaget i samband med förhandlingen ger in de handlingar som fattas till patent- och registreringsverket, hinner verket emellertid ibland återkalla sin anmälan innan rättens beslut om likvidation meddelats.

Det är alltså inga kvalificerade rättsliga överväganden som rätten har att göra i de aktuella fallen. Inte heller förekommer svåra bevisfrågor. I själva verket är det i allmänhet så att själva avgörandet i sak är klart i de allra flesta fallen. Rättens tid används i stället framför allt till att kontrollera hos verket att det inte kommit in några handlingar i sista stund och till att förvissa sig om att alla formaliteter beträffande kallelser, delgivning och kungörelse är uppfyllda. Vi kan således konstatera att de frågor som skall lösas i de aktuella ärendena inte utgör något hinder mot att flytta över handläggningen till patent- och registreringsverket.

Men enligt nuvarande ordning avgör tingsrätterna de här ärendena efter förhandling. Om handläggningen skulle flyttas till patent- och registreringsverket, förutsätter det att handläggningen i stället är skriftlig. Det kan nämligen knappast vara rimligt att kalla personer från hela landet att inställa sig hos patent- och registreringsverket i Sundsvall.

Som vi nämnt ovan visar erfarenheten att det är ovanligt att det över huvud taget inställer sig någon till de förhandlingar som tingsrätterna håller i de här ärendena. Det talar för att skriftlig handläggning skulle kunna fungera lika bra som den nuvarande muntliga handläggningen. Patent- och registreringsverket skulle då kunna delge bolaget ett föreläggande att yttra sig i ärendet och dessutom sätta in en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar där aktieägare och borgenärer bereddades tillfälle att inom viss tid komma in med synpunkter i ärendet.

Slutligen bör nämnas att en överflyttning av ärenden till patent- och registreringsverket också medför att det blir verket som har att utse likvidator. En sådan har till uppgift att förvandla bolagets egendom till pengar, betala bolagets skulder och fördela ett eventuellt överskott bland aktieägarna. Likvidatorn har rätt att få ersättning ur bolagets tillgångar. Det kan vara svårt att få tag i någon lämplig person som vill åta sig ett uppdrag som likvidator, särskilt som det i de aktuella likvidationsärendena ofta är fråga om bolag med mycket ringa tillgångar och det därför kan bli svårt för likvidatorn att få ersättning

för sitt uppdrag. Onekligen har tingsrätterna med sin goda kännedom om advokater m.fl. juridiska rådgivare på orten större förutsättningar att finna någon lämplig likvidator än patent- och registreringsverket. Problemet skall emellertid inte överdrivas; även verket kan naturligtvis klara av denna uppgift. Tingsrätterna torde kunna hjälpa verket med uppgift på advokater som är villiga att åtaga sig likvidationsuppdrag. Det kan påpekas att det också kan bli aktuellt att förordna jurister vid allmänna advokatbyråer till dessa uppdrag. De har ju i sin verksamhet viss skyldighet att åta sig uppdrag som likvidator och andra uppdrag, som privata advokater inte gärna tar på sig (3 § förordningen med instruktion för de allmänna advokatbyråerna; 1980:548). Under alla omständigheter är det förstås viktigt att det blir kvalificerade personer som erhåller uppdrag som likvidator.

Vi kan alltså konstatera att varken karaktären av de överväganden som skall göras i ärendena, behovet av muntlighet eller några andra omständigheter utgör hinder mot att avlasta tingsrätterna de ärenden som patent- och registreringsverket nu anhängiggör och i stället låta verket självt handlägga ärendena. Men det finns ytterligare en fråga som måste lösas - gränsdragningsfrågan. Vilka ärenden skall handläggas av patent- och registreringsverket och vilka skall ligga kvar på tingsrätterna? Och innebär det någon nackdel att likartade ärenden handläggs av olika myndigheter?

Vi har redan konstaterat att bara de ärenden som avses i 13 kap. 4 § p. 2 - 5 ABL, alltså de ärenden där patent- och registreringsverket nu har skyldighet att göra anmälan till rätten, bör komma i fråga för överflyttning. Men som nämnts kan också andra än verket anhängiggöra sådana ärenden även om det förekommer ganska sällan. En inte helt ovanlig situation är att kronofogdemyndigheten i egenskap av borgenär ansöker om att bolaget skall försättas i likvidation eftersom det saknas behörig styrelse för bolaget och det därmed inte finns någon som kan ta emot en sådan uppmaning att betala klar och förfallen skuld som avses i 2 kap. 9 § konkurslagen (1987:672). Ibland har det förekommit att det beträffande samma bolag både finns en ansökan från kronofogdemyndigheten och en anmälan från patent- och registreringsverket.

En möjlighet skulle vara att låta verket handlägga bara de ärenden där det är verket självt som tagit initiativet till att frågan om likvidation tas upp, alltså den absoluta merparten av ärendena. De fåtaliga fall där någon annan än verket, exempelvis en aktieägare eller en borgenär, ansöker om likvidation skulle då även i fortsättningen handhas av tingsrätterna. Men en sådan uppdelning kan riskera att medföra olägenheter av skilda slag. Allvarligast skulle antagligen vara risken för att en fråga om likvidation beträffande ett bolag samtidigt skulle vara föremål för prövning både hos verket och vid en tingsrätt.

Dessutom innebär ett system enligt vilket likartade frågor handläggs av olika myndigheter i regel nackdelar för likformigheten i tillämpningen. Övervägande skäl får därför anses tala för att alla ärenden enligt 13 kap. 4 § 2 - 5 p. ABL - alltså även de där någon annan än patent- och registreringsverket är initiativtagare - handläggs av verket.

Det återstår slutligen en fråga att behandla i det här sammanhanget. Den skisserade överflyttningen av ärenden till patent- och registreringsverket innebär att likvidationsärenden beträffande aktiebolag kommer att handläggas i olika ordning beroende på likvidationsgrunden. Ärenden enligt 13 kap. 3 § 2 - 5 p. ABL - den absoluta merparten av ärendena - kommer att handläggas av verket medan de relativt fåtaliga övriga ärendena även i fortsättningen kommer att handläggas av tingsrätterna. Frågan är om den uppdelningen innebär någon nackdel. Svaret torde bli nekande. Det är fråga om helt olika likvidationsgrunder och det är därför svårt att se att det skisserade systemet kan skapa någon oklarhet eller vara till nackdel för enhetligheten i tillämpningen av reglerna om likvidation.

Vi föreslår alltså att frågor om skyldighet för aktiebolag att träda i likvidation enligt 13 kap. 4 § första stycket 2 - 5 aktiebolagslagen i framtiden skall prövas av patent- och registreringsverket i stället för som nu av tingsrätterna.

11.3 Handläggning och överklagande

De ärenden som enligt vårt förslag skall flyttas över till patent- och registreringsverket kommer, i den mån inga särskilda förfaranderegler tillskapas, att handläggas enligt förvaltningslagen (1986:223). Det torde vara lämpligt att i ABL skriva in regler för verkets handläggning som motsvarar de nuvarande reglerna för rättens handläggning med de ändringar som föranleds av att förfarandet blir skriftligt. Det bör alltså föreskrivas att verket skall förelägga bolaget samt aktieägare och borgenärer som vill yttra sig i ärendet att göra det senast en viss dag efter vilken frågan om skyldighet för bolaget att träda i likvidation skall prövas. Några särskilda förfaranderegler för verket torde inte erfordras härutöver.

Som vi har nämnt är det sällan någon som har invändningar i sak att göra i de nu aktuella likvidationsärendena. Härtill kommer att förvaltningslagens omprövningsregler ger vidsträckt möjligheter för verket att ändra sina egna beslut om de visar sig ha blivit felaktiga. Trots det sagda måste det anses vara nödvändigt att ge en möjlighet att överklaga verkets beslut.

Närmast till hands ligger enligt vår mening att låta överklagande ske till tingsrätt. Tingsrätterna har ju nu goda kunskaper om dessa ärenden och enligt förslaget skall de även i framtiden handlägga de

mera kvalificerade frågorna om likvidation. Tingsrätterna handlägger dessutom en del tvistemål om tillämpningen av aktiebolagsrättsliga regler. Vi föreslår därför att patent- och registreringsverkets avgöranden i frågor om aktiebolags trädande i likvidation skall överklagas till tingsrätt. Efter mönster från forumregeln i 10 kap. 1 § rättegångsbalken föreslås att rätt tingsrätt skall vara tingsrätten i den ort där bolagets styrelse har eller senast har haft sitt säte eller, om styrelsens säte inte varit bestämt eller bolaget aldrig har haft någon styrelse, den ort där förvaltningen förs.

När det gäller förfarandet vid tingsrätt i de överklagade ärendena bör enligt vår mening den domstolsförfarandelag som vi föreslår i avdelningen om processrättsliga frågor tillämpas. I fråga om domförelset galler nu att tingsrätten i tvistiga ärenden skall bestå av tre lagfarna domare. Med hänsyn till den utveckling mot ett ökad utrymme för en sammansättning med ensamdomare som skett inom tvistemålsdomandet anser vi att det även i de nu aktuella fallen normalt är tillräckligt med en lagfaren domare.

Det kan förtjäna att påpekas att det knappast kan bli särskilt många av patent- och registreringsverkets beslut som kommer att överklagas. Redan enligt gällande ordning är det ovanligt med överklaganden och eftersom verket kommer att kunna ompröva sina egna beslut med stöd av förvaltningslagens regler kommer behovet att överklaga att bli ännu mindre än i dag. Omprövningsinstitutet innebär dock inte att verket kan ta hänsyn till redovisningshandlingar som skulle ha ingivits före verkets likvidationsbeslut men ingivits först efter detta inför omprövningen. Uppskattningsvis kommer endast ett fåtal ärenden om året att överklagas från patent- och registreringsverket till tingsrätterna.

11.4 Likvidation av andra juridiska personer

Slutligen skall vi här nämna något om likvidation av andra bolag än aktiebolag och av föreningar. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara fullständig.

I fråga om *handelsbolag*, *kommanditbolag* och *enkla bolag* finns inga regler om tvångslikvidation. Rätten har ingen befattning med frågor om likvidation av sådana bolag annat än att en bolagsman i vissa fall kan ansöka hos rätten om att denna skall utse likvidator (2 kap. 37 §, 3 kap. 1 § och 4 kap. 7 § lagen 1980:1102 om handelsbolag och enkla bolag).

När det gäller *bankaktiebolag*, *sparbanker* och *föreningsbanker* finns däremot regler om tvångslikvidation (10 kap. 2 - 6 §§ bankaktiebolagslagen; 1987:618, 6 kap. 2 - 4 §§ sparbankslagen; 1987:619 och 9 kap. 2 - 6 §§ föreningsbankslagen; 1987:620). Likvidations-

grunderna överensstämmer delvis med likvidationsgrunderna enligt ABL men är i andra delar utformade med hänsyn till de speciella förhållanden som råder i en bankrörelse. Beträffande alla tre slagen av banker är det bankinspektionen som är registreringsmyndighet (8 kap. 1 § bankrörelselagen; 1987:617) och som kan göra anmälan till rätten i frågor om likvidation.

Beträffande *ekonomiska föreningar, bostadsrättsföreningar och sambruksföreningar* finns regler om tvångslikvidation som i väsentliga avseenden överensstämmer med dem som finns i ABL (11 kap. 3 - 6 §§ lagen om ekonomiska föreningar; 1987:667, 65 § bostadsrättslagen; 1971:479 och 16 § lagen om sambruksföreningar; 1975:417). I dessa fall är det länsstyrelsen som är registreringsmyndighet och som kan göra anmälan till rätten.

När det slutligen gäller *understödsföreningar* finns vissa regler om tvångslikvidation i 44 och 45 §§ lagen (1972:262) om understödsföreningar. Det är försäkringsinspektionen som är registreringsmyndighet och som kan göra anmälan till rätten.

Om samtliga de angivna reglerna om tvångslikvidation kan sägas att det rör sig om mycket få fall och att belastningen på tingsrätterna kan sägas vara försumbar. Det finns därför inte mycket att vinna för domstolsväsendet med en överflyttning av dessa ärenden. Härtill kommer att det knappast finns någon myndighet som skulle kunna ta emot frågor om likvidation beträffande alla de angivna juridiska personerna utan det skulle bli fråga om att dela upp ärendena mellan de olika registreringsmyndigheterna och tingsrätterna. En sådan uppdelning måste sägas innebära avsevärda nackdelar. Övervägande skäl talar därför för att likvidationsärenden enligt andra lagar än ABL även i fortsättningen får handhas av tingsrätterna.

12 Inskrivningsärenden m.m.

Sammanfattning: I detta kapitel uttalar vi att det fortsatta arbetet med inskrivningsväsendets utveckling enligt vår mening bör bedrivas från utgångspunkten att inskrivningsväsendet på sikt bör skiljas från domstolsväsendet. Vi går också igenom två ärendegrupper som har anknytning till inskrivningsväsendet, de s.k. mortifikationsärendena och ärendena om registrering av båtbyggnadsförskott, och uttalar att vi anser att dessa ärenden bör handläggas av samma myndighet som handlägger motsvarande inskrivningsärenden.

12.1 Inledning

Tingsrätterna administrerar ett offentligt register över landets fastigheter. I detta register skrivs in uppgifter om vem som äger fastigheten. Registret är också grundval för fastighetskrediten genom att inskrivning i registret är en förutsättning för panträtt i fastigheten. Liknande offentliga register finns när det gäller egendom som ingår i näringsverksamhet, fartyg och luftfartyg. Även dessa register administreras av tingsrätterna.

Handläggningen av de ärenden som har med dessa register att göra, *inskrivningsärenden*, är en förvaltningsuppgift av liknande slag som de som domstolsutredningen enligt sina direktiv bör flytta bort från domstolarna. Frågan om bortflyttning av inskrivningsärendena faller emellertid utanför vårt uppdrag (se nedan). I detta avsnitt skall vi trots det något behandla kopplingen mellan domstolarna och inskrivningsärendena. Vi skall också diskutera två ärendegrupper som har nära anknytning till inskrivningsärendena, de s.k. mortifikationsärendena och ärendena om båtbyggnadsförskott.

12.2 Inskrivningsärenden

Fast egendom

I alla länder med något så när utvecklad lagstiftning finns ett särskilt system av regler med anknytning till de rättsärenden som angår fast egendom. Reglerna syftar till att göra dessa rättsärenden offentliga

och skapa möjlighet för den som inlåter sig i rättshandel angående fast egendom att förvissa sig om äganderättsförhållandena och om vilka rättigheter som gäller i egendomen. Inte minst fastighetskreditväsendet är i utomordentlig grad beroende av det sätt på vilket dessa regler anordnas.

Inskrivningsväsendet har av ålder varit knutet till domstolarna. Sedan den 1 januari 1972 gäller att inskrivningsärenden handläggs av de till tingsrätterna knutna inskrivningsmyndigheterna. Var och en av dessa myndigheter förestås av en av tingsrättens domare, som i denna egenskap kallas inskrivningsdomare. Personalen vid inskrivningsmyndigheten är anställd vid tingsrätten.

De ärenden som handläggs vid dessa inskrivningsmyndigheter är av i huvudsak tre slag. För det första gäller att alla som förvärvar fast egendom är skyldiga att söka inskrivning av förvärvet, *lagfart*. Den som förvärvar tomträtten till en fastighet är på motsvarande sätt skyldig att söka inskrivning av sitt förvärv. Hos inskrivningsmyndigheten gör man en prövning av förvärvets giltighet. Om allt är riktigt, beviljar myndigheten sedan lagfart respektive inskrivning av förvärv av tomträtt. Under första halvåret år 1991 handlade inskrivningsmyndigheterna omkring 180 000 ärenden rörande lagfart och inskrivning av förvärv av tomträtt.

Den andra huvudgruppen av ärenden gäller vad man brukar kalla *inskrivning av begränsade sakrätter*. Exempelvis kan den till vilken en nyttjanderätt i en fastighet upplåtits begära att hans rättighet skrivs in i det offentliga registret. När inskrivning har skett, är rättigheten i olika hänseenden säkrare än vad den annars skulle ha varit.

Den tredje och numerärt mest betydelsefulla ärendegruppen är ärendena om *inteckning*. Den som vill använda sin fastighet som säkerhet för lån kan hos inskrivningsmyndigheten ansöka om inteckning av ett visst penningbelopp i fastigheten. Om inskrivningsmyndigheten bifaller ansökan, skriver myndigheten in det begärda penningbeloppet på fastighetens upplägg i registret och utfärdar därefter ett *pantbrev* på beloppet. Fastighetsägaren kan sedan använda pantbrevet som säkerhet när han lånar pengar. Långgivaren får panträtt i fastigheten i och med att fastighetsägaren lämnar över pantbrevet som pant för lånet.

Under första halvåret år 1991 handlade inskrivningsmyndigheterna omkring 640 000 ärenden som rörde inskrivning av begränsade sakrätter och inteckning.

Inskrivningsväsendet är som nämnts av ålder knutet till tingsrätterna. Inför genomförandet av den reform av fastighetsrätten och organisationen av inskrivningsväsendet som trädde i kraft den 1 januari 1972 diskuterades om man kunde låta en organisation vid sidan av domstolsväsendet få hand om uppgiften. Departementschefen ansåg emellertid att inskrivningsväsendet också i fortsättningen borde

vara knutet till domstolarna på i princip samma sätt som hittills. Han anförde härvid bl.a. följande (prop. 1970:20 del B 1 s. 494 f.):

För inskrivningsväsendets anknytning till domstolarna talar starka skäl. Sålunda är bl.a. inskrivningsmyndighetens prövning i viss mening av dömande karaktär. Prövningen är i många fall visserligen av mycket enkel beskaffenhet. Inte sällan rymmer prövningen emellertid problem som kräver ingående kunskap om de civilrättsliga reglerna. Även om man kan tänka sig att i större utsträckning än hittills lägga en stor del av inskrivningsdomarens nuvarande uppgifter på erfaren personal, som ej har juridisk utbildning på det akademiska planet, kommer det alltid att finnas ett antal ärenden, där behov av personal med mera djupgående juridiska insikter gör sig gällande. Anknytningen till domstolarna garanterar att sådan personal alltid står till förfogande. Detta är av betydelse såväl från rättssäkerhets- som servicesynpunkt.

Systemet med ett inskrivningsväsende knutet till domstolarna har också en annan väsentlig fördel. Jag syftar här på det värde som ligger i utbildningsmomentet. Tingsmeriteringen, som i ganska stor utsträckning ägnas åt inskrivningsväsendet, utgör enligt allmän uppfattning ett värdefullt led i domarutbildningen. Också för dem som inte i fortsättningen ägnar sig åt domaryrket blir erfarenheten av inskrivningsväsendet under tingsmeriteringen ofta av stort värde.

Departementschefen tillade emellertid att hans ställningstagande till organisationsfrågan inte uteslöt att saken senare kunde böra prövas på nytt.

Enligt jordabalkens regler sker inskrivning i fastighetsbok och tomträttsbok. Dessa böcker är skruvliggare med ett upplägg för varje fastighet. Inskrivning sker genom anteckning på upplägget för respektive fastighet. Genom den pågående fastighetsdatareformen pågår uppbyggnad av ett nytt ADB-baserat fastighetsregistersystem. Systemet ersätter när det gäller inskrivningsväsendet det manuella införandet i fastighets- och tomträttsböcker. En försöksverksamhet i Uppsala län påbörjades år 1971. Systemet togs där i bruk med rättsverkan den 1 januari 1976. Reformen genomförs successivt och kan beräknas vara helt genomförd i landet under hösten år 1995. Det är centralnämnden för fastighetsdata som har ansvaret för genomförandet av fastighetsdatareformen i samverkan med främst domstolsverket och statens lantmäteriverk.

I departementspromemorian *Domstolarna i framtiden* - en idéskiss (Ds 1989:2) diskuterades fastighetsinskrivningens framtida hemvist. Det konstaterades att minst två skäl talade mot att nu förändra huvudmannaskapet för verksamheten. För det första ansågs att ett lyckat slutförande av fastighetsdatareformen bäst säkerställdes med nuvarande organisation. För det andra fanns - ansågs det - ingen myndighet som organisatoriskt och kompetensmässigt var mogen att omedelbart ta över inskrivningsärendena.

Den 17 maj 1990 bemyndigade regeringen justitieministern att tillkalla en utredare med uppgift att undersöka om det finns skäl att införa ett nytt panträttssystem på fastighetsrättens område. Det nya systemet skulle enligt utredarens direktiv (Dir. 1990:35) innebära att panträtt i en fastighet uppkommer genom en registrering i inskrivningsregistret, att inskrivningsmyndigheterna inte längre utfärdar några pantbrev samt att inteckning och registrering av panträtt normalt kan utföras med rättslig verkan av banker och andra kreditinstitut. I direktiven angavs att ett genomförande av det nya systemet skulle kunna medföra att omkring hälften av den totala ärendemängden skulle avbördas inskrivningsmyndigheterna.

Utredarens arbete bör enligt direktiven vara slutfört före den 1 oktober 1992.

Den 21 februari 1991 bemyndigade regeringen bostadsministern att tillkalla en utredare med uppgift att undersöka om fastighetsdatasystemets nuvarande datorstruktur är ändamålsenlig och, om analysen ger anledning till det, föreslå de ändringar som behövs. Enligt direktiven (Dir. 1991:8) skall utredaren pröva om det nuvarande systemet med en central dator kan ersättas med något annat system. Bl.a. bör utredaren pröva om ett system med en dator vid varje registermyndighet är att föredra. Utredningsarbetet bör enligt direktiven vara avslutat före den 31 mars 1992.

I detta sammanhang skall anmärkas att särskilda bestämmelser gäller för lagfart och inteckning beträffande vissa enskilda järnvägar (se 9 § lagen om införande av nya jordabalken och de där anmärkta bestämmelserna i förordningen 1880:36). Dessa bestämmelser innebär bl.a. att panträtt i järnväg uppkommer på samma sätt som panträtt i fastighet uppkom före nya jordabalkens ikraftträdande, dvs. genom att långivaren till inskrivningsmyndigheten ger in ett skuldebrev med inteckningsmedgivande från järnvägens ägare, varefter inskrivningsmyndigheten beslutar om inteckning i järnvägen. Ärenden om lagfart och inteckning beträffande järnväg handläggs av inskrivningsmyndigheten i Stockholms domsaga.

Företagshypotek

Den som idkar näring kan ofta ha ett behov av att använda den egendom som ingår i näringsverksamheten som kreditsäkerhet. Regler om detta finns i lagen (1984:649) om företagshypotek. En näringsidkare som vill upplåta ett företagshypotek har rätt att få inskrivning i sin näringsverksamhet av ett visst penningbelopp (företagsinteckning). En företagsinteckning innebär alltså en inskrivning av ett visst penningbelopp på en näringsidkares upplägg i företagsinteckningsregistret. Beviset om inskrivningen kallas för företagshypoteksbrev. Ett före-

tagshypotek upplåts genom att näringsidkaren överlämnar företagshypoteksbrevet som pant för en fordran.

Före år 1986 gällde äldre lagstiftning. Ärenden som motsvarade de nuvarande ärendena om företagshypotek handlades av en inskrivningsmyndighet i varje län. Inskrivningsmyndigheterna var knutna till tingsrätterna på samma sätt som inskrivningsmyndigheterna enligt jordabalken. Över ärendena fördes manuellt särskild inskrivningsbok. Ärenden om företagshypotek enligt den nya lagen handläggs med hjälp av ADB. Handläggningen sker vid en för hela landet central inskrivningsmyndighet som är knuten till Malmö tingsrätt på samma sätt som inskrivningsmyndigheterna enligt jordabalken är knutna till tingsrätterna. En av domarna vid tingsrätten är chef för inskrivningsmyndigheten. Under första halvåret år 1991 handlade inskrivningsmyndigheten omkring 75 000 ärenden rörande företagsinteckning. Domstolsutredningen har gjort ett studiebesök vid inskrivningsmyndigheten och konstaterat bl.a. att verksamheten där är skild från tingsrättens övriga verksamhet samt att merparten av ärendena handläggs av icke rättsbildad personal.

I departementspromemorian Domstolarna i framtiden - en idéskiss sågs att det är tänkbart att flytta över huvudmannskapet för den aktuella inskrivningsverksamheten till patent- och registreringsverket.

Sjöfartsregistret

Regler om fartygsregistrering står i sjölagen (1891:35 s. 1). Enligt lagens 2 § skall fartyg, vars skrov har en största längd av minst tolv meter och en största bredd av minst fyra meter, betecknas skepp. Andra fartyg kallas för båtar. Över svenska skepp förs ett skeppsregister. Över vissa båtar förs båtregister. Över skepp som är under byggnad i Sverige förs ett skeppsbyggnadsregister.

Den som med äganderätt förvärvat skepp eller skeppsbygge skall söka inskrivning av sin rätt (14 § sjölagen). Den som har förvärvat en båt som är registrerad i båtregistret skall anmäla detta för anteckning (6 § andra stycket lagen om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart m.m.; 1979:377).

Ägare av registrerat skepp eller skeppsbygge, som vill upplåta panträtt i skeppet eller bygget till säkerhet för fordran, har rätt att hos den myndighet som för registret erhålla inskrivning i egendomen av visst belopp (inteckning). Registermyndigheten utfärdar då ett pantbrev på beloppet. Panträtt stiftas genom att skeppets eller skeppsbyggets ägare överlämnar pantbrevet som pant för fordringen (261 och 262 §§ sjölagen).

Registermyndighet för de göromål som nu beskrivits är sjöfartsregistret, som är en särskild enhet vid Stockholms tingsrätt (1 kap. 1 § fartygsregisterförordningen; 1975:927). Vid enheten tjänstgör två

domare och fem biträden. Under första halvåret år 1991 handlade sjöfartsregistret omkring 4 500 ärenden. Registreringen är, som framgått av beskrivningen, både av offentlighetslig och privaträttslig karaktär. I samband med att den nuvarande organisationen infördes, den 1 januari 1976, diskuterades om man skulle låta sjöfartsverket eller domstolsväsendet föra registret eller om man skulle anförtro registret åt en särskild myndighet. Departementschefen anförde därvid (prop. 1973:42 s. 217 f.):

Den sjörättsliga registermyndighetens struktur medför vissa problem när det gäller dess organisation. Rent praktiska skäl kan anföras för att den knyts till sjöfartsverket, med vilket myndigheten får ett visst tekniskt samband såvitt gäller skeppsmätning och tillsynsverksamhet. Mot en sådan anknytning kan emellertid invändas att myndighetens funktion som inskrivningsmyndighet ger en naturligare anknytning till domstolsväsendet, inom vilket kan tillgodoses de rättssäkerhetskrav som måste ställas vid framför allt inskrivning av rätt till fartyg och fartyg under byggnad. Efter särskilt samråd med chefen för kommunikationsdepartementet har jag kommit till att det inte är nödvändigt att fartygsregistreringen äger rum inom sjöfartsverket för att den övriga verksamheten där skall fungera tillfredsställande. Det är också förenat med vissa svårigheter att organisera registrering och inskrivning på lämpligt sätt inom sjöfartsverket.

Det förhållandet att registermyndigheten måste inrymma både sjöfartstekniska insikter och domstolskompetens kan i och för sig anföras till stöd för att en helt fristående myndighet inrättas för ändamålet. En sådan fristående ställning har t.ex. det danska Skibsregistret sedan länge. På den andra sidan kan det sägas, att de kvalifikationskrav som måste ställas på dem som skall handlägga ärenden om inskrivning av rätt till fartyg bäst kan tillgodoses genom en anknytning till domstolsväsendet. Ärenden om fartygsinteckning handläggs redan f.n. av inskrivningsdomare i Stockholms domsaga. Och det fastighetsrättsliga inskrivningsväsendet - med vilket det sjörättsliga kommer att uppvisa betydande likheter enligt vad jag förordar - är sedan länge inlemmat i domstolarna. Efter särskilt samråd med chefen för finansdepartementet har jag kommit till att en liknande ordning bör föredras även i detta sammanhang. Jag förordar alltså att den nya registermyndigheten inrättas som en integrerad del av en av våra tingsrätter. Därvid förutsätter jag att myndigheten kommer att förestås av en lagfaren inskrivningsdomare, biträdd av lagfarna medarbetare med insikter i sjöfartsangelägenheter.

I departementspromemorian Domstolarna i framtiden - en idéskiss sägs att det är tänkbart att flytta över huvudmannaskapet för den aktuella verksamheten till sjöfartsverket.

Luftfartyg

Luftfartsverket för ett register över luftfartyg (förordning om luftfartygsregistret m.m., 1986:172). Luftfartyg som är införda i detta

register kan användas som kreditsäkerhet enligt bestämmelser i lagen (1955:227) om inskrivning av rätt till luftfartyg. Lagens bestämmelser har utformats med äldre fastighetsrättsliga och sjörättsliga inteckningsregler som förebild. Panträtten i ett luftfartyg uppkommer således genom inskrivningsdomarens beslut om inteckning i egendomen. Beslutet fattas på grundval av ett ingivet skuldebrev med inteckningsmedgivande av luftfartygets ägare.

Enligt 2 § lagen om inskrivning av rätt till luftfartyg skall ärende som avses i lagen upptagas av den inskrivningsdomare vid Stockholms rådhusrätt (numera i Stockholms domsaga) som är därtill utsedd. Vid inskrivningsmyndigheten i Stockholm handlades under år 1989 knappt 800 inskrivningsärenden rörande luftfartyg. I det betänkande som låg till grund för lagen om inskrivning av rätt till luftfartyg anfördes följande när det gäller vilken myndighet som skulle handlägga ärendena (prop. 1955:13 s. 242):

Under utredningsarbetet hava i viss mån olika meningar förefunnits i fråga om den myndighet, åt vilken den privaträttsliga inskrivningen bör anförtros. Uppenbarligen tala vissa praktiska skäl för att handläggningen av registrerings- och inskrivningsärendena borde ligga å samma myndighet. Man torde emellertid böra anse det rent principiellt vara riktigast att handläggningen av så viktiga privaträttsliga frågor som dem om vilka nu är fråga anförtros åt domstol, vilken helst bör äga ingående erfarenhet av inskrivningsärenden av likartad natur. I samma riktning tala de organisationsspörsmål rörande luftfartsstyrelsen, som måste uppkomma om ärendena förlades dit. Främst med hänsyn till fördelen av en lätt förbindelse mellan inskrivningsmyndigheten rörande luftfartyg och registreringsmyndigheten torde samtliga inskrivningsärenden rörande luftfartyg böra handläggas av en, i Stockholm belägen domstol.

Med hänsyn till det nyss anförda har det syntts önskvärt att liksom beträffande fartygsinteckning centralisera ärendena hos Stockholms rådhusrätt.

I departementspromemorian Domstolarna i framtiden - en idéskiss sägs att det är tänkbart att flytta över de nu aktuella inskrivningsärendena till luftfartsverket.

Överväganden

I våra direktiv sägs följande under rubriken Arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning (s. 11 f.):

Vissa frågor i denna del bör emellertid åtminstone tills vidare hållas utanför utredningens uppdrag. - - - Vidare talar mycket för att vissa frågor som gäller inskrivningsväsendet, i första hand rörande inteckning i fastighet, kan komma upp i annan ordning. Kommittén bör följa dessa frågor och överväga vilka konsekvenser som uppstår för domstolsorganisationen om inskrivningsväsendet helt eller delvis

förlorar sin anknytning till domstolarna. Detta gäller även de delar av inskrivningsväsendet som inte avser fastigheter.

Det sagda syftar på den ovan nämnda utredningen om ett nytt pant-rättssystem. Direktiven innebär att vi inte har att ta ställning till om inskrivningsväsendet helt eller delvis skall handhas av andra myndigheter än domstol, utan den frågan får avgöras senare.

De skäl som allmänt talar för att domstolarna befrias från sina sidofunktioner talar med samma styrka för att även inskrivningsärendena på sikt förs bort från domstolarna. Emellertid är - på grund av den pågående datoriseringen av inskrivningsväsendet och den osäkerhet om vad panträttsutredningens kommande förslag kan leda till att - tiden ännu inte mogen för ett slutligt ställningstagande till inskrivningsväsendets framtida hemvist. Rent allmänt vill vi ändå uttala, att det fortsatta arbetet med inskrivningsväsendets utveckling enligt vår mening bör bedrivas från utgångspunkten att inskrivningsväsendet på sikt bör skiljas från domstolsväsendet. Detta torde emellertid inte kunna ske förrän under senare delen av 1990-talet.

12.3 Arbetsuppgifter som har samband med inskrivningsväsendet

12.3.1 Dödningsärenden

Gällande regler

Det finns handlingar som i princip måste visas upp för att den som har någon rätt enligt handlingen skall kunna göra sin rätt gällande. Exempel på sådana handlingar är vissa skuldebrev och olika inteckningshandlingar. Om en sådan handling kommer bort, kan det därför vara mycket bekymmersamt. Lagen erbjuder en möjlighet att efter ett särskilt förfarande göra sådana handlingar ogiltiga. I lagen uttrycks saken så, att handlingen *dödas*. Sedan den handling som har kommit bort har dödats kan den som har något att kräva enligt handlingen göra det trots att han inte kan visa upp handlingen.

Regler om dödande av handlingar som har kommit bort står i lagen (1927:85) om dödande av förkommen handling, som ofta kallas för *mortifikationslagen*. Enligt lagens 1 § kan den, som har förlorat ett löpande skuldebrev, en växel, ett konossement eller någon annan handling, vars företeende utgör villkor för rätt att kräva betalning eller påkalla fullgörande av någon annan förpliktelse, få handlingen dödad, om det kan antas att den har förstörts eller kommit bort. Samma regel gäller i fråga om aktiebrev, pantbrev och företagshypoteksbrev liksom beträffande intecknade fordringshandlingar som är

ställda till viss man. Lagen är inte tillämplig på banksedlar och inte heller på vissa obligationer.

Dödningsförfarandet enligt mortifikationslagen inleds med att den som har förlorat en handling skriftligen ansöker hos tingsrätt om att handlingen skall dödas (2 §). Till ansökningen skall fogas en avskrift av handlingen eller sådana uppgifter om dess innehåll som behövs för att den skall kunna identifieras (3 §). Om det går, skall sökanden underrätta var och en som är betalningsskyldig på grund av handlingen att han har ansökt om att den skall dödas. Om ansökningen avser ett pantbrev eller en intecknad fordringshandling, skall den som äger den intecknade egendomen och den som är antecknad som innehavare av handlingen underrättas om ansökningen, när det kan ske (4 §).

Innan tingsrätten beslutar i ärendet, kan rätten förelägga sökanden att förebringa utredning om sådana omständigheter som kan inverka på saken. Därvid kan sökanden höras under sanningsförsäkran (5 §).

Om sökanden har gjort sannolikt att handlingen har förstörts eller kommit bort, skall tingsrätten utfärda en offentlig stämning, som skall kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Kungörelsen skall införas i tidningens första nummer för januari, april, juli eller oktober månad. Stämningen skall innehålla en beskrivning av handlingen samt upplysning om att sökanden har gjort sannolikt att handlingen har förstörts eller kommit bort. I stämningen skall vidare den som kan inneha handlingen eller vet att den finns i behåll eller som i övrigt kan lämna upplysningar i ärendet uppmanas att anmäla detta till rätten senast en viss angiven dag. Denna dag skall bestämmas så att minst ett och högst två år kommer att förflyta från dagen för kungörandet (6 §).

Sedan den sålunda bestämda tiden för anmälan har gått ut, skall rätten avgöra ärendet. Om rätten då finner att det inte finns något som visar eller ger skälig anledning till antagande att handlingen finns i behåll, skall rätten besluta att handlingen dödas (8 §).

När handlingen har dödats, kan sökanden göra gällande den rätt handlingen gav honom utan hinder av att handlingen inte längre finns i behåll. Den som är skyldig att fullgöra det som utfästs i handlingen skall utfärda en ny handling som svarar mot den dödade handlingen. Om den handling som dödats är en intecknad fordringshandling, är det i stället den intecknade egendomens ägare som har att utfärda den nya handlingen (9 §).

Om ansökan om dödande avser ett pantbrev, ett företagshypoteksbrev eller en intecknad fordringshandling, skall tingsrätten underrätta vederbörande inskrivningsmyndighet om ansökningen och om rättens slutliga beslut i ärendet. Inskrivningsmyndigheten skall göra en anteckning om ansökningen respektive beslutet i inskrivningsboken eller inskrivningsregistret (10 § första stycket).

När tingsrättens beslut varigenom ett pantbrev eller ett hypoteksbrev har dödats har vunnit laga kraft, skall inskrivningsmyndigheten på ansökan utfärda ett nytt pantbrev eller hypoteksbrev, som svarar mot det dödade, och göra en anteckning om det i inskrivningsboken eller inskrivningsregistret (10 § andra stycket). Om rätten har beslutat att döda en in-tecknad fordringshandling, skall inskrivningsmyndigheten efter ansökan anteckna i inskrivningsboken att en ny handling som utfärdats i stället för den dödade handlingen medför den in-teckningsrätt som tillkommit den dödade (10 § tredje stycket).

12 och 12 a §§ innehåller särskilda bestämmelser om dödande av bankbok och av handlingar som inte kan anträffas vid utmätning eller konkurs.

Beträffande dödande av in-teckningar finns särskilda bestämmelser i 13 §. De överensstämmer i stort sett med dem som nu har beskrivits. En skillnad är att den som kan ansöka om dödande inte är den som har förlorat pantbrevet eller in-teckningshandlingens utan den in-tecknade egendomens ägare. En förutsättning för bifall till ansökan är att det har förflutit minst tio år sedan handlingen visades upp i ett in-teckningsärende. Vidare skall den tid som skall förflyta mellan dagen för införande av kungörelsen i Post- och Inrikes Tidningar och sista dagen att lämna upplysningar om handlingen till rätten vara minst sex månader. Slutligen dödas inte in-teckningen omedelbart genom domstolens beslut. Vid ett bifall till ansökningen förordnar domstolen att in-teckningen får dödas efter ansökan hos in-skrivningsmyndigheten.

Bestämmelserna om vilken tingsrätt som är rätt forum för en ansökan enligt mortifikationslagen är ganska invecklade. Huvudregeln är att en ansökan om dödande av en handling skall ges in till rätten i den ort där förpliktelsen skall fullgöras eller till den rätt där den förpliktade är skyldig att svara i tvistemål som angår skulder i allmänhet (2 § första stycket första meningen). Men många handlingar som begärs dödade är in-teckningshandlingar. För sådana handlingar gäller speciella forumregler. Sålunda gäller i fråga om pantbrev på grund av in-teckning i fastighet eller tomträtt att ansökningen skall göras hos den rätt under vilken fastigheten lyder (2 § första stycket andra meningen). Med pantbrev i fast egendom skall enligt 23 § lagen (1970:995) om införande av nya jordabalken likställas sådana in-teckningshandlingar på vilka tecknats bevis om in-teckning enligt äldre regler. Det innebär att alla ansökningar om dödande av in-teckningshandlingar avseende fastighet eller tomträtt skall ges in till den tingsrätt där in-skrivningsmyndigheten finns med fyra undantag som framgår av förordningen (1982:57) om vissa in-skrivningsmyndigheters område.

När det gäller pantbrev på grund av in-teckning i skepp eller skeppsbygge gäller att rätt forum är rätten i skeppets hemort eller den

ort där bygget utförs (2 § andra stycket första meningen). Bestämmelsen gäller även sådana inteckningshandlingar som utgör bevis om inteckning enligt äldre lag (p. 11 i övergångsbestämmelserna till lagen 1973:1064 om ändring i sjölagen). Forumregeln innebär att långt ifrån alla ansökningar görs hos Stockholms tingsrätt där sjöfartsregistret finns. Sjölagskommittén, vars betänkande låg till grund för den gällande lagstiftningen om inteckning i skepp och skeppsbygge, hade föreslagit att Stockholms tingsrätt borde vara rätt domstol i alla dessa ärenden. Departementschefen ansåg emellertid att sjörättsligt specialforum inte var motiverat i detta fall (prop. 1973:42 s. 376).

I fråga om företagshypoteksbrev görs enligt 2 § andra stycket andra meningen ansökan om dödande hos rätten i den ort där inskrivningsmyndigheten är, alltså Malmö tingsrätt. Denna regel gäller även sådana inteckningshandlingar som utgör bevis om företagsinteckning enligt äldre lag (p. 7 i lagen om införande av lagen om företagshypotek, 1984:650).

Slutligen finns i 2 § andra stycket tredje meningen en bestämmelse enligt vilken ansökan om dödande av intecknad fordringshandling görs hos rätten i den ort där inskrivningsmyndigheten är. Uttrycket "intecknad fordringshandling" syftar på inteckningar i luftfartyg och järnvägar. I dessa fall skall alltså ansökan om dödande göras hos Stockholms tingsrätt.

Forumreglerna för ansökningar om dödande av inteckning överensstämmer i stort sett med forumreglerna för ansökningar om dödande av pantbrev m.m. Sålunda skall enligt 13 § ansökan som avser ett pantbrev göras hos den tingsrätt under vilken fastigheten lyder eller i skeppets hemort eller i den ort där skeppsbygget utförs medan en ansökan som avser ett företagshypoteksbrev eller någon annan inteckningshandling skall göras hos rätten i den ort där vederbörande inskrivningsmyndighet finns.

Överväganden

De frågor som handläggs enligt mortifikationslagen är av den karaktären att de utan vidare kan flyttas till någon annan myndighet än domstol. Det enda lilla frågetecknet är den möjlighet som nu finns att hålla förhör under sanningsförsäkran med sökanden i ärenden om dödande av förkomna handlingar (5 §). Den möjligheten försvinner om ärendena flyttas bort från domstolarna. Men det får man finna sig i - särskilt som det i varje fall numera knappast förekommer att domstolarna håller förhör under sanningsförsäkran i dessa ärenden. Slutsatsen blir alltså att det inte finns några skäl att låta domstolarna behålla de ärenden som handläggs enligt mortifikationslagen.

Men som i många andra sammanhang blir den svåra frågan vart ärendena skall flyttas. En viktig faktor här är sambandet med de inskrivningsärenden som handläggs vid inskrivningsmyndigheterna. De flesta mortifikationsärenden avser just inteckningar, pantbrev eller andra inteckningshandlingar. Det förekommer inte så sällan att fastighetsägare exempelvis i samband med boutredning eller fastighetsförsäljning hittar gamla inteckningshandlingar och kastar bort dem i tron att de är värdelösa. När det sedan visar sig att man måste visa upp handlingen för att kunna ansöka hos inskrivningsmyndigheten om olika inskrivningsåtgärder, måste förfarandet enligt mortifikationslagen tillgripas. Och förfarandet enligt denna lag har många beröringspunkter med inskrivningsverksamheten. När ansökan om dödande kommer in, skall rätten kontrollera hos inskrivningsmyndigheten vem som äger den intecknade egendomen och om någon har antecknats som innehavare av den handling som har kommit bort. Vidare skall det antecknas hos inskrivningsmyndigheten att det har kommit in en ansökan enligt mortifikationslagen. När mortifikationsärendet sedan är moget för slutligt avgörande skall rätten ånyo kontrollera hos inskrivningsmyndigheten att det inte har förekommit något inskrivningsärende som har med mortifikationsärendet att göra. Vidare skall rättens slutliga beslut i mortifikationsärendet antecknas i inskrivningsregistret. Om mortifikationsärendet gäller ett pantbrev, skall inskrivningsmyndigheten på ansökan utfärda ett nytt pantbrev i stället för det pantbrev som dödats. Om ärendet gäller en inteckning, skall sökanden sedan mortifikationsärendet avgjorts göra ytterligare en ansökan, denna gång hos inskrivningsmyndigheten, om dödande av inteckningen.

Det säger sig självt att den mest rationella ordningen beträffande de mortifikationsärenden som rör inteckningar, pantbrev och andra inteckningshandlingar är att dessa ärenden handläggs vid samma myndighet som handlägger inskrivningsärenden. Så förhåller det sig konstigt nog inte nu, även om ärendena i de allra flesta fall handläggs av den tingsrätt där den aktuella inskrivningsmyndigheten finns. Det sagda talar enligt vår mening för att man inte tar ställning till mortifikationsärendenas hemvist förrän man vet vilken myndighet som i framtiden skall handlägga inskrivningsärenden.

12.3.2 Båtbyggnadsförskott

Den som köper en vara av någon och betalar innan han fått varan levererad löper en viss ekonomisk risk. Om leverantören går i konkurs, är det nämligen inte säkert att köparen får tillbaka sina pengar. Han får konkurrera med andra s.k. oprioriterade fordrings-

ägare om utdelning och ofta avslutas konkursen utan att det kunnat bli någon utdelning annat än till vissa borgenärer med s.k förmånsrätt.

I vissa fall erbjuder lagstiftningen köpare en möjlighet att gardera sig mot dessa ekonomiska risker. Den som beställt ett skepp kan exempelvis gardera sig genom inteckning i skeppsbygget (jfr ovan). Även för den som beställt en båt finns liknande möjligheter. Sålunda kan den som har beställt en båt och lämnat eller utfäst sig att lämna tillverkaren förskott av pengar eller byggnadsämnen låta ta in ett avtal om förskottet i bouppteckningsprotokollet hos Stockholms tingsrätt. Därefter har han förmånsrätt enligt 4 § förmånsrättslagen (1979:979) i byggnadsämnena och i vad som för hans räkning tillverkas med förskottet. Dessa bestämmelser återfinns i lagen (1975:605) om registrering av båtbyggnadsförskott. Under år 1989 handlades vid Stockholms tingsrätt tre ärenden om registrering av båtbyggnadsförskott.

Precis som beträffande mortifikationsärendena kan man konstatera att ärendena om registrering av båtbyggnadsförskott gott och väl kan handläggas av någon annan myndighet än domstol. Det är emellertid lämpligt att ärendena i enlighet med vad som nu gäller handläggs av den myndighet som har hand om sjöfartsregistret. Överväganden om ärendenas framtida hemvist bör därför anstå tills vidare.

13 Ärenden om arvsskatt och inregistrering av bouppteckningar m.m.

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att uppgifterna att registrera bouppteckningar och dödsboanmälningar samt att fastställa arvsskatt skall flyttas från tingsrätterna till skattemyndigheterna. Skattemyndigheternas beslut bör överklagas till länsrätt.

13.1 Allmänt

När någon har dött skall det i regel förrättas en bouppteckning. De närmast efterlevande skall utse två kunniga och trovärdiga personer som skall kalla arvingar och andra till en bouppteckningsförrättning. Vid förrättningen skall den dödes tillgångar och skulder samt vissa andra uppgifter antecknas. Det som kallas för bouppteckning är egentligen ett protokoll från bouppteckningsförrättningen. Bouppteckningen skall ges in till tingsrätten för registrering. Tingsrätten kontrollerar härvid att allt gått riktigt till vid förrättningen och att bouppteckningen innehåller de uppgifter som föreskrivs. Om allt är rätt, beslutar tingsrätten att registrera bouppteckningen. I vissa fall där behållningen efter den döde är liten (tillgångarna skall i princip inte räcka till mer än begravningskostnaderna och andra utgifter med anledning av dödsfallet) behövs ingen bouppteckning utan det räcker med en enkel s.k. dödsboanmälan från socialnämnden. Även en dödsboanmälan skall ges in till tingsrätten för registrering. Ärenden om registrering av bouppteckningar och dödsboanmälningar handläggs av tingsrätterna enligt lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (ärendelagen). Protokollföring sker i det s.k. bouppteckningsprotokollet (26 § protokollskungörelsen för de allmänna domstolarna; 1971:1066).

I samband med att tingsrätten registrerar en bouppteckning skall tingsrätten också besluta om arvsskatt i anledning av dödsfallet (51 § lagen om arvsskatt och gåvoskatt; 1941:416). I vissa fall skall tingsrätten i stället fastställa arvsskatt på grund av en ingiven deklaration. Arvsskatten beräknades i statsbudgeten för budgetåret 1989/90 ge en inkomst om drygt en miljard kr. Som en jämförelse

kan nämnas att inkomstskatterna beräknades ge omkring 103 miljarder kr. i inkomster.

Tingsrätterna har skyldighet att bevaka att bouppteckningar ges in (20 kap. 9 § ärvdabalken, ÄB). Enligt 9 § förordningen (1991:750) om folkbokföringsregister m.m. skall skattemyndigheten snarast underrätta tingsrätten om dödsfall som har registrerats. Rätten är sedan skyldig att se till att det kommer in bouppteckning eller dödsboanmälan för alla som har avlidit i domsagan.

Ärenden om inregistrering av bouppteckningar och fastställande av skatt samt ärenden om inregistrering av dödsboanmälningar handläggs av en lagfaren domare (6 § ärendelagen). I nästan alla ärenden om inregistrering och skattläggning av bouppteckningsärenden är det emellertid tingsnotarier som beslutar medan de flesta beslut att inregistrera en dödsboanmälan fattas av domstolsbiträden. De regler som ger tingsrätten möjlighet att på detta sätt delegera beslutsfattandet till andra än domare står i 18 a och 19 §§ förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion. Det kan tilläggas att domstolsverket i en skrivelse till regeringen har föreslagit att det införs en möjlighet för tingsrätterna att till domstolsbiträden delegera bl.a. uppgiften att registrera bouppteckningar av enkel beskaffenhet. Efter remissbehandling övervägs förslaget nu i justitiedepartementet.

När tingsrätten har beslutat att arvsskatt skall utgå, skickar tingsrätten bl.a. ett inbetalningskort på skattebeloppet till den som givit in bouppteckningen (8 och 9 §§ arvs- och gåvoskatteförordningen; 1958:563, AGF). Skatten skall betalas till skattemyndigheten. I de ärenden där skatt skall utgå, expedierar tingsrätten protokollsutdrag med beslut om skatten till den skattemyndighet som är uppboordsmyndighet (10 § AGF). Om skatten inte har betalats till skattemyndigheten i rätt tid, skall myndigheten överlämna ärendet till kronofogdemyndigheten för indrivning (53 § tredje stycket AGL).

Tingsrätterna expedierar kopior av sina beslut om arvsskatt till kammarkollegiet, som granskar besluten. Kollegiet har rätt att överklaga skattebesluten till hovrätt på det allmännas vägnar.

I detta sammanhang skall också erinras om gåvoskatten som beslutas av skattemyndighet. Reglerna om gåvoskatt överensstämmer delvis med reglerna om arvsskatt. Även administrationen är likartad; kammarkollegiet granskar skattemyndighetens beslut och kan överklaga dem till hovrätt.

Vi har alltså att ta ställning till om tingsrätternas arbete med bouppteckningar och dödsboanmälningar kan flyttas till någon annan myndighet. En sådan överflyttning kan få betydelse för tingsrättsorganisationen. Tingsrätterna inregistrerar varje år omkring 90 000 bouppteckningar och 7 000 dödsboanmälningar. För detta åtgår omkring 130 tjänster, varav 15 för domare, drygt 40 för notarier och

75 för domstolsbiträden (räknat i årsarbetskrafter). Som en jämförelse kan nämnas att den summariska processen, som enligt riksdagens beslut skall flyttas till kronofogdemyndigheterna, f.n. tar i anspråk omkring 80 årsarbetskrafter för notarier och 280 årsarbetskrafter för domstolsbiträden vartill kommer ett tiotal lagfarna domare.

13.2 Tidigare förslag om ändrad organisation

I olika sammanhang har frågan om tingsrätten kan befrias från uppgiften att handlägga frågor om arvsskatt tagits upp. De viktigaste förslagen är följande.

År 1971 föreslog kapitalskatteberedningen i sitt slutbetänkande Teknisk översyn av kapitalbeskattningen (SOU 1971:46) att länsstyrelserna skulle överta såväl registreringen av bouppteckningar som arvsskattebestyren från tingsrätterna. Förslaget ledde inte till ändrad lagstiftning. I prop. 1974:98 anförde departementschefen att organisationsfrågorna rörande arvsskatten krävde ytterligare överväganden.

Frågan aktualiserades på nytt år 1981 av en arbetsgrupp inom riksskatteverket, det s.k. ÖBO-projektet. I rapporten Förenkla taxeringsprocessen redovisade arbetsgruppen som sin uppfattning att kapitalskatteberedningens förslag borde fullföljas och föreslog att frågan skulle behandlas i samband med en samlad översyn av arvs- och gåvobeskattningen.

I prop. 1982/83:170 om vissa ändringar i reglerna om uppbörd av arvs- och gåvoskatt m.m. uttalade departementschefen att han delade uppfattningen att arvsskattlagstiftningen borde ses över och att han avsåg att återkomma till den frågan i ett annat sammanhang.

Den 29 mars 1984 utfärdade regeringen direktiv för en kommitté med uppdrag att göra en sådan översyn (Dir. 1984:18). Kommittén antog senare namnet Arvs- och gåvoskattekommittén. I direktiven uttalades emellertid att frågan om den grundläggande beskattningsorganisationen inte borde ingå i översynen. Skälet för det var enligt direktiven att det kunde förutses att överväganden i den delen skulle kunna fördröja utredningsarbetet på ett sätt som inte var lämpligt. Om utredningens förslag och erfarenheterna i övrigt föranledde det, fick enligt direktiven organisationsfrågan tas upp i annat sammanhang.

En arbetsgrupp inom domstolsverket utarbetade under år 1984 en rapport (Dv rapport 1984:10) med förslag angående bouppteckningsärenden m.m. I rapporten gjordes den bedömningen att uppgiften att fastställa arvsskatt inte borde flyttas bort från tingsrätterna. I stället föreslogs vissa rationaliseringar inom ramen för den gällande ordningen. Domstolsverkets styrelse beslutade att överlämna rapporten till regeringen. Rapporten har remissbehandlats, men regeringen har ännu inte tagit ställning till förslagen i den.

Arvs- och gåvoskattekommittén avlämnade sitt slutbetänkande år 1987 (SOU 1987:62). Kommittén föreslog inga organisatoriska förändringar. Däremot pekade kommittén på en rad fördelar med att föra över arvsskattehanteringen från de allmänna domstolarna till skatteförvaltningen.

Frågan om bouppteckningshanteringen har också tagits upp i departementspromemorian Domstolarna i framtiden - en idéskiss (Ds 1989:2). Där utgår man från att beredningen av arvs- och gåvoskattekommitténs förslag kommer att resultera i förslag att flytta bort hanteringen av arvsskattefrågor från tingsrätterna. Enligt idéskissen kan det då övervägas att alla återstående åtgärder som avser bouppteckningar tas om hand av länsstyrelserna eller centraliseras till en myndighet.

Enligt uppgift är frågan om tingsrätternas befattning med arvsskattehanteringen nu föremål för överväganden i finansdepartementet.

13.3 För- och nackdelar med en överflyttning

Vid sidan av de fördelar som allmänt sett är förknippade med en renodling av domstolarnas verksamhet finns det ytterligare skäl som talar för att tingsrätterna befrias från ansvaret för hanteringen av bouppteckningar och dödsboanmälningar.

För det första kan det rent principiellt anses vara mindre lämpligt att en allmän domstol i ett enpartsförfarande handlägger beskattningsfrågor och därvid är den som gentemot den enskilde hävdar statens fiskala intressen. Genom en sådan ordning kan det uppkomma ett motsatsförhållande mellan domstolen och den enskilde som kan inverka negativt vid fullgörandet av domstolens andra uppgifter.

Ett annat skäl för en överflyttning har med kompetensen att göra. Det kan nämligen sägas att den rimligaste ordningen skulle vara att samhällets specialister på beskattning, skattemyndigheterna, fick åta sig även dessa skattefrågor. Visserligen skiljer sig reglerna om arvsskatt av naturliga skäl i många hänseenden från övriga skatte regler. Men det finns också många anknytningspunkter, bl.a. mellan reglerna om värdering av egendom vid arvsbeskattning och förmögenhetsbeskattning (se exempelvis 22 § 3 mom. AGL). Skattemyndigheterna handhar ju även den närbesläktade gåvobeskattningen. Och en ordning med skattemyndigheterna som beslutsfattare skulle innebära att besluten fick överklagas till länsrätt och kammarrätt, som handlägger andra skattemål. Men det kan också hävdas att det just vid arvsbeskattningen ofta krävs kunskaper om civilrättsliga regler där de allmänna domstolarna är specialister.

Ytterligare en fördel med en överflyttning har med personalorganisationen hos domstolarna att göra. De allra flesta beslut om

arvsskatt fattas av tingsnotarier. De arbetar med dessa ärenden som ett led i sin utbildning och tjänstgör endast under kort tid. Det ligger i sakens natur att de under denna tid inte kan få någon ingående kunskap om den ganska invecklade materian och detta gör att det lätt kan bli fel i arvsskattebesluten. Om man lät skattemyndigheterna handlägga dessa frågor, skulle de skötas av ordinarie personal som så småningom blev specialister. Å andra sidan kan just tingsrätternas sätt att organisera arbetet medföra en önskvärd flexibilitet.

Slutligen finns det ett par rationaliseringsvinster med att flytta hanteringen till skattemyndigheterna.

Som beskrivits ovan är det skattemyndigheterna som har hand om uppbörderna av arvsskatten. Om man flyttar över bouppteckningshanteringen till skattemyndigheterna, blir det således samma myndighet som beslutar om arvsskatt och som uppbär skatten. Det innebär att ett moment i hanteringen - skickandet av protokollsutdrag från en myndighet till en annan - skulle försvinna i de ärenden där skatt fastställs (omkring 45 000 ärenden om året).

Den andra rationaliseringsvinsten sammanhänger med att folkbokföringen sedan den 1 juli 1991 handhas av skattemyndigheterna i stället för som tidigare av pastorsämbetena. Ovan har vi beskrivit hur tingsrätterna från skattemyndigheterna får besked om vilka som har avlidit i domsagan. Om bouppteckningshanteringen i framtiden flyttas till skattemyndigheterna, faller denna expediering av uppgifter om dödsfall från en myndighet till en annan bort.

Besvär över beslut om arvsskatt anförs hos hovrätt och talan mot hovrätts beslut sker hos högsta domstolen. Frågor om arvsskatt är den enda mera betydande typ av skatteärenden som ankommer på hovrätt att pröva. För de för närvarande mycket ansträngda hovrätterna skulle det vara en påtaglig fördel att slippa dessa mål, som ofta känns främmande för hovrättsledamöterna. Målen är också resurskrävande beroende på bl.a. att hovrätten regelmässigt måste skriva en omfattande recitdel i sina beslut.

Det finns emellertid också vissa problem med att flytta över de aktuella ärendena till skattemyndigheterna. Ett skäl som har åberopats mot en överflyttning har att göra med vilken myndighet som anses vara mest kompetent att handlägga uppkommande rättstillämpningsfrågor i ärendena. De myndigheter som kan komma i fråga för att ta emot ärendena om inregistrering av bouppteckningar och dödsboanmälningar är skattemyndigheterna. Det man skjutit in sig på har varit den speciella juridik som tillämpas i arvsskatteärendena. Tingsrätten skall bl.a. avgöra hur stor del av bobehållningen som är den avlidnes kvarlåtenskap, vilka personer som skall anses som arvingar och testamentstagare och hur stora lotter var och en skall ha. Det är alltså frågor som förutsätter att den som skall lösa dem har kunskap om civilrätt, i första hand ärvdabalkens regler. Det har sagts att en

tingsrätt är mera lämpad att avgöra dessa frågor än en skattemyndighet. Å andra sidan har det sagts att kunskaper om annan beskattningsrätt, som ju finns hos skattemyndigheten, ofta är av värde vid handläggningen av frågor om arvsskatt.

En särskild fråga när det gäller skattemyndighetens kompetens har varit att det egentligen är två beslut som tingsrätterna fattar när en bouppteckning med skattepliktig behållning inregistreras. Förutom skattebeslutet fattar ju tingsrätten ett beslut att registrera bouppteckningen och det beslutet är av civilrättslig karaktär. Ibland ifrågasätts det om skattemyndigheten bör fatta sådana beslut. Det problemet skall vi diskutera längre fram i detta kapitel.

I det här sammanhanget finns det också anledning att inventera vilka andra beslut - utöver registrerings- och skattebesluten - som kan förekomma i samband med ärendena. För det första är det fråga om beslut, som kan ses som förberedelser till det kommande beslutet om inregistrering och skattläggning. En del av de frågor som dessa beslut avser är av rent skatterättslig art och det kan inte riktas några invändningar mot att dessa förberedelser inför det kommande skattebeslutet anförtros en skattemyndighet. Hit hör

- fråga om vitesföreläggande att fullständiga utredning i en skattefråga (26 § första och andra styckena AGL),
- fråga om vitesföreläggande att avlämna arvsskattedeklaration (45 § AGL),
- fråga om vitesföreläggande att beediga bouppteckning samt hållande av edgångssammanträde (67 § andra stycket AGL),
- fråga om förordnande av värderingsman (26 § tredje stycket AGL),
- fråga om utdömande av vite som förelagts enligt AGL (67 § AGL).

Vissa preliminära beslut är mer av civilrättsligt än skatterättsligt slag. Hit hör följande.

- fråga om anstånd att förrätta bouppteckning (20 kap. 1 § ärvdabalken, ÄB),
- fråga om edgång av bouppgivare eller annan (20 kap. 6 § andra stycket ÄB),
- fråga om förordnande av bouppteckningsförrättare (20 kap. 9 § första stycket ÄB),
- fråga om vitesföreläggande att inge bouppteckning (20 kap. 9 § första stycket ÄB),
- fråga om vitesföreläggande att komplettera en bristfällig bouppteckning (20 kap. 9 § andra stycket ÄB),
- fråga om vitesföreläggande att lämna uppgift till bouppteckning (20 kap. 9 § tredje stycket ÄB),
- fråga om utdömande av vite som förelagts med stöd av ÄB (20 kap. 9 § ÄB),

- fråga om att vägra registrering eller avvisa ansökan om registrering (20 kap. 9 § andra stycket ÄB).

En del beslut som fattas i bouppteckningsärenden är inte preliminära beslut utan fattas i samband med eller efter inregistreringen. Hit hör följande.

- fråga om anstånd att betala skatt (55 § AGL),
- fråga om eftergift av skatt (56 § AGL),
- fråga om återvinning av skatt (59 § AGL),
- fråga om ränta på arvsskatt (52 § 1 mom. andra stycket AGL),
- fråga om rätt att betala skatt med värdehandlingar (52 § 2 mom. AGL),
- beskattning på grundval av deklARATION (45 - 50 §§ AGL) och
- omprövning samt åtgärder i samband med överklagande (9 a, 9 b och 11 §§ ärendelagen samt 52 kap. 2 § rättegångsbalken).

Om man anser att skattemyndigheterna kan få besluta i frågor om inregistrering av bouppteckningar, torde det vara svårt att se att det finns något som hindrar att de även får handha de flesta av de frågor som nu behandlats. Ett undantag är frågor om edgång enligt 67 § AGL och 20 kap. 6 § andra stycket ÄB. Edgång är ett förfarande som bara bör förekomma i domstol och man torde ha att välja mellan att avskaffa möjligheten till edgång eller att låta den som vill begära edgång - skattemyndigheten eller någon intressent i dödsboet - begära det hos domstol. Det skall påpekas att det är ovanligt med edgångar - enligt uppgift förekom i Stockholms tingsrätt under år 1989 fem edgångar enligt de nu aktuella bestämmelserna.

Ytterligare ett undantag, om skattemyndighet skall besluta, blir frågor om utdömande av vite. Den uppgiften får i enlighet med vad som gäller för skattemyndighets vitesförelägganden i övrigt handhas av länsrätt.

En omständighet som ibland åberopas som skäl mot att flytta över ärendena till skatteförvaltningen är att det i många ärenden inte är fråga om att fastställa skatt. Tingsrätterna handlägger omkring 90 000 ärenden om inregistrering av bouppteckning per år. Av en undersökning som domstolsverket gjorde år 1984 framgår att det bara är i hälften av ärendena som det fastställs arvsskatt (Dv rapport 1984:10 bilaga 1). Härtill kommer att tingsrätterna årligen handlägger omkring 7 000 ärenden om inregistrering av dödsboanmälan, som ju inte heller föranleder någon beskattning. Av de omkring 97 000 inregistreringsärendena per år är det alltså mer än hälften som inte är kopplade till något beslut om påförande av skatt. Det kan tyckas oegentligt att lägga dessa ärenden på skattemyndigheterna. Å andra sidan sysslar ju skattemyndigheterna numera inte bara med skatt utan även med folkbokföring. Ett eventuellt problem i detta hänseende skulle kunna lösas

genom att dela upp registreringen och skattläggningen på olika myndigheter. Den frågan diskuterar vi längre fram i detta avsnitt.

Det finns vidare frågor som tingsrätterna nu handlägger som har ett samband med hanteringen av bouppteckningar och dödsboanmälningar. Frågan är om detta samband är så starkt att det kan tala mot en överflyttning av bouppteckningshanteringen till skattemyndigheterna.

Det förekommer att det framgår av en ingiven bouppteckning att någon delägare i dödsboet är omyndig. I sådana fall finns det ofta anledning för tingsrätten att fatta beslut om inskrivning av förmynderskap eller om förordnande av god man. Även i andra situationer kan det framgå av en ingiven bouppteckning att det finns behov av en god man. Exempel på beslut av de slag som nu nämnts är

- utseende av god man att vårda den underåriges rätt i boet (11 kap. 2 § första stycket föräldrabalken; FB),
- utseende av god man att bevaka bortovarande arvinges rätt och förvalta hanslott i boet (11 kap. 3 § 1 p. FB),
- utseende av god man att bevaka okänd arvinges rätt och förvalta hanslott i boet (11 kap. 3 § 2 p. FB),
- utseende av god man att bevaka bortovarande eller okänd testamentstagares rätt och förvalta hanslott i boet (11 kap. 3 § 3 p. FB),
- utseende av god man att bevaka en blivande ägares rätt eller förvalta hans egendom (11 kap. 3 § 5 p. FB) samt
- inskrivning av förmynderskap för underårig som ärver egendom värd mera än två basbelopp (12 kap. 1 § första stycket 2 p. FB).

Om våra förslag i kap. 7 och förmynderskapsutredningens förslag i betänkandet SOU 1988:40 genomförs, kommer dessa frågor inte längre att handhas av tingsrätterna. Sambandet mellan dessa frågor och bouppteckningshanteringen kommer alltså troligen att brytas vare sig bouppteckningarna ligger kvar på tingsrätterna eller ej. De nu aktuella ärendena kan därför inte åberopas som skäl mot att flytta bort bouppteckningshanteringen från tingsrätterna. När de olika ärendena handläggs hos olika myndigheter, får man ordna det så att myndigheterna åläggs att vid behov underrätta varandra i uppkommande frågor.

Det finns även andra ärenden som tingsrätterna sköter som har samband med bouppteckningshanteringen. Hit hör följande bl.a.

- Om allmänna arvsfonden är enda arvinge eller universell testamentstagare, skall rätten förordna god man för allmänna arvsfonden (7 § lagen om allmänna arvsfonden; 1928:281). Om den som har boet i sin vård inte dessförinnan har anmält behovet av god man, kan detta framgå av en ingiven bouppteckning.

- I vissa fall skall tingsrätten annonsera om ett arv i Post-och Inrikes Tidningar med uppmaning till arvingar eller testamentstagare att göra sin rätt gällande inom viss tid, vid påföljd att rätten till arv eller testamente preskriberas (16 kap. 1 - 3 §§ ÄB). Den som har boet i sin vård skall till rätten anmäla behovet av kungörelse. Sådant behov kan också framgå av en ingiven bouppteckning.
- Om enligt ett testamente egendom skall vara undantagen delägarnas förvaltning, men det inte finns någon testamentsexekutor som kan ha hand om förvaltningen, skall rätten utse en boutredningsman även om det inte begärs av någon (19 kap. 1 § andra stycket ÄB). Att det behövs en boutredningsman kan framgå av en ingiven bouppteckning.
- Rätten har skyldighet att utöva en viss kontroll av att testamentsexekutorer fullgör sin redovisningsskyldighet (19 kap. 14 a och 20 §§ ÄB). Att det finns en testamentsexekutor kan framgå av en ingiven bouppteckning.
- En av rätten utsedd boutredningsman har bl.a. skyldighet att föranstalta om bouppteckning. Om det inte kommer in en bouppteckning i tid, finns det ofta anledning för rätten att självmant ta upp frågan om entledigande av boutredningsmannen (19 kap. 5 § andra stycket ÄB).

I kap. 5 och 7 föreslår vi att uppgifterna att förordna god man för allmänna arvsfonden, att annonsera om arv i Post- och Inrikes Tidningar och att kontrollera testamentsexekutorer inte längre skall åvila domstolarna. Sambandet mellan dessa frågor och bouppteckningshanteringen torde därför komma att brytas oavsett vad som sker med bouppteckningsärendena. När det gäller frågor om boutredningsmän föreslår vi i avsnitt 5 att de skall ligga kvar på tingsrätterna. Om bouppteckningshanteringen flyttas från tingsrätterna, får de myndigheter som handlägger de olika ärendena åläggas att underrätta varandra vid behov.

Även i andra fall än i de ärenden som har ett samband med ett inregistreringsärende kan det vara praktiskt att inregistreringen av bouppteckningar är knuten till tingsrätten. De till tingsrätterna knutna inskrivningsmyndigheterna handlägger bl.a. frågor om lagfart på fastighet. Inte sällan förekommer det att en ingivare vill att bouppteckningen sedan den registrerats skall genom tingsrättens försorg vidarebefordras till inskrivningsmyndigheten för att användas i ett inskrivningsärende. En överflyttning av bouppteckningshanteringen till skatteväsendet hindrar en sådan ordning. Vidare är det ofta en fördel för tjänstemän vid inskrivningsmyndigheten att ha tillgång till arkiverade bouppteckningar. På så sätt kan de lätt göra erforderliga kontroller i inskrivningsärenden där dödsbon är inblandade utan att

behöva besvara ingivaren. Även i andra mål och ärenden som rör dödsbon, exempelvis i ärenden om förordnande av boutredningsman och skiftesman, är det fördelaktigt både för parterna och rätten att bouppteckningen finns hos rätten. De som handlägger ärenden om förordnande av boutredningsmän kontrollerar exempelvis hos tingsrättens bouppteckningsavdelning de upplysningar som kommit in från skattemyndigheten innan ett beslut meddelas. Men det nu sagda innebär naturligtvis inte att det inte går att flytta över hanteringen av bouppteckningar till skattemyndigheten. Däremot innebär det att en sådan överflyttning medför vissa praktiska problem.

En viktig fråga är kostnadsfrågan. Finns det något ekonomiskt att vinna på att flytta över dessa ärenden till skattemyndigheterna? Vi har i det föregående pekat på ett par rationaliseringar som kan följa av en överflyttning - man slipper expediera skattebeslut och uppgifter om dödsfall från en myndighet till en annan. Å andra sidan har vi också pekat på vissa effektivitetsförluster som skulle följa av en överflyttning. Vår uppfattning är dock att det rimligen totalt sett bör innebära en rationalisering att flytta över hanteringen till skattemyndigheterna.

Även på annat sätt kan en flyttning vara motiverad. En fördel med en överflyttning sägs ibland vara att handläggningen av själva skattedelen skulle bli effektivare eftersom man då skulle låta skattespecialister ha hand om detta. Tingsrätternas hantering sköts framför allt av tingsnotarier som byts ut ganska ofta. Det blir därför ingen kontinuitet i hanteringen och ny personal måste ofta läras upp. Å andra sidan är antagligen tingsrättsorganisationen oöverträffad när det gäller att åstadkomma en flexibel verksamhet som snabbt kan anpassas till en växlande arbetsbörda. På tingsrätterna kan de enklaste ärendena handläggas av domstolsbiträden, lite svårare ärenden av tingsnotarier och de allra svåraste ärendena av de kvalificerade yrkesdomarna. En påtaglig nackdel är emellertid att ständigt nya tingsnotarier måste sätta sig in i problemställningarna. Därtill kommer att det erfarenhetsmässigt är svårt att få en yrkesdomare att sätta sig in i arvs-skattereglerna och att det därför inte sällan blir så att tingsnotarier får avgöra alltför svåra ärenden i förhållande till sin kompetens.

Det brukar ibland sägas att även om man skulle låta någon annan myndighet än domstol fastställa arvs-skatten, så bör den civilrättsliga registreringen ligga kvar på domstolarna. Den rättsliga prövning som föregår registreringsbeslutet anses då vara en betydelsefull rättsvär-dande uppgift som förutsätter goda civilrättsliga kunskaper. Bouppteckningen är ett viktigt civilrättsligt dokument, dödsboets legitimationshandling. Bouppteckningen ligger till grund för bodelning och arvskifte samt utgör även i förekommande fall grund för bestämmande av framtida efterarvs storlek. Syftet med domstolens granskning av

ingivna bouppteckningar är att i delägarnas och andra rättsägares intresse undersöka huruvida en i laga ordning hållen bouppteckningsförrättning efter en avliden person har kommit till stånd. Bouppteckningen skall därefter kunna utgöra grunden för inte endast beskattningen utan också för den avveckling av boet som sedermera skall ske. Det ankommer på rätten att i registreringsärendet bevaka bl.a. att rätt dödsbodelägare upptagits i bouppteckningen, att underåriga dödsbodelägare har behöriga ställföreträdare och att delägarna kallats till förrättningen. Att avgöra vilka som är dödsbodelägare är inte alltid lätt. En tolkning av gällande lag, testamenten m.m. måste göras vilket förutsätter god kännedom om civilrättsliga regler. Förutom de i första hand tillämpliga bestämmelserna i 20 kap. ÄB är av intresse även bestämmelser i ÄB om arvingar, dödsbodelägare och efterarvingar, om testamentstolkning, om när testamente blivit ståndande, om arvsavtal, om boutredningsman och testamentsexekutor m.m samt olika bestämmelser i äktenskapsbalken, föräldrabalken, sambolagen, försäkringsavtalslagen med flera författningar. Numera är det även relativt ofta som utländsk lags bestämmelser skall tillämpas. Det har sagts att mer än hälften av arbetet med bouppteckningar går åt till den civilrättsliga granskningen.

Det är klart att det ligger en del i att det någon gång kan bli fråga om svåra juridiska överväganden även i registreringsärenden. Men problemet skall inte överdrivas. Det är ändå inte fråga om annat än att efter en formell kontroll registrera en ingiven handling. Det skulle vara egendomligt om man inte skulle kunna anförtro skattemyndigheterna - som ju har att lösa en hel del komplicerade skatterättsliga frågor med civilrättsliga inslag - även denna uppgift.

Om man trots det sagda anser att själva registreringen av bouppteckningen är sådan att den inte bör handhas av någon annan myndighet än domstol, kan man överväga att dela upp handläggningen så att registreringen sköts av domstol medan skattebeslutet senare fattas av skattemyndighet. En ordning med uppdelning av handläggningen tillämpas i Finland, där dock arvsskatten bestäms först. Enligt vad utredningen erfarit vid besök i Helsingfors rådstuvurätt har uppdelningen lett till att domstol knappast utövar en egentlig civilrättslig kontroll.

En uppdelning innebär emellertid avsevärda nackdelar. De omkring 45 000 bouppteckningsärenden om året som föranleder beskattning skulle behöva granskas av två myndigheter i stället för av en. Det är klart att en sådan ordning skulle medföra ett visst krångel och en fördyring jämfört med dagens ordning. Här kan också pekas på att man både i registreringsärenden och ärenden om arvsskatt ofta måste ta del av såväl tidigare registrerade bouppteckningar (t.ex. för en tidigare avliden make) som av tidigare arvsskattebeslut (t.ex. sammanläggning, eftergift av arvsskatt och återvinning av arvsskatt).

Tingsrätterna kan nu snabbt få fram sådana handlingar ur sina arkiv. Det skulle uppstå praktiska problem om registreringsärendet och arvsskatteärendet skulle handläggas av två olika myndigheter. Enligt vår uppfattning talar övervägande skäl för att registreringen av bouppteckningar och fastställandet av arvsskatt skall ligga på en och samma myndighet.

13.4 Sammanfattning

Som vi ser det är bouppteckningshanteringen en uppgift som klart ligger vid sidan av domstolarnas ordinarie verksamhet. Vi menar därför, i enlighet med grunderna för våra utredningsdirektiv, att den bör flyttas bort från domstolarna om det inte finns tungt vägande skäl som talar för motsatsen. Den genomgång som vi har gjort visar visserligen att en överflyttning kan medföra vissa nackdelar för annan verksamhet vid tingsrätterna. En del av den verksamheten torde dock - bl.a. på grund av förslag från oss - komma att flyttas bort från tingsrätterna. Nackdelarna med en bortflyttning av bouppteckningshanteringen för den verksamhet som därefter kommer att finnas kvar vid tingsrätterna måste bedömas som marginella och uppvägs mer än väl av de rationaliseringar som blir följderna av att hanteringen flyttas till skattemyndigheterna och av de andra fördelar som följer med en överflyttning. Vi föreslår därför att uppgifterna att registrera bouppteckningar och dödsboanmälningar och att fastställa arvsskatt flyttas från tingsrätterna till skattemyndigheterna. Skattemyndigheternas beslut bör överklagas till länsrätt. Härigenom vinner man ytterligare en fördel, nämligen att de arbetsbelastade hovrätterna inte längre behöver syssla med denna för dem något udda materia.

En omorganisation av det slag som vi föreslår innebär en omfattande förändring. Vi har inte inom den tid som stått till vårt förfogande kunnat utarbeta de författningsförslag och organisatoriska förslag som erfordras. Det kan lämpligen uppdras åt domstolsverket och riks-skatteverket att gemensamt arbeta fram de förslag som behövs i dessa hänseenden.

14 Förrättande av borgerlig vigsel

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att det skall ankomma på domare eller annan tjänsteman vid tingsrätt att förrätta borgerlig vigsel.

Inledning

Enligt 1915 års lag om äktenskaps ingående och upplösning skulle borgerlig vigsel i stad förrättas av lagfaren ledamot av magistraten eller, i stad där det inte fanns magistrat, kommunalborgmästaren samt på landet av landsfiskalen eller, om Kungl. Maj:t medgav det för ett visst område, av en av länsstyrelsen särskilt förordnad vigselförrättare. Dessa bestämmelser inflöt oförändrade i 4 kap. 5 § i 1920 års giftermålsbalk. Innebörden av reglerna var bl.a. att borgerlig vigsel i stad med rådhusrätt skulle förrättas av domare.

Den 1 januari 1965 förstatligades rådhusrätterna och polisväsendet. Magistraterna och landsfiskalerna avskaffades. Det blev då nödvändigt att överväga vem som skulle vara behörig att förrätta borgerlig vigsel i framtiden.

Två utredningar hade behandlat frågan. *Stadsdomstolsutredningen* föreslog i betänkandet *Underrätterna* (SOU 1961:6) att lagfaren domare i underrätt skulle vara borgerlig vigselförrättare såväl i stad som på landet. Utredningen utgick från att landsfiskalerna skulle finnas kvar och ansåg att reglerna om landsfiskals befattning med borgerlig vigsel och om möjligheterna att särskilt förordna vigselförrättare skulle vara oförändrade.

Domstolskommittén ansåg i betänkandet *Rådhusrätternas förstatligande* (SOU 1963:56) att även om uppgiften att förrätta vigsel huvudsakligen var av administrativ natur det inte fanns tillräckliga skäl att flytta över uppgiften till någon annan befattningshavare än en domare i stad med rådhusrätt. Principiella skäl syntes då enligt kommittén inte böra hindra, att domare i häradsrätt fick samma uppgift. Härigenom tillgodosågs enligt kommittén ett önskemål om lagkunnighet hos vigselförrättare och vigselakten kunde äga rum i en lokal som var lämplig med hänsyn till aktens högtidlighet och värdighet. Landsfiskalernas befogenhet att förrätta vigsel borde enligt kommittén överföras till polischeferna. Därutöver ansåg kommittén att länsstyrelserna skulle få avgöra i vilken utsträckning särskilda vigselförrättare

erfordrades och förordna sådana. Det behövdes därvid enligt kommittén inte något särskilt beslut av Kungl. Maj:t att särskild vigselförrättare skulle utses.

I prop. 1964:163 konstaterade departementschefen att domare i rådhusrätt under mer än femtio år - i egenskap av magistratsledamot - hade varit borgerlig vigselförrättare. Det fanns enligt hans mening inte anledning att överflytta denna uppgift på annan befattningshavare i stad med rådhusrätt. Genom att låta domare i underrätt förrätta vigsel även på landsbygden bereddes enligt departementschefen de flesta trolovade möjlighet att få borgerlig vigsel under högtidliga former. Departementschefen anslöt sig därför till principen att domare i underrätt skulle vara borgerlig vigselförrättare. Däremot förordade departementschefen till skillnad från domstolskommittén att polischefen inte upptogs som vigselförrättare i lagtexten. Departementschefen delade slutligen domstolskommitténs uppfattning att länsstyrelsen skulle kunna förordna särskild vigselförrättare utan medgivande av Kungl. Maj:t. Det var enligt departementschefen angeläget att länsstyrelserna utnyttjade denna möjlighet, så att borgerlig vigselförrättare fanns på de orter där det förelåg behov av sådan vigselförrättare (prop. s. 117).

Riksdagen antog förslagen i propositionen. Sedan den 1 januari 1965 är alltså, förutom präst, lagfaren domare i allmän underrätt (tingsrätt) och den som länsstyrelsen har förordnat till vigselförrättare behöriga att förrätta vigsel. Bestämmelserna återfinns nu i 4 kap. 3 § äktenskapsbalken. Härutöver kan vissa tjänstemän i utrikesförvaltningen och präster få behörighet att förrätta vigsel i utlandet (1 kap. 5 § lagen om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, 1904:26 s. 1).

Både kyrklig och borgerlig vigsel förutsätter en särskild ceremoni där de blivande makarna är närvarande. De skall var för sig på fråga av vigselförrättaren ge till känna att de samtycker till äktenskapet. Därefter skall vigselförrättaren förklara att de är äkta makar. Detta är de minimikrav för giltig vigsel som föreskrivs i lagen (4 kap. 2 § äktenskapsbalken) och en borgerlig vigsel kan inskränkas till att omfatta dessa moment. Men det finns även möjligheter till en ceremoni som är mera omfattande och de flesta brudpar brukar välja den ceremonin.

Hur fungerar det nu?

I de största städerna är vigslarna ett dagligt inslag i domstolens verksamhet. I Stockholm förrättas vanligen omkring 1 000 vigslar om året av domare i Stockholms tingsrätt. I regel är antalet brudpar per dag inte fler än att vigslarna är avklarade på mindre än en timme. Tingsrätten har ett särskilt vigselrum i rådhuset som är högtidligt

inrett och prytt med levande blommor. På lördagar förrättas borgerliga vigslar i Stockholms stadshus av vigselförrättare som förordnats av länsstyrelsen. Antalet vigslar där uppgår till omkring 1 200 om året. Tingsrätten och Stockholms stad samarbetar på så sätt att tid för vigsel i stadshuset får beställas hos tingsrätten.

I Göteborg förrättades under år 1988 620 vigslar av domare vid Göteborgs tingsrätt. Även Göteborgs tingsrätt har ett vigselrum som är särskilt högtidligt inrett. Vigselförrättare, som förordnats av länsstyrelsen, förrättade under år 1988 780 vigslar i Göteborg. Den verksamheten administreras av kommunen i samarbete med tingsrätten. I samarbetet ingår bl.a. att kommunen får använda tingsrättens vigselrum under helger och veckoslut mot att kommunen håller med levande blommor även under vardagar.

Även i andra större städer är det vanligt att gå till tingsrätten för att gifta sig. Särskilda vigselrum förekommer både i gamla och nybyggda domstolslokaler. På mindre orter är det å andra sidan ovanligt att man gifter sig i tingsrätten. I allmänhet har man på små orter inget särskilt vigselrum på tingsrätten utan lagmannen brukar förrätta vigseln på sitt tjänsterum eller i en tingsal.

Bör vigsel ske vid tingsrätt även i fortsättningen?

En huvuduppgift för oss är enligt våra direktiv att se till att domstolarna i princip endast tilldelas sådana frågor som verkligen kräver domstolsprövning. Uppgiften att förrätta vigsel skiljer sig från tingsrätternas andra s.k. sidofunktioner genom att den inte åvilar tingsrätten som sådan utan de enskilda domarna. Det hindrar inte att uppgiften är sådan att det bör falla inom ramen för våra direktiv att undersöka om den kan flyttas till någon annan.

Det skäl som kan åberopas för att ta bort vigslarna från tingsrättsdomarna är av principiell natur - domstolarna skall bara syssla med rättskipning. Det finns emellertid ingen anledning att tro att vigslarna kan skötas bättre eller billigare hos någon annan. Övervägandena kan därför koncentreras till en analys av de skäl som kan åberopas mot en förändring.

Först kan vi konstatera att man, om domarnas vigselkyldighet tas bort, måste hitta någon annan som kan åta sig denna uppgift. Det räcker inte med att länsstyrelsen har möjlighet att förordna vigselförrättare utan det måste finnas en myndighet dit de som vill gifta sig kan vända sig och som kan ställa upp med en vigselförrättare utan dröjsmål. Det torde vara svårt att hitta myndigheter som både är lämpliga för uppgiften och som har en så god spridning som tingsrätterna och som dessutom har lämpliga lokaler för en högtidlig vigselceremoni.

Vid de mindre tingsrätterna är den tid som går åt för arbetet med vigslar försumbar. Även om antalet vigslar kan vara stort vid de största tingsrätterna, så är tidsåtgången försumbar också där med hänsyn till det stora antalet domare. Det finns alltså ingen anledning att av hänsyn till domstolarnas arbetsbörda lägga vigselkyldigheten på någon annan.

Tingsrätterna har i många fall särskilt inredda vigselrum och även de tingsrätter som inte har vigselrum kan i regel hålla vigsel i fina och högtidliga lokaler. Det är viktigt att ceremonin utformas så att den blir stämningsfull. Man skall inte heller bortse från att det i de stora städerna har blivit tradition att gifta sig i tingsrättens lokaler.

Det som nu har sagts talar för att det finns skäl att behålla möjligheten att förrätta borgerlig vigsel i tingsrätts lokaler. Emellertid kan det inte vara nödvändigt att vigsel alltid skall förrättas av domare. Uppgiften att förrätta vigsel kräver inga juridiska kunskaper. Vad som krävs är främst en förmåga att skapa en värdig ceremoni av vigselakten. Det kan vara lämpligt att öppna en möjlighet att förordna exempelvis ett kvalificerat biträde att förrätta vigslar i vissa fall.

Vi föreslår alltså att det även i fortsättningen skall ankomma på domare vid tingsrätt att förrätta borgerlig vigsel. Dessutom föreslår vi att det öppnas en möjlighet för lagmannen vid tingsrätten att förordna en annan tjänsteman att förrätta vigsel.

15 Beslut rörande verkställighet av brottmålsdomar

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att övervakningsnämndernas uppgifter när det gäller att besluta i frågor om frihetsberövande skall flyttas till de allmänna domstolarna. Vi föreslår också att övervakningsnämnderna befrias från uppgiften att hos åklagare begära att denne för talan vid domstol om undanröjande av skyddstillsyn. När det gäller övervakningsnämndernas återstående arbetsuppgifter föreslår vi att de med några undantag flyttas till andra myndigheter inom kriminalvårdsverket - i första hand till frivårdsmyndigheterna. Som en konsekvens av dessa överflyttningar föreslår vi att övervakningsnämnderna avskaffas.

15.1 Nämnderna inom kriminalvården

Den som döms till fängelse skall i princip avtjäna sitt straff i en kriminalvårdsanstalt. I regel verkställs emellertid inte hela straffet i anstalt utan den dömde frigives villkorligt efter viss tid - i allmänhet sedan halva strafftiden avtjänats. Att frigivningen är villkorlig innebär att det under en prøvotid, som i regel uppgår till ett år, finns möjlighet att förverka den villkorligt medgivna friheten, om den dömde missköter sig. Då skall det kvarvarande fängelsestraffet, eller en del av det, verkställas i anstalt. Den villkorligt frigivne står under övervakning, om det bedöms som påkallat.

Den som har begått brott som enligt den tillämpliga straffbestämmelsen skall bestraffas med fängelse kan under vissa förutsättningar dömas till skyddstillsyn i stället för till fängelse. Skyddstillsynen pågår under en prøvotid av tre år. Under den tiden kan skyddstillsynen undanröjas och påföljden bestämmas till fängelse, om den dömde missköter sig. Under en del av prøvotiden står den dömde under övervakning.

Till kriminalvårdens viktigaste uppgifter hör att verkställa fängelsestraffen samt att ansvara för övervakningen av personer som är villkorligt frigivna från fängelse eller dömda till skyddstillsyn.

Kriminalvårdsanstalterna är uppdelade i riksanstalter och lokalan-

stalter. Anstalterna ingår i en regionorganisation, som omfattar sju geografiska regioner. Även frivårdsmyndigheterna, som ansvarar för frivården, ingår i regionorganisationen. Varje region står under ledning av en kriminalvårdsdirektör.

De flesta beslut beträffande verkställigheten fattas av tjänstemän inom kriminalvården. När det gäller personer som är intagna i anstalt kan beslut fattas av *styresmannen på anstalten*, *regionchef* eller *kriminalvårdsstyrelsen*. Beslut rörande personer som är dömda till skyddstillsyn eller som är villkorligt frigivna från fängelse fattas i regel av en av landets 60 *frivårdsmyndigheter*.

Vid sidan av dessa organ finns det särskilda nämnder - övervakningsnämnderna och kriminalvårdsnämnden - för att fatta beslut i frågor av särskild vikt för den enskilde. De tillkom i samband med att brottsbalken (BrB) trädde i kraft år 1965.

Härutöver kan allmän domstol fatta vissa beslut om åtgärder vid misskötsamhet från den dömdes sida.

Övervakningsnämnderna är 30 till antalet. En övervakningsnämnd består av ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. De tre andra ledamöterna utses genom val av kommunfullmäktige och i vissa fall av landstinget. Nämnden fattar normalt beslut med ordföranden eller vice ordföranden och två andra ledamöter. I brådskande fall och i ärenden av mindre vikt får ordföranden besluta ensam. Under budgetåret 1988/89 hade nämnderna 1 232 sammanträden. Under samma tid fattades 3 887 ordförandebeslut.

De beslut som övervakningsnämnden kan ha att fatta beträffande personer som dömts till fängelsestraff avser

- att övervakning efter villkorlig frigivning skall upphöra innan ett år av prövotiden har förflutit (26 kap. 11 § tredje meningen BrB),
- föreskrift under prövotid (26 kap. 15 och 16 §§ BrB),
- överprövning av frivårdsmyndighets beslut att ställa villkorligt frigiven under övervakning, förordna övervakare m.m. samt beslut i första instans i sådana frågor i vissa fall (26 kap. 11 §, 12 § andra meningen och 13 § andra meningen samt 37 kap. 7 § första stycket BrB),
- att varning skall meddelas den som är villkorligt frigiven (26 kap. 18 § 1 BrB),
- övervakning av den som är villkorligt frigiven även efter det att ett år av prövotiden har förflutit (26 kap. 18 § 2 BrB),
- förklaring att villkorligt medgiven frihet skall vara förverkad (26 kap. 19 § BrB),
- omhändertagande av den som är villkorligt frigiven (26 kap. 22 § BrB),

- tillåtelse för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt att vistas utanför anstalten i vissa fall (34 och 54 §§ lagen om kriminalvård i anstalt, KvaL; 1974:203 och 34 § 2 kungörelsen med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om kriminalvård i anstalt, 1974:248),
- frågor om passtillstånd som hänskjutits till nämnden av styresmannen för anstalten eller frivårdsmyndigheten samt framställningar till passmyndighet om återkallelse av pass (19, 21 och 24 §§ passlagen, 1978:302),
- frågor om åtgärder beträffande villkorligt frigivna genom beslut i annan nordisk stat, där den frigivne står under övervakning här (20 § lagen om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge ang. verkställighet av straff m.m.; nordiska verkställighetslagen, 1963:193),
- frågor om åtgärder beträffande personer som frigivits villkorligt här och där övervakningen är anordnad i annan nordisk stat (22 § tredje stycket nordiska verkställighetslagen),
- framställningar till annan nordisk stat om anordnande av övervakning i den staten för personer som frigivits villkorligt här (22 § första stycket nordiska verkställighetslagen),
- prövning av frågor om verkställighet här i landet beträffande utländsk villkorlig frigivning (11 - 13 §§ lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet, 1978:801) och
- anmälan till kriminalvårdsstyrelsen att det finns förutsättningar för verkställighet utomlands enligt lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet (7 § förordningen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet, 1979:163).

Enligt 7 § förordningen (1988:683) med instruktion för övervakningsnämnderna skall varje nämnd genom besök i de kriminalvårdsanstalter som hör till nämndens verksamhetsområde skaffa sig kännedom om förhållandena i anstalterna. Därvid skall de intagna få tillfälle till samtal med nämnden eller någon ledamot av denna.

Övervakningsnämnderna handlägger också frågor som rör verkställighet av skyddstillsyn. De beslut som det ankommer på övervakningsnämnden att fatta avser

- meddelande, ändring och upphävande av föreskrift om vad den dömda har att iaktta under prövotiden (28 kap 6 § samt 26 kap. 15 och 16 §§ BrB),
- överprövning av frivårdsmyndighets beslut att förordna övervakare m.m. samt beslut i första instans i sådana frågor i vissa fall (26 kap. 12 § andra meningen och 13 § andra meningen, 28 kap. 6 § samt 37 kap. 7 § första stycket och 8 § första stycket BrB),
- fråga om varning (28 kap. 7 § första stycket 1 BrB),

- övervakning även sedan det gått ett år av prövotiden och upphörande av sådan övervakning (28 kap. 7 § första stycket 2 och andra stycket BrB),
- framställning till åklagare om att denne hos domstol skall föra talan om att skyddstillsynen skall undanröjas (28 kap. 8 § BrB),
- tillfälligt omhändertagande av den som dömts till skyddstillsyn (28 kap. 11 § BrB),
- frågor om passtillstånd som hänskjutits till nämnden av frivårdsmyndigheten samt framställningar till passmyndighet om återkallelse av pass (19, 21 och 24 §§ passlagen, 1978:302),
- frågor om åtgärder beträffande personer som dömts till villkorlig dom i annan nordisk stat och som står under övervakning här (13 § nordiska verkställighetslagen),
- framställningar till annan nordisk stat om anordnande av övervakning där för den som här i landet dömts till skyddstillsyn (15 § första stycket och 25 § andra stycket nordiska verkställighetslagen),
- frågor om åtgärder beträffande personer som i Sverige dömts till skyddstillsyn och som står under övervakning i annat nordiskt land (15 § tredje stycket nordiska verkställighetslagen),
- prövning av vissa frågor om verkställighet av utländsk villkorlig dom här i landet (11 - 13 §§ lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet) och
- anmälan till kriminalvårdsstyrelsen att det finns förutsättningar för verkställighet utomlands enligt lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet (7 § förordningen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet).

Vissa frågor rörande fängeseldömda prövas av *kriminalvårdsnämnden*. Denna nämnd består av en ordförande som är jurist och har erfarenhet av tjänstgöring som domare och ytterligare fyra ledamöter. Nämndens ledamöter utses av regeringen. Kriminalvårdsnämndens beslut avser

- villkorlig frigivning av den som dömts till fängelse i lägst två år (26 kap. 9 § BrB),
- frigivningspermission beträffande intagna som dömts till fängelse i lägst två år (33 och 54 §§ KvaL),
- frågor om vistelse utanför anstalt beträffande intagna som dömts till fängelse i lägst två år (34 och 54 §§ KvaL),
- prövning av överklagande av beslut av övervakningsnämnd i frågor som rör personer som villkorligt frigivits från fängelse (beslut om övervakning enligt 26 kap. 11 § BrB, om särskilda föreskrifter enligt 26 kap. 15 § BrB, om varning eller övervakning enligt 26 kap. 18 § BrB, om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt

- 26 kap. 19 § BrB och om omhändertagande enligt 26 kap. 22 § BrB) - 37 kap. 7 § andra stycket BrB,
- prövning av överklagande av beslut av övervakningsnämnd beträffande rätten för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt att vistas utanför anstalten (34 och 56 §§ KvaL),
 - prövning av överklagande av beslut av övervakningsnämnd enligt passlagen (28 § passlagen),
 - prövning av överklagande av beslut av övervakningsnämnd om framställning till annan nordisk stat beträffande villkorligt frigiven (22 § första stycket och 27 § andra stycket nordiska verkställighetslagen) och
 - prövning av vissa överklaganden av övervakningsnämnds beslut enligt lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet (26 § andra stycket).

Övervakningsnämnderna och kriminalvårdsnämnden är att anse som förvaltningsmyndigheter i förvaltningslagens (1986:223) mening. Utöver bestämmelserna i förvaltningslagen finns det särskilda regler om förfarandet inför nämnderna i 37 kap. BrB.

15.2 Bakgrund till den nuvarande ordningen

För en redogörelse för utvecklingen av nämndorganisationen fram till den 1 juli 1983 hänvisas till SOU 1981:92 s. 123 - 136.

Den 1 juli 1983 skedde en genomgripande förändring av övervakningsnämndernas arbetsuppgifter. Även kriminalvårdsnämnden berördes av förändringarna.

Före den 1 juli 1983 ankom det på övervakningsnämnderna att leda kriminalvården i frihet. I ledningsfunktionen låg dels ett ansvar för att övervakningen skedde på ett ändamålsenligt sätt, dels en befogenhet att ge skyddskonsulenter (numera frivårdsmyndigheterna) anvisningar och direktiv för frivårdsarbetet. Under övervakningsnämnden hade skyddskonsulenterna, som motsvarar dagens frivårdsmyndighet, tillsyn över och ansvaret för övervakningsverksamheten i sitt distrikt, medan den omedelbara befattningen med övervakningen utövades av övervakaren. Genom 1983 års reform framtogs övervakningsnämnderna uppgiften att leda frivården. Den uppgiften överfördes i stället på skyddskonsulenter under regioncheferna. Samtidigt minskades antalet övervakningsnämnder från 49 till nuvarande 30.

Beträffande motiven till den ordning som gäller nu hänvisas till prop. 1982/83:85.

15.3 Tidigare förslag beträffande övervakningsnämnderna

Fängelsestraffkommittén föreslog i betänkandet Villkorlig frigivning samt nämnder och lekmannamedverkan inom kriminalvården (SOU 1981:92) att övervakningsnämnderna skulle avskaffas och att deras arbetsuppgifter skulle fördelas mellan kriminalvårdsverket och tingsrätterna. En utgångspunkt var att frågor av mera ingripande betydelse för den dömde och som förutsatte en särskild avvägning av omständigheterna i det enskilda fallet skulle övertas av domstol. Skälet till förslaget var framför allt det statsfinansiella läget.

Förslaget att avskaffa övervakningsnämnderna genomfördes inte (prop. 1982/83:85). Ett starkt skäl för att behålla nämnderna var att ärendena om omhändertagande skulle kunna vålla praktiska problem, om handläggningen överfördes till domstol. I avsnitt 15.4 lämnas en närmare redogörelse för de överväganden som gjordes.

I en lagrådsremiss den 11 juli 1991 föreslog den dåvarande regeringen att huvudregeln om villkorlig frigivning från fängelsestraff sedan halva strafftiden avtjänats skall avskaffas och ersättas med en regel om obligatorisk frigivning efter två tredjedelar av strafftiden. En sådan ordning innebär att kriminalvårdsnämndens uppgifter skulle bli begränsade till att avse endast överprövningar av övervakningsnämndernas beslut i vissa frågor. I lagrådsremissen föreslogs därför att kriminalvårdsnämnden skall avskaffas och att övervakningsnämndernas beslut skall överklagas till hovrätt och kammarrätt. Den nya ordningen föreslogs träda i kraft den 1 januari 1993. I yttrande den 27 september 1991 lämnade lagrådet - fransett mindre anmärkningar och påpekanden - förslagen utan erinran. De frågor som togs upp i lagrådsremissen övervägs nu i justitiedepartementet, enligt vad vi har inhämtat dock med sikte på en fakultativ i stället för obligatorisk villkorlig frigivning.

Påföljdsutredningen har i betänkandet (SOU 1991:45) Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m., framlagt olika förslag som påverkar övervakningsnämndernas arbetsuppgifter. Ett förslag innebär införande av en ny typ av frigivningspermission som skall vara obligatorisk och gälla för alla som avtjänar fängelsestraff på fyra månader eller mer. Frigivningspermissionens längd skall enligt förslaget variera mellan 20 och 60 dagar. Permissionen föreslås kunna hävas vid misskötsamhet efter beslut av övervakningsnämnden. Påföljdsutredningen föreslår också att den som frigives villkorligt inte längre skall stå under övervakning. En konsekvens härav blir att varken frivårdsmyndigheten eller övervakningsnämnden skall ha något med den villkorligt frigivne att skaffa. Möjligheterna att tillfälligt omhänderta den som frigetts villkorligt föreslås därför avskaffade.

Däremot vill påföljdsutredningen ha kvar möjligheten att ge den villkorligt frigivne varning och att som yttersta åtgärd förverka den villkorliga friheten. Utredningen föreslår att beslut i dessa frågor skall fattas av domstol efter talan av allmän åklagare. Påföljdsutredningens förslag övervägs f.n. inom justitiedepartementet.

15.4 Bör övervakningsnämnderna avskaffas?

15.4.1 Allmänt

Till kriminalvårdens främsta uppgifter hör att verkställa fängelsestraffen och att ansvara för övervakningen av personer som är dömda till skyddstillsyn eller villkorligt frigivna från fängelse. Det säger sig självt att det i verksamheten ingår att fatta beslut om åtgärder som för de enskilda som berörs kan framstå som allvarliga ingrepp i deras personliga integritet. I första hand gäller detta naturligtvis åtgärder som innebär frihetsberövande. Även många andra åtgärder kan emellertid framstå som integritetskränkande för den som berörs.

Den nuvarande ordningen med särskilda nämnder är drygt 25 år gammal. Den innebär att beslut om frihetsberövande och beslut som av annat skäl är särskilt ingripande för den dömda fattas av nämnder med en jurist som ordförande och under lekmannamedverkan. Fördelarna med en sådan ordning är flera. För det första åstadkommer man goda förutsättningar för beslut som är sakligt välgrundade och som blir respekterade både av kriminalvårdens personal och av den dömda. För det andra är det värdefullt med insyn från utomstående i den annars ganska slutna värld som kriminalvården utgör. Genom lekmannainsynen skapar man förutsättningar för en allmän förståelse för kriminalpolitiken. Man kan också förmoda att en verksamhet som på detta sätt är föremål för kontinuerlig insyn har bättre förutsättningar att fungera väl än en verksamhet som bedrivs under mer isolerade former. Att lekmän deltar i besluten tillgodoser självfallet också intresset av att besluten ligger i linje med allmänna medborgerliga värderingar.

I våra direktiv står att ett exempel på arbetsuppgifter där man kan överväga en överflyttning från förvaltningsmyndigheter till domstolar är de uppgifter som nu ankommer på övervakningsnämnderna. I det följande skall vi först diskutera de uppgifter som nämnderna nu har när det gäller beslut om frihetsberövanden. I det sammanhanget är det en särskild aspekt som kommer i blickfånget, nämligen de internationella åtaganden som Sverige har gjort i olika sammanhang och som innebär att vårt land utfäst sig att erbjuda möjligheter till domstolsprövning just när det gäller frågor om frihetsberövanden. Därefter skall behandlas de övriga uppgifter som nämnderna nu har.

15.4.2 Beslut om frihetsberövande

Den som dömts till fängelse i Sverige skall i regel friges villkorligt sedan halva tiden har avtjänats (26 kap. 6 § BrB). I allmänhet gäller en prövotid av ett år för den villkorligt frigivne (26 kap. 10 § BrB). Som närmare kommer att beröras i det följande kan övervakningsnämnden, om den villkorligt frigivne misskött sig, under vissa förhållanden beröva honom hans frihet igen. Övervakningsnämndens beslut kan överklagas till kriminalvårdsnämnden men inte längre. Även den som avtjänar skyddstillsyn kan berövas sin frihet genom beslut av övervakningsnämnden. Frågan är hur dessa regler stämmer överens med våra internationella åtaganden.

Bestämmelser om ledamöter i övervakningsnämnderna står i 37 kap. 1 - 3 och 5 §§ BrB. Övervakningsnämnderna består av ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter, om inte regeringen förordnar att en viss nämnd skall ha flera ledamöter. Nämnden är beslutförför med ordförande och två ledamöter. I brådskande fall och i ärenden av mindre vikt får ordföranden ensam besluta på nämndens vägnar.

Det är regeringen som förordnar ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vice ordföranden tjänstgör vid förfall för ordföranden i dennes ställe. Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förordnas tillfällig ersättare av kriminalvårdsstyrelsen. Ordföranden, vice ordföranden och tillfällig ersättare skall vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. Ordföranden och vice ordföranden förordnas för en tid av tre år.

Övriga ledamöter i övervakningsnämnd utses genom val av kommunfullmäktige eller landstinget för en tid av tre år.

Ledamöter och ersättare i övervakningsnämnd skall ha avlagt domared. Mot ledamot och ersättare skall gälla samma jäv som i fråga om domare med ett undantag. Undantaget innebär att det är möjligt för en ledamot i övervakningsnämnd att besluta i fråga om påföljder som han varit med om att ådöma i domstol.

Övervakningsnämnden biträds av en sekreterare som förordnas av nämnden (2 § förordningen med instruktion för övervakningsnämnderna, 1988:683). I dennes uppgifter ingår att föra protokoll vid nämndens sammanträden och att svara för att inkommande handlingar diarieförs. Däremot har nämnderna inga egna kanslier utan kansli-göromålen fullgörs av personal hos frivårdsmyndigheterna.

En övervakningsnämnd är att anse som en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens (1986:223) mening. Rättegångsbalkens regler om muntlig handläggning och offentlighet äger således inte tillämpning. Det ankommer i stället på nämnden själv att bestämma vilka personer som skall få närvara vid sammanträde. Ärendena avgörs genom föredragning. Föredragningsskyldigheten åvilar sekreteraren eller en kriminalvårdstjänsteman. I enlighet med förvaltningslagens regler får

en övervakningsnämnd som regel inte avgöra ett ärende utan att den dömde har fått del av allt material som tillförts ärendet. Den dömde skall vidare alltid beredas tillfälle att bli hörd om han begär det (37 kap. 6 § BrB).

Regler om kriminalvårdsnämnden står i 37 kap. 4 och 5 §§ BrB. Nämnden skall bestå av en ledamot som är eller varit innehavare av domarämbete och som skall vara ordförande i nämnden samt ytterligare fyra ledamöter. Ersättare utses till det antal som regeringen bestämmer. Regeringen utser ordförande, övriga ledamöter och ersättare. Ordföranden får i brådska fall och i ärenden av mindre vikt ensam besluta på nämndens vägnar. Ordförande, övriga ledamöter och ersättare utses för fem år.

Även för kriminalvårdsnämnden gäller förvaltningslagens regler om bl.a. rätt för den dömde att ta del av det material som tillförts ärendet. När det gäller rätt för den dömde att närvara vid nämndens sammanträde gäller en regel som avviker från motsvarande regel beträffande övervakningsnämnderna. Enligt 37 kap. 6 § tredje stycket BrB skall tillfälle lämnas den dömde att bli hörd muntligen om det kan vara till gagn och lämpligen kan ske.

Det är två former av frihetsberövande som är aktuella i det här sammanhanget. Enligt 26 kap. 19 § BrB kan övervakningsnämnden för det första förklara den villkorliga friheten förverkad till en tid av högst en månad varje gång. En förutsättning för ett sådant beslut är att den frigivne allvarligt åsidosatt sina åligganden och att det kan antas att han inte kommer att låta rätta sig genom någon annan åtgärd som övervakningsnämnden kan vidta. Under budgetåret 1988/89 fattade övervakningsnämnderna 73 sådana beslut. Övervakningsnämndens beslut kan av den som dömts till fängelse (men inte av det allmänna) överklagas till kriminalvårdsnämnden, vars beslut inte kan överklagas.

För det andra finns det regler om tillfälligt omhändertagande av den som villkorligt frigivits och den som dömts till skyddstillsyn i 26 kap. 22 § och 28 kap. 11 § BrB. Övervakningsnämnden kan sålunda enligt dessa bestämmelser förordna att den villkorligt frigivne eller den som dömts till skyddstillsyn skall omhändertas på lämpligt sätt i avvaktan på vidare förordnande. När beslutet verkställts, placeras den omhändertagne i polisarrest eller häkte. Ett sådant beslut skall omprövas så ofta som det finns anledning till det. Den som omhändertagits får inte kvarhållas längre tid än en vecka. Om det finns synnerliga skäl till det, får nämnden dock genom ett nytt beslut förordna att han skall kvarhållas i ytterligare en vecka. Förutsättningarna för beslut om omhändertagande enligt dessa bestämmelser är att det uppkommer fråga om att förklara den villkorliga friheten förverkad eller att vidta vissa mindre ingripande åtgärder på grund av misskötsamhet eller åtgärd för att den villkorligt frigivne eller den till skyddstillsyn dömd

skall underkasta sig vård eller behandling. Beslut om omhändertagande kan också meddelas om någon har undandragit sig den övervakning som följer med beslutet om villkorlig frigivning eller på grund av domen till skyddstillsyn. Under budgetåret 1988/89 fattade övervakningsnämnderna 2 479 beslut om omhändertagande. Anledningen till att övervakningsnämnderna förordnar om omhändertagande är så gott som undantagslöst att kontakten med den dömda har upphört och att det behövs medverkan från polis för att återupprätta den. Det är i sådana fall ofta fråga om mycket brådskande ärenden med hänsyn till att den dömda kan befaras ha råkat in i en missbruksperiod. Nämndens beslut beträffande den som är villkorligt frigiven får överklagas till kriminalvårdsnämnden. Den som dömts till skyddstillsyn får överklaga beslutet till hovrätten. Kriminalvårdsnämndens och hovrättens beslut får inte överklagas.

Det är främst två internationella konventioner som är av intresse i detta sammanhang. Först kan nämnas 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som trädde i kraft för Sveriges del år 1976. Enligt denna FN-konvention (art. 9 p. 4) skall var och en som berövas friheten tillförsäkras rätt att föra talan i domstol så att domstolen utan dröjsmål kan fatta beslut om hans frihetsberövande är lagligt och beordra hans frigivning om det inte är det.

Även innehållet i 1950 års europakonvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna måste uppmärksammas.

Enligt artikel 5 i europakonventionen gäller bl.a. att var och en som berövas sin frihet skall ha rätt att få sin sak prövad av domstol. Den första fråga man har att ställa sig är om artikel 5 över huvud taget är tillämplig. Det skulle kunna sägas att beslutet om frihetsberövandet fattas när domstolen meddelar en dom på fängelse och att alla senare beslut faller inom ramen för verkställigheten av detta fängelsestraff. Senare beslut att ta in den som villkorligt frigivits i fängelse skulle med en sådan tolkning inte innebära att den villkorligt frigivne berövas sin frihet i konventionens mening. Den frågan var föremål för Europadomstolens bedömning år 1987 i fallet Weeks (Publications of the European Court of Human Rights, Serie A, Vol. 114). Weeks var en person som år 1976 i Storbritannien frigavs "on licence" från ett livstidsstraff som hade ådömts honom år 1966. År 1977 hävde inrikesministern frigivningen efter att ha hört en särskild nämnd, Parole Board. I Europadomstolen hävdade Storbritannien att konventionens artikel 5 inte var tillämplig på inrikesministerns beslut eftersom Weeks redan var berövad friheten på grund av 1966 års dom. Europadomstolen uttalade sig om innebörden av artikel 5 på följande sätt: "Article 5 applies to 'everyone'. All persons, whether

at liberty or in detention, are entitled to the protection of Article 5, that is to say, not to be deprived, or to continue to be deprived, of their liberty save in accordance with the conditions specified in paragraph 1 and, when arrested or detained, to receive the benefits of the various safeguards provided by paragraphs 2 to 5 so far as applicable" (s. 22).

Domstolens uttalande torde kunna tjäna till ledning även när det gäller de frihetsberövanden som kan bli aktuella för den som är villkorligt frigiven enligt svenska regler. Det innebär att den frihet som den villkorligt frigivne åtnjuter skyddas av konventionens artikel 5 och att den som berövas friheten har rätt enligt § 4 i artikel 5 påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas av domstol.

I Weeks-fallet gjordes från Storbritanniens sida invändningen att den domstolsprövning som erfordrades enligt konventionens artikel 5 § 4 var inbyggd i den ursprungliga rättegången som resulterade i 1966 års livstidsdom. Storbritannien hänvisade härvid till ett annat fall från Europadomstolen, fallet De Wilde, Ooms och Versyp där domstolen meddelade dom den 18 juni 1971. I Weeks-fallet fann emellertid domstolen att den frihetsberövade, även om det ursprungliga beslutet om frihetsberövande meddelats av domstol, har rätt till ny domstolsprövning enligt § 4 om det gäller en efterföljande (ensuing) period av frihetsberövande där nya omständigheter som påverkar frihetsberövandets laglighet kan uppkomma (s. 28).

Det svenska systemet med villkorlig frigivning bygger på att den som frigetts skall få kvarbli i frihet om han inte begår nya brott. De regler om frihetsberövande vid olika former av misskötsamhet som det här är fråga om är undantag från denna huvudregel. Det är endast under vissa i lag angivna förutsättningar som ett beslut om frihetsberövande får meddelas. Den förutsättning för att den frihetsberövade skall ha rätt till domstolsprövning enligt § 4 som Europadomstolen uppställde i Weeks-fallet - att det kan uppkomma nya omständigheter som påverkar frihetsberövandets laglighet - är således uppfylld. Det innebär att reglerna om rätt till domstolsprövning i europakonventionens artikel 5 § 4 gäller för frihetsberövanden enligt 26 kap. 19 och 22 §§ BrB.

Vad som blir intressant är därvid om man kan se övervakningsnämnderna och kriminalvårdsnämnden som domstolar i konventionens mening. De krav som konventionen ställer för att ett organ skall anses som en domstol låter sig inte till alla delar så lätt fastställas. Innebörden av konventionsbestämmelserna klargörs emellertid undan för undan genom avgöranden av Europadomstolen.

Så mycket är ställt utom allt tvivel att det varken är tillräckligt eller nödvändigt att det beslutande organet betecknas som domstol. Däremot krävs det att det beslutande organet står fritt i förhållande till

såväl den verkställande makten som till parterna i målet. Vidare krävs att reglerna om förfarandet inför det beslutande organet tillhandahåller de grundläggande processuella garantier som tillämpas i mål om frihetsberövanden (fallet de Wilde, Ooms och Versyp, jfr Weeks-fallet s. 30).

Som nämnts är det förvaltningslagens regler, kompletterade med regler i BrB om rätt för den dömde att företräda personligen, som styr förfarandet inför nämnderna. De reglerna torde när det gäller övervakningsnämnderna innebära att de krav som ställs i artikel 5 § 4 i konventionen är uppfyllda. När det gäller förfarandet inför kriminalvårdsnämnden måste en reservation göras - det är tänkbart att konventionen innebär att den villkorligt frigivne bör ha större möjligheter att få till stånd en muntlig förhandling än vad de svenska reglerna ger honom.

När det gäller frågan om nämnderna kan anses stå fria i förhållande till den verkställande makten och till parterna i målet blir framför allt följande av intresse.

I Weeks-fallet var den engelska s.k. Parole Board föremål för bedömning i detta hänseende. Parole Board är sammansatt av minst tre personer, varav en domare och en psykiater. Ledamöterna i Parole Board utses av inrikesministern. Europadomstolen ansåg inte att det sätt på vilket ledamöterna i Parole Board utsågs föranledde att de inte skulle vara oavhängiga. Dessutom ansåg sig domstolen vara förvissad om att domarledamoten och de andra ledamöterna var fullt oberoende i förhållande till det verkställande organet och opartiska i sin ämbetsutövning. Men det återstod enligt domstolen att besvara frågan om Parole Board framstod som oberoende, framför allt för personer vars frihetsberövande var satt i fråga. Här fäste domstolen avseende vid att Parole Boards funktioner inte förde Parole Board i kontakt med tjänstemän vid fängelserna eller med inrikesdepartementet på ett sådant sätt att Parole Board kunde identifieras med fängelseadministrationen eller departementet (s. 30).

När det gäller övervakningsnämnderna finns det framför allt anledning att se på förhållandet mellan kriminalvården och nämnderna. Kriminalvårdsstyrelsen är i administrativt hänseende chefsmyndighet för nämnderna och har att utse tillfällig ersättare för ordföranden vid behov. Det är i de allra flesta fall frivårdsmyndigheterna inom kriminalvården som tar initiativ till att nämnden tar upp frågor om frihetsberövande till prövning. Frivårdsmyndigheten måste därför i frågor om frihetsberövande ses som den enskildes motpart. Samtidigt är det personal vid frivårdsmyndigheterna som sköter övervakningsnämndernas kansligöromål. Dessutom är det i allmänhet tjänstemän vid frivårdsmyndigheterna som är föredragande inför nämnderna i ärenden om frihetsberövande. Enligt 3 § förordningen med instruktion

för övervakningsnämnderna har en kriminalvårdstjänsteman alltid rätt att vara närvarande när nämnden håller sammanträde för att behandla ett ärende som han handlägger. Vidare har enligt samma bestämmelse chefen för kriminalvårdsregionen också rätt att närvara vid nämndens sammanträden. Slutligen skall övervakningsnämnderna varje år ge in en berättelse om sin verksamhet under det senaste budgetåret till kriminalvårdsstyrelsen (8 § förordningen med instruktion för övervakningsnämnderna).

Även kriminalvårdsnämnden har stark anknytning till kriminalvårdens organ. Kriminalvårdsstyrelsen är chefsmyndighet för nämnden i administrativt hänseende och tillhandahåller nämnden sammanträdesrum, kanslilokaler och personal (3 § förordningen med instruktion för kriminalvårdsnämnden, 1988:682). Ärenden som nämnden skall avgöra föredras i regel av tjänstemän hos kriminalvårdsstyrelsen (4 § förordningen). Nämnden skall varje år ge in en verksamhetsberättelse till kriminalvårdsstyrelsen (8 § förordningen).

Det måste, som framgår av det sagda, anses vara tveksamt om nämnderna har en sådan fristående ställning i förhållande till kriminalvårdens organ att de kan godtas som domstolar i konventionens mening. Och även om man från svensk sida nu skulle göra den bedömningen att nämndorganisationen är godtagbar enligt konventionen, kan det sägas att redan risken för att en prövning i en nämnd i ett visst fall inte skulle uppfylla konventionens krav är ett motiv för reformer. Man kan till och med hävda att det saknas anledning att, eftersom det är fråga om prövning av ett frihetsberövande, i onödan ha ett regelsystem som i något hänseende ens kan tangera de yttre gränserna för det konventionsmässigt tillåtna. Den bedömningen gjorde regering och riksdag när det gäller utskrivningsnämnderna och psykiatriska nämnden i lagstiftningsärendet om psykiatrisk tvångsvård m.m (prop. 1990/91:58 s. 179).

Man kan naturligtvis lösa problemet genom att göra nämnderna till organ som är helt fristående från kriminalvården. Det skulle emellertid förutsätta en väsentlig utbyggnad av organisationen hos nämnderna. En sådan utbyggnad skulle, förutom att vara kostsam, komma att stå i strid med det under senare år allt oftare framförda önskemålet att undvika specialdomstolar och särskilt sådana vilka liksom nämnderna verkar inom ett mycket begränsat kompetensområde. Det kan nämnas att övervakningsnämnderna och kriminalvårdsnämnden - när utskrivningsnämndernas och psykiatriska nämndens uppgifter övertas av domstol den 1 januari 1992 - kommer att vara de enda organ utanför domstolväsendet som beslutar om frihetsberövande som inte är rent tillfälligt.

Emellertid överklagas, som nämnts, övervakningsnämnds beslut om frihetsberövande beträffande den som är dömd till skyddstillsyn till hovrätt. Däremot överklagas inte besluten om frihetsberövande be-

träffande den som är villkorligt frigiven från fängelse till domstol utan till kriminalvårdsnämnden. En lösning enligt vilken man tillåter att besluten om frihetsberövande överklagas till domstol skulle kunna sägas innebära en ordning som formellt sett överensstämmer med europakonventionen. I enlighet med domstolsutredningens överväganden när det gäller instansordningen i övrigt inom domstolsväsendet skulle det dock ligga närmast till hands att låta tingsrätterna bli överprövningsinstanser till nämnderna. Det finns, när man skall ta ställning i denna fråga, anledning att särskilt beakta att det är ovanligt att övervakningsnämndernas beslut om frihetsberövande över huvud taget överklagas. Det sammanhänger antagligen med att det vid de korta tider som det i allmänhet är fråga om är svårt att hinna med en överprövning innan det beslutade frihetsberövandet är avtjänat. För enklart kan saken uttryckas så att övervakningsnämndens beslut i teorin kan överklagas men i realiteten ofta är utan appell. Det gör att man har anledning att ställa sig tveksam till hur en sådan ordning skulle bedömas av de organ som är satta att tillämpa europakonventionen. Till detta kommer att en ordning med tingsrätterna som överinstanser till nämnderna även av andra skäl förefaller omotiverad. Varför skall dessa beslut i första instans fattas av 30 nämnder med ordförande och två lekmän för att i andra instans överprövas av 97 tingsrätter med ordförande och tre lekmän? När det nu, enligt det resonemang som redovisats ovan, visar sig att övervakningsnämnderna inte torde godtas som domstolar i europakonventionens mening, finns det ingen anledning att ha kvar dem som beslutsfattare i första instans för fall där den enskilde har en konventionsbunden rätt till domstolsprövning. Samtidigt skall också beaktas det ovan nämnda önskemålet att undvika specialdomstolar.

I det här sammanhanget skall påpekas att påföljdsutredningen som en konsekvens av sitt tidigare nämnda förslag att avskaffa övervakningen av dem som är villkorligt frigivna har föreslagit att möjligheten att tillfälligt omhänderta den som är villkorligt frigiven skall avskaffas och att det i fortsättningen skall vara tingsrätt som beslutar om förverkande av villkorlig frigivning vid misskötsamhet. Vi kan inte bedöma huruvida dessa förslag kommer att genomföras och vi har därför vid våra överväganden utgått från gällande regler.

Det anförda talar för att övervakningsnämndernas och kriminalvårdsnämndens befattning med frihetsberövanden enligt 26 kap. 19 och 22 §§ samt 28 kap. 11 § BrB övertas av domstolarna. Som en konsekvens av dessa ställningstaganden menar vi också att det, om påföljdsutredningens förslag beträffande obligatorisk frigivningspermission genomförs, inte bör vara övervakningsnämnd utan tingsrätt som får besluta om hävande av permissionen. Det kan här anmärkas att påföljdsutredningen när övervakningsnämnd valts som beslutsfatta-

re i dessa frågor utgått från att en övervakningsnämnd uppfyller europakonventionens krav på en domstol (SOU 1991:45 s. 175).

Det finns också andra skäl som kan åberopas till stöd för en sådan omfördelning som vi här har föreslagit.

För en utredning med uppdrag att se över domstolväsendet är det naturligt att anlägga ett domstolsperspektiv på frågan - kan rättskipningen i brottmål gagnas av att domstolarna tar över uppgifter från nämnderna? Denna aspekt har möjligen kommit i skymundan i tidigare diskussioner. Domstolarna har i grövre brottmål att ta ställning till vilken påföljd som skall följa på brottet. Valet står ofta mellan fängelse och annan påföljd och rätten har inte sällan att göra antaganden om hur en viss påföljd kan komma att påverka den dömdes benägenhet att sköta sig i framtiden. Det säger sig självt att det både för juristdomare och lekmän är av värde med en god kännedom om hur olika påföljder fungerar i praktiken. Över huvud taget kan det antas att en ökad kunskap om verkställigheten främjar en helhetssyn på förhållandet mellan brott och straff som gagnar både dem som står inför rätta och det allmänna. Om domstolarnas befattning med verkställighetsfrågorna ökar i omfattning, får juristdomarna och lekmännen i domstolarna på ett naturligt sätt del av erfarenheter som kan vara av värde i deras dömande verksamhet. Domstolarna kan också sägas överta nämndernas roll som en plattform för lekmanainflytande i kriminalvården.

I sammanhanget kan nämnas att riksdagen nyligen på grundval av förslag i prop. 1991/92:2 beslutat om förändringar beträffande personundersökningsverksamheten. Förändringarna innebär bl.a. att personundersökningen, som främst har till uppgift att ge domstolen underlag för sin bedömning i påföljdsfrågan, i framtiden skall förse domstolen med bättre information om hur man inom kriminalvården avser att utforma verkställigheten av påföljden i det enskilda fallet. Denna förbättring av personundersökningarna kan sägas ligga i linje med en reform enligt vilken domstolarna ges ett större inflytande över verkställigheten av en ådömd påföljd. De nya reglerna träder i kraft den 1 juli 1992.

Till förmån för att flytta vissa av övervakningsnämndernas uppgifter till allmän domstol talar givetvis det principiella argumentet att det handlar om frågor som är av så ingripande natur för den som berörs att prövningen bör ankomma på domstol. Men även den praktiska handläggningen av frågor som rör verkställigheten främjas av en överflyttning från nämnderna till domstol. Redan nu är i allmänhet ordförandena i nämnderna domstolsjurister. Men de övriga ledamöterna är utsedda genom val och många av dem torde sakna erfarenhet av domstolsarbete. En ordning enligt vilken besluten fattas av tingsrätt under medverkan av nämndemän som dömer i brottmål kan antas vara

till fördel för handläggningen och för möjligheterna att komma fram till välgrundade avgöranden.

Som ytterligare skäl för att flytta de frågor som rör förverkande av villkorligt medgiven frihet för fängelsedömda från nämnderna till tingsrätterna kan anföras att man därigenom åstadkommer ett mer enhetligt system. Den åtgärd som för de skyddstillsynsdömda motsvarar förverkandet av villkorligt medgiven frihet - undanröjande av skyddstillsyn - beslutas nämligen redan idag av tingsrätt med möjlighet att överklaga till hovrätt (28 kap. 8 § BrB). Dessutom handlägger tingsrätterna frågor om förverkande av villkorligt medgiven frihet i situationer där den frigivne har begått nya brott under prövotiden (34 kap. 4 § BrB). Genom att låta domstol handlägga frågor om förverkande av villkorligt medgiven frihet även i de nu aktuella fallen åstadkommer man också bättre förutsättningar för att likartade situationer bedöms på samma sätt.

En överflyttning av dessa nämndernas arbetsuppgifter skulle alltså dels innebära att man tillskapar en ordning som med säkerhet överensstämmer med våra internationella åtaganden, dels möjliggöra en säkrare och bättre handläggning av både brottmålsdömandet och de verkställighetsfrågor som överflyttas till domstol. Vad finns det då som kan tala emot en sådan omorganisation?

Ett viktigt skäl till att fängelsestraffkommitténs nämnda förslag inte genomfördes var hänsynen till smidigheten i handläggningen. En särskild komplikation i detta hänseende är ärendena om omhändertagande. Under vissa omständigheter kan, som nämnts, övervakningsnämnden besluta att den som är villkorligt frigiven eller dömd till skyddstillsyn skall omhändertas i avvaktan på vidare ställningstagande. Sådana beslut kan ofta vara brådskande och fattas ibland av nämndens ordförande efter telefonföredragning av frivårdsmyndigheten, ibland efter arbetstidens slut och på helger.

Denna fråga har kommit i ett nytt läge efter det tidigare lagstiftningsärendet. Numera har tingsrätterna beredskap för prövning av häktningsfrågor under söndag, annan allmän helgdag, lördag, mid-sommarafton, julafton och nyårsafton (1 § förordningen om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor, 1988:31). Möjligheterna att snabbt handlägga förekommande frågor om omhändertaganden torde således nu vara tillräckliga.

Det sägs ibland att det är en fördel med förfarandet inför övervakningsnämnderna att det är smidigt och formlöst och att denna fördel skulle riskera att gå förlorad om handläggningen flyttades till domstolarna. En förklaring kan vara att ordförandena och sekreterarna i övervakningsnämnderna samt tjänstemännen hos frivårdsmyndigheterna är erfarna på området och i allmänhet lär känna varandra ganska bra under arbetet i nämnderna, vilket erfarenhetsmässigt

brukar leda till att man inte håller så strikt på formerna. Det är nog riktigt att förfarandet blir mera formellt om verksamheten flyttas till domstolarna. Men det är inte säkert att det skall ses som en nackdel. De formregler som våra domstolar nu tillämpar är i allmänhet uppställda till skydd för den enskilde. Det kan vara föreskrifter om att myndigheten har att förvissa sig om att den enskilde har fått del av vissa handlingar och om att den enskilde skall få tillfälle att ge sin syn på frågor som rör honom innan myndigheten fattar beslut. Om man flyttar beslutsfattande från nämnderna till domstolarna, skulle det alltså kunna innebära att förfarandet väl blir något mera formellt men också rättssäkrare för den enskilde som kan bli föremål för ingripanden.

Sammanfattningsvis föreslår vi att övervakningsnämndernas och kriminalvårdsnämndens uppgifter att handlägga frågor om förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. 19 § BrB och om omhändertagande enligt 26 kap. 22 § och 28 kap. 11 § BrB flyttas till tingsrätterna.

15.4.3 Övervakningsnämndernas återstående uppgifter

I det föregående har vi alltså kommit fram till att de uppgifter som har att göra med frihetsberövanden bör flyttas från övervakningsnämnderna till tingsrätterna. Vad finns det då kvar för övervakningsnämnderna att arbeta med?

Vi skall först behandla en uppgift som har anknytning till besluten om frihetsberövande. För de personer som är dömda till skyddstillsyn gäller - som en form av motsvarighet till förverkandet av villkorligt medgiven frihet - att en tingsrätt enligt 28 kap. 8 § BrB vid misskötsamhet kan undanröja skyddstillsynen och bestämma annan påföljd för brottet. Denna procedur inleds normalt med att frivårdsmyndigheten hos övervakningsnämnden begär att åtgärder vidtas för att undanröja påföljden. Nästa steg är att övervakningsnämnden gör en framställning till åklagaren om att denne väcker talan vid domstol om undanröjande. Även utan framställning från nämnden kan åklagaren begära att skyddstillsynen undanröjs, om den dömde allvarligt åsidosatt sina åligganden enligt en uppgjord behandlingsplan mot missbruk. I domstolen skall nämndemän delta när målet avgörs (38 kap. 6 § BrB). Rätten skall låta den dömde yttra sig över åklagarens talan. Om han begär att bli hörd muntligen, skall han få tillfälle till det (38 kap. 8 § BrB). Om rätten inte finner tillräckliga skäl att undanröja skyddstillsynen, kan den tillgripa någon mindre ingripande sanktion, t.ex. en varning (28 kap. 7 § andra stycket BrB). Rätten avgör frågan genom beslut. I övrigt tillämpas enligt 19 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken (RP) samma processuella bestämmelser som

i brottmål. Åklagaren och den dömde kan överklaga tingsrättens avgörande till hovrätt där målet handläggs som ett besvärsmål. Det innebär att handläggningen i regel är skriftlig och att hovrätten är domför med tre juristdomare. Hovrättens avgörande kan överklagas till högsta domstolen.

Fängelsestraffkommittén föreslog i det tidigare nämnda betänkandet att skyddskonsulenten i stället för att gå via åklagaren själv skulle vända sig till domstol med en begäran att skyddstillsynen skulle undanröjas. Detta förslag mötte massivt motstånd bland remissinstanserna.

Enligt vår uppfattning finns det anledning att ompröva den nu gällande ordningen på det här området. Det är inte rimligt att både frivårdsmyndigheten, övervakningsnämnden och åklagaren skall fundera på dessa frågor innan de hamnar på rättsens bord. Vi har ovan föreslagit att nämndernas funktion att fatta beslut i frågor om frihetsberövanden skall flyttas till tingsrätterna. Det är då som vi ser det följdriktigt att nämnderna också befrias från den återstående uppgiften som har att göra med frihetsberövanden, nämligen den nu aktuella uppgiften att vara mellanhand mellan frivårdsmyndigheten och åklagaren. Då försvinner ett led i kedjan av myndigheter som sysslar med dessa frågor. Vi är dock inte beredda att gå så långt som fängelsestraffkommittén och föreslå att frivårdsmyndigheten själv skall vända sig till tingsrätten. Det kan nämligen anföras betänkligheter mot en sådan ordning. Den åklagarliknande roll som frivårdsmyndigheten skulle få i mål om undanröjande av skyddstillsyn är väsensskild från de vanliga arbetsuppgifterna. Samtidigt är det av värde att en åklagare medverkar i mål av detta slag, inte minst för att det kan bli fråga om att mäta ut ett fängelsestraff enligt reglerna i brottsbalken. Övervägande skäl får mot denna bakgrund anses tala för att frivårdsmyndigheten hos åklagaren begär att denne för talan vid domstol om att skyddstillsynen skall undanröjas.

De ärenden som härefter finns kvar hos övervakningsnämnderna rör för det första sanktioner som inte innebär frihetsberövande. Hit hör beslut rörande övervakning (omkring 1 500 ärenden om året), beslut om föreskrift (omkring 750 ärenden om året) och beslut om varning (omkring 600 ärenden om året). För det andra har nämnderna till uppgift att fatta vissa beslut som rör intagna i kriminalvårdsanstalt, nämligen medgivande i vissa fall att vistas utanför anstalten (omkring 1 200 ärenden om året). För det tredje fattar nämnderna vissa beslut om pass för personer som dömts för brott (omkring 80 ärenden om året). För det fjärde har nämnderna vissa uppgifter i det internationella frivårdssamarbetet och för det femte har nämnderna viss insyn i verksamheten på kriminalvårdsanstalterna. För det sjätte, slutligen,

är nämnderna överprövningsinstanser i förhållande till frivårdsmyndigheterna i vissa fall (omkring 30 ärenden om året).

De angivna ärendegrupperna är, som vi ser det, inte av den beskaffenheten att de - som saken uttrycks i våra direktiv - verkligen kräver domstolsprövning. Det finns alltså ingenting som hindrar att de även i fortsättningen handläggs av övervakningsnämnderna och vi skulle därför formellt sett kunna avstå från att föreslå något beträffande dessa ärenden. Men vi anser att våra överväganden när det gäller ärendena om frihetsberövande kan - och bör - föranleda att frågan om övervakningsnämndernas framtid tas under omprövning. Det är som vi ser det svårt att hävda att man kan behålla organisationen oförändrad när de viktigaste ärendena - ärendena om frihetsberövande - försvinner.

Vi vill peka på att det av flera skäl skulle vara fördelaktigt att avskaffa övervakningsnämnderna. För det första skulle man spara pengar om nämnderna försvann. Vi återkommer härtill när vi behandlar kostnadsfrågorna. För det andra kan man konstatera att det - oavsett hur det förhåller sig med besparingarna - kan ses som en fördel att minska den statliga administrationen genom att avskaffa 30 myndigheter och dela upp deras göromål på andra myndigheter. För det tredje blir arbetet lättare för frivårdsmyndigheterna om de i stället för att ha kontakt med två myndigheter i likartade frågor - tingsrätterna och övervakningsnämnderna - bara behövde ha kontakt med tingsrätterna.

Vi skall i det följande gå igenom övervakningsnämndernas återstående ärendegrupper i syfte att undersöka om det går att låta handläggningen ankomma på någon annan myndighet.

När det först gäller frågor om *övervakning* och *föreskrifter* konstaterades i fängelsestraffkommitténs betänkande att dessa åtgärder inte bara kunde användas som sanktioner utan också som stödåtgärder. Det ansågs inte möta betänkligheter att skyddskonsulenten kunde besluta om sådana stödåtgärder. Eftersom det dessutom kunde vara svårt att avgöra om de nämnda åtgärderna beslutades som sanktioner eller som stödåtgärder, ansågs det vara mest ändamålsenligt att anförtro skyddskonsulenten åtgärderna i båda avseendena. Som vi ser det kan man med fullt förtroende lämna över frågor om övervakning och föreskrifter till frivårdsmyndigheterna. Till denna bedömning bidrar att frivårdsmyndigheterna sedan flera år har ett avsevärt större ansvar för frivården än skyddskonsulenterna hade när fängelsestraffkommittén gjorde sina överväganden. De bör under denna tid ha utvecklat på ett sätt som gör att eventuella betänkligheter som tidigare kan ha funnits mot att ge dem utökade uppgifter nu har minskat avsevärt.

Emellertid finns det här ett par komplikationer. Den första har att göra med att det i vissa fall ankommer på rätten att meddela föreskrif-

ter. Det har under vårt utredningsarbete från några håll påpekats att det vore olämpligt att tillskapa en ordning där en föreskrift som rätten meddelat utan vidare skulle kunna upphävas av en frivårdsmyndighet. Frågan om föreskriften kan ha varit föremål för ingående överväganden under rättens överläggning och kan ha varit en avgörande förutsättning för att skyddstillsyn i stället för fängelse valts som påföljd för brottet. Rätten bör i sådana situationer kunna vara förvissad om att föreskriften inte upphävs utan vidare. Vi föreslår därför att de föreskrifter som meddelats av rätten inte skall kunna ändras eller upphävas av någon annan än rätten.

Den andra komplikationen när det gäller övervakning och föreskrifter sammanhänger med att det enligt våra förslag skall vara rätten som beslutar om tillfälliga omhändertaganden beträffande villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda. En sådan åtgärd kan ibland resultera i att det fattas ett beslut om övervakning eller föreskrift. Det vore då en opraktisk ordning att låta rätten omhänderta den dömda för att frivårdsmyndigheten sedan skall besluta om övervakning eller meddela en föreskrift. När den dömda är omhändertagen bör därför även rätten kunna besluta i frågor om övervakning och föreskrifter.

När det därefter gäller beslut om *varning* konstaterade fängelsestraffkommittén att sanktionen visserligen fick en allvarigare innebörd om den meddelades av domstol. Kommittén ansåg det emellertid väl omständligt att behöva inleda ett domstolsförfarande enbart för att få till stånd en varning och stannade för att föreslå att det skulle ankomma på skyddskonsulenten att meddela varning. Även denna bedömning förefaller vara väl grundad. Uppgiften att besluta om varning bör därför anförtros frivårdsmyndigheterna. Dock bör, i enlighet med våra överväganden beträffande övervakning och föreskrifter, även rätten kunna besluta om varning i de fall där den dömda är omhändertagen.

När det gäller personer som är intagna i kriminalvårdsanstalt för att undergå fängelsestraff har övervakningsnämnderna till uppgift att fatta vissa *beslut enligt 34 § KvaL*. Det är fråga om medgivande för den som dömts till ett fängelsestraff som är kortare än två år att vistas utanför anstalten i syfte att främja hans anpassning i samhället. Som exempel på vistelser som kan komma i fråga kan nämnas skola med internatförläggning, behandlingshem för narkotikamissbrukare, särskilt lämpligt enskilt hem eller värnplikstjänstgöring.

Fängelsestraffkommittén föreslog att dessa frågor skulle prövas av kriminalvårdsstyrelsen i enlighet med den i lagen om kriminalvård i anstalt normala beslutsordningen. Beslutanderätten i fråga om dem som dömts till fängelsestraff understigande två år föreslogs dock kunna delegeras till region- respektive riksanstaltschef.

Under remissbehandlingen kritiserades förslaget från olika utgångspunkter. En domstol ansåg att frågor om rätt att vistas utanför anstalten av rättssäkerhetsskäl borde avgöras av en domstolsliknande inrättning. Kriminalvårdsnämnden ansåg att ärendena borde prövas centralt för att man skulle få en enhetlig praxis. En övervakningsnämnd ansåg att beslut av detta slag kunde innebära en avgörande förändring av påföljden och att det därför inte var lämpligt att sådana beslut skulle få fattas av kriminalvårdsverket.

Det kan knappast sägas att beslut om s.k. § 34-placering är av sådan beskaffenhet att besluten av rättssäkerhetsskäl redan i första instans måste fattas av en domstol eller en domstolsliknande nämnd. Till denna bedömning bidrar att institutet har funnits sedan år 1974 och en viss praxis har hunnit utbildas. Vidare får kriminalvårdsstyrelsen eller enskilda kriminalvårdstjänstemän redan nu besluta beträffande andra former av vistelse utanför anstalt. Så är fallet med frigång enligt 11 § KvaL, korttidspermission enligt 32 § KvaL och vistelse utanför anstalt för fritidsverksamhet enligt 14 § KvaL. För övrigt kan övervakningsnämnd redan enligt gällande ordning bemyndiga styresman vid anstalt att i brådska fall eller annars när det finns särskild anledning till det besluta beträffande tidpunkten för s.k. § 34-placering (60 § KvaL och 35 § kungörelsen med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen om kriminalvård i anstalt; 1974:248). Det torde således från rättssäkerhetssynpunkt vara godtagbart att låta besluten om s.k. § 34-placering ankomma på kriminalvårdsstyrelsen med möjlighet att överklaga till allmän förvaltningsdomstol.

En ordning där besluten om § 34-placering beslutas av tjänstemän har emellertid också kritiserats med utgångspunkt i att en sådan placering kan innebära en urholkning av påföljden som kan göra att allmänhetens förtroende för kriminalvården minskar. Man menar att den risken är mindre om besluten fattas av en nämnd där lekmän ingår. Det ligger som vi ser det i sakens natur att reglerna om § 34-placering skall tillämpas restriktivt, vilket också framgår av att det enligt lagen krävs särskilda skäl för en sådan placering. Vi menar därför att det är viktigt att man anordnar systemet för beslut om § 34-placering så att risken för en felaktig tillämpning av reglerna minskas. Det torde finnas förutsättningar för det om rätten att fatta beslut om § 34-placering läggs på kriminalvårdsstyrelsen eller, efter delegation, på tjänsteman inom kriminalvården. Det finns dock enligt vår uppfattning anledning för regeringen att vara uppmärksam på denna fråga och under de närmaste åren efter ikraftträdandet kräva kontinuerliga redovisningar från kriminalvårdsstyrelsen om hur reglerna tillämpas.

Enligt *passlagen* måste i princip den som undergår kriminalvård i anstalt eller står under övervakning enligt brottsbalken ha ett passstillstånd för att få ett pass (19 § *passlagen*). Passstillstånd kan meddelas av styresmannen för den kriminalvårdsanstalt där sökanden är intagen

eller av frivårdsmyndigheten. Styresmannen eller frivårdsmyndigheten får dock inte vägra passtillstånd utan sådana ärenden skall alltid hänskjutas till övervakningsnämnden för avgörande. Nämnden skall vägra passtillstånd, om det skäligen kan antas att den dömda skulle ägna sig åt brottslig verksamhet i samband med en utlandsresa, att han genom att resa utomlands skulle söka undandra sig fortsatt verkställighet av den ådömda påföljden eller att resan annars skulle motverka hans anpassning i samhället (21 § passlagen). Om övervakningsnämnden vägrar passtillstånd, kan den som dömts till fängelse överklaga beslutet hos kriminalvårdsnämnden, medan den som dömts till skyddstillsyn kan överklaga till hovrätt (28 § passlagen). Kriminalvårdsnämndens och hovrättens beslut får inte överklagas (29 § passlagen). Övervakningsnämnden kan också hos passmyndighet begära att ett pass skall återkallas (23 § passlagen).

Enligt vår mening bör övervakningsnämndens uppgifter enligt passlagen kunna övertas av kriminalvårdsstyrelsen eller, efter delegation, på tjänsteman inom kriminalvården.

Nämnderna har vidare ålagts vissa uppgifter i *internationella frivårdsärenden*. Regler härom finns i den nordiska verkställighetslagen och i lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet. I stort innebär dessa regler att nämnderna fullgör samma uppgifter när det gäller de utländska frivårdspåföljder som verkställs här i landet som när det gäller de svenska. Enligt den nordiska verkställighetslagen har emellertid övervakningsnämnderna även befogenhet att i vissa fall direkt samverka med utländska myndigheter. Sålunda kan en övervakningsnämnd göra framställning till behörig myndighet i ett annat nordiskt land om att verkställighet av en svensk frivårdspåföljd överflyttas dit. När verkställigheten av en i annat nordiskt land utdömd frivårdspåföljd på motsvarande sätt överflyttas hit, kan övervakningsnämnden hänskjuta en fråga om åtgärd mot den dömda till myndighet i domslandet.

Om övervakningsnämnderna avskaffas, kan de aktuella uppgifterna övertas av frivårdsmyndigheterna.

Nämnderna har, som nämnts, också till uppgift att vara *överprövningsinstanser* i förhållande till frivårdsmyndigheterna. Den uppgiften bör enligt vår mening flyttas över på tingsrätterna. Vi skall behandla frågan närmare i avsnitt 15.5.

Det skall här påpekas att det finns en uppgift som övervakningsnämnderna nu fullgör men som varken kan överflyttas till frivårdsmyndigheterna eller till domstolarna. Övervakningsnämnderna skall genom *besök i kriminalvårdsanstalter* som hör till deras verksamhetsområde skaffa sig kännedom om förhållandena i anstalterna samt ge de intagna tillfälle till samtal med nämnden eller någon ledamot av denna. Den här uppgiften kan sägas ge en viss lekmannainsyn i

verksamheten vid kriminalvårdsanstalterna. Emellertid har nämnderna inga befogenheter - utöver dem som tillkommer vem som helst - att ingripa om det förekommer missförhållanden. Enbart denna uppgift bör därför inte få påverka den nu aktuella organisationsfrågan. Om en sådan insyn skulle anses erforderlig i framtiden, får frågan då aktualiseras av justitiedepartementet.

Slutligen vill vi peka på ett par frågor som hänger samman med de frågor som vi behandlar men som är föremål för regeringens uppmärksamhet med anledning av den lagrådsremiss om ändringar i reglerna om villkorlig frigivning m.m. som vi redovisat i avsnitt 15.3. För det första blir det - om det sker en övergång från obligatorisk till fakultativ villkorlig frigivning - nödvändigt att ta ställning till vem som skall besluta i sådana frågor. Om övervakningsnämnderna avskaffas, torde det ligga närmast till hands att lägga beslutanderätten på andra organ inom kriminalvården. För det andra föreslås i den nämnda lagrådsremissen att kriminalvårdsnämnden skall avskaffas. Inte heller denna fråga har vi att ta ställning till, men vi vill peka på att den blir än mer aktuell om våra förslag beträffande övervakningsnämnderna genomförs.

Sammanfattningsvis föreslår vi att de uppgifter som övervakningsnämnderna nu sysslar med och som inte har med frihetsberövande att göra med några undantag flyttas över till kriminalvårdens ordinarie organ: frivårdsmyndigheterna och beträffande ett fåtal frågor till kriminalvårdsstyrelsen. Som en konsekvens av dessa överflyttningar föreslår vi att övervakningsnämnderna avskaffas. Det innebär att det inte längre kommer att finnas någon myndighet med lekmannainslag som har till uppgift att regelbundet besöka kriminalvårdsanstalter.

15.5 Förfaranderegler

15.5.1 Allmänt

I det föregående har vi föreslagit en omfattande omfördelning av arbetsuppgifter mellan tingsrätter, frivårdsmyndigheter och övervakningsnämnder. Det är nödvändigt att undersöka vilka förfaranderegler som skall tillämpas på de ärenden som flyttas.

Frivårdsmyndigheterna tillämpar förvaltningslagen. Övervakningsnämnderna tillämpar också förvaltningslagen kompletterad med regler i BrB som framför allt rör rätten för den dömde att personligen företräda inför nämnden. De frågor som prövas av tingsrätt (t.ex. undanröjande av skyddstillsyn) skall som huvudregel handläggas enligt RBs brottmålsregler (19 § lagen 1946:804 om införande av nya RB). Det innebär bl.a. att offentlig försvarare kan förordnas. Brottmålsreglerna kompletteras med regler i 38 kap. 6 och 8 §§ BrB. Vid

hovrätternas prövning av överklaganden från övervakningsnämnder och tingsrätter gäller reglerna om besvärsmål.

När det gäller de frågor som nu föreslås flyttade till frivårdsmyndigheterna behövs inga förfaranderegler utöver förvaltningslagen. Däremot finns det skäl att överväga vilka regler som skall tillämpas beträffande de frågor som flyttas över till tingsrätterna.

När det gäller de frågor som enligt gällande ordning har handlagts av övervakningsnämnd talar det mesta för att man inte gör förfarandet mer komplicerat bara för att det flyttas till tingsrätt. Utgångspunkten bör alltså vara ett ganska formlöst förfarande där den enskilde inte behöver hjälp av försvarare. De regler som nu styr förfarandet, brottmålsreglerna, kännetecknas av att målet avgörs omedelbart efter en koncentrerad muntlig huvudförhandling och att processmaterialet är det som har sagts vid denna förhandling, varken mer eller mindre. Dessa regler ger goda förutsättningar för riktiga avgöranden när det, såsom i vanliga brottmålsrättegångar, är fråga om att avgöra frågor om vad som är bevisat. Men i de frågor som vi nu diskuterar, där det gäller att fatta vissa beslut beträffande verkställigheten av en i annat sammanhang ådömd påföljd, ger brottmålsreglerna ett onödigt formaliserat förfarande. Att tidigare lagstiftare varit av den uppfattningen framgår av de omfattande undantagsregler som står i 38 kap. 6 och 8 §§ BrB.

Vi föreslår nu att de frågor som enligt det föregående skall flyttas till tingsrätt i stället skall handläggas enligt den lag om förfarandet i förvaltningsdomstolarna m.m. som vi föreslår i avsnittet om processrättsliga frågor. Det innebär bl.a. att tiden för överklagande blir tre veckor från delgivningen av det beslut som överklagas och att förfarandet i stort sett överensstämmer med förfarandet enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det innebär också att det - i enlighet med vad som nu gäller i övervakningsnämnderna - inte finns några möjligheter att förordna offentlig försvarare.

Om man på detta sätt gör de nya förfarandereglerna tillämpliga på de frågor som överflyttas till tingsrätt, måste man ta ställning till om man kan bibehålla gällande ordning, där brottmålsreglerna skall tillämpas, för de frågor enligt 27 - 38 kap. BrB som tingsrätterna redan nu handlägger. Dessa fall är:

- prövning av ansökan att föreskrift vid villkorlig dom skall ändras eller upphävas (27 kap. 5 §),
- prövning av åklagares talan om åtgärder mot den som misskött en villkorlig dom (27 kap. 6 §),
- prövning av åklagares talan om undanröjande av skyddstillsyn (28 kap. 8 §)
- ny påföljdsbestämning i vissa fall (34 kap. 10 §),

- ny påföljdsbestämning vid utlämning eller verkställighet utomlands (34 kap. 18 §),
- ny påföljdsbestämning när vård inom socialtjänsten ådömts (38 kap. 2 §) och
- ny påföljdsbestämning i fall där hänsyn tagits till avskedande eller uppsägning från arbetsanställning (38 kap. 2 a §).

Enligt vår bedömning finns det inte heller för dessa fall något behov av en handläggning enligt brottmålsreglerna i RB, utan den föreslagna domstolsförfarandelagen erbjuder en lämpligare reglering. Denna lag har också den fördelen att den innehåller förfaranderegler för hovrätt som är bättre anpassade för denna typ av frågor än besvärreglerna i 52 kap. RB. Det kan särskilt nämnas att de ger den enskilde en rätt till muntlig förhandling som besvärreglerna inte ger honom.

Domstolsförfarandelagen innehåller emellertid inga regler om möjlighet att förordna offentlig försvarare. Enligt vår uppfattning kan det finnas behov av offentlig försvarare i vissa mål om undanröjande av ådömd påföljd. Vi föreslår därför att man för dessa fall inför en särregel i 38 kap. BrB om möjlighet för rätten att förordna offentlig försvarare.

15.5.2 Frågor om förverkande av villkorligt medgiven frihet

I avsnitt 15.4 föreslås att tingsrätterna skall ta över övervakningsnämndernas uppgift att besluta om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Dessa ärenden aktualiseras nu av frivårdsmyndigheten och avgörs av övervakningsnämnden. Den dömde har rätt att bli hörd muntligen i ärendet (37 kap. 6 § BrB). Det finns ingen anledning att göra förfarandet mera komplicerat bara av den anledningen att beslutet skall fattas av domstol. Frivårdsmyndigheten bör även i framtiden ta initiativ till prövningen, vilket bör ske genom skriftlig ansökan till tingsrätt. I tingsrätten torde det i regel bli sammanträde vartill frivårdsmyndigheten och den dömde kallas att inställa sig. Sammanträdet kan utformas efter omständigheterna utan betungande formföreskrifter. Frivårdsmyndigheten får ställning av part inför domstolen vilket framför allt betyder att myndigheten lika väl som den dömde får rätt att överklaga beslutet till hovrätt.

15.5.3 Frågor om omhändertagande

Ytterligare en grupp av ärenden föreslås överflyttad till domstol - besluten om omhändertagande enligt 26 kap. 22 § och 28 kap. 11 § BrB. Dessa ärenden aktualiseras nu för övervakningsnämnderna på ett formlost sätt - ofta genom ett telefonsamtal till nämndens ordförande. Denne beslutar i allmänhet ensam om omhändertagande men anmäler

sitt beslut vid nämndens nästa sammanträde. Den som dömts till skyddstillsyn kan överklaga beslutet till hovrätt och därifrån till högsta domstolen medan den som dömts till fängelse kan överklaga till kriminalvårdsnämnden. Det allmänna har ingen möjlighet att överklaga beslut om omhändertagande. Även tingsrätt kan besluta om omhändertagande, nämligen i de fall talan förs vid tingsrätten om undanröjande av skyddstillsynen på grund av misskötsamhet (28 kap. 11 § första stycket första meningen BrB). Tingsrätten är då domför med en lagfaren domare (38 kap. 6 § sista stycket BrB). Om den dömde är omhändertagen när domstolen undanröjer skyddstillsynen, får domstolen förordna att den dömde skall vara omhändertagen till dess domen vinner laga kraft (28 kap. 11 § sista stycket BrB).

Fängelsestraffkommittén föreslog att frivårdsmyndigheten skulle få möjlighet att själv besluta om omhändertagande i särskilt brådskande fall i avvaktan på domstolens prövning. Med den beredskap för snabba beslut som numera finns på tingsrätterna föreligger inte längre några skäl att ålägga frivårdsmyndigheterna denna för dem främmande uppgift. Däremot bör ärendena anhängiggöras av frivårdsmyndigheten direkt hos domstol - att i dessa fall gå omvägen över åklagaren vore en opraktisk ordning med hänsyn till ärendenas brådskande natur.

En för framtiden lämplig ordning kan skisseras enligt följande.

Frivårdsmyndigheten anhängiggör ärendena genom skriftlig ansökan eller genom telefax. Också framställningar per telefon bör kunna godtas i brådskande fall och då föranleda anteckningar hos tingsrätten. Frivårdsmyndigheten bör hänvisa till för tingsrätten tillgänglig dom, som rör verkställigheten, eller tillstålla tingsrätten en kopia av domen. Tingsrätten ges en möjlighet att besluta om omhändertagande utan att låta den dömde yttra sig i saken. Beslutet fattas i regel utan muntlig förhandling. Domstolen är domför med en lagfaren domare vid beslutet. Uppkommer fråga om omhändertagande under helger eller veckoslut, får jourhäktningsdomare ta ställning.

Det inträffar inte så sällan att den dömde etablerar kontakt med frivårdsmyndigheten innan ett beslut om omhändertagande har hunnit verkställas. I sådana fall bör frivårdsmyndigheten - om förhållandena är sådana att omhändertagandet inte längre behövs - självfallet omgående ta kontakt med domstolen och återkalla sin ansökan, så att domstolen kan häva beslutet om omhändertagande.

Ett omhändertagande är inte en självständig sanktionsform utan sker i avbidan på annan åtgärd av frivårdsorgan. Denna åtgärd kan i vissa fall avse en sanktion eller en tilltänkt behandling, som enligt gällande ordning beslutas av övervakningsnämnd. I andra fall släpps den omhändertagne fri utan annan åtgärd än ett samtal med en tjänsteman hos frivårdsmyndigheten. Men den tid som den dömde i dessa fall

behöver vara omhändertagen i väntan på beslutet om frigivning varierar mycket mellan olika nämnder. På en del håll släpps han sedan man etablerat kontakt medan man på andra håll väntar med att släppa honom till nästa ordinarie nämndsammanträde. Om vårt förslag genomförs att det skall ankomma på tingsrätt att besluta om omhändertagande, så måste frivårdsmyndigheten ges skyldighet att omedelbart anmäla till tingsrätten när behov av omhändertagande inte längre föreligger.

Tingsrättens beslut bör kunna överklagas till hovrätt av den omhändertagne och av frivårdsmyndigheten.

15.5.4 Överklagande av myndighets beslut

Följande regler gäller nu om överklagande av frivårdsmyndighets beslut. Beslut att ställa den som är villkorligt frigiven under övervakning (26 kap. 11 § BrB), förordna övervakare (26 kap. 12 § andra meningen och 28 kap. 6 § BrB) och att ålägga den som står under övervakning skyldigheter gentemot någon annan än övervakaren (26 kap. 13 § andra meningen och 28 kap. 6 § BrB) får överklagas hos övervakningsnämnden (37 kap. 7 § första stycket och 8 § första stycket BrB). Någon särskild klagotid behöver inte iakttas. Övervakningsnämndens beslut kan inte överklagas.

Vi har i det föregående föreslagit att frivårdsmyndigheten i framtiden skall få besluta också om övervakning (även i andra fall än f.n), föreskrift och varning. Dessa beslut fattas nu av övervakningsnämnd och övervakningsnämndens beslut kan överklagas till kriminalvårdsnämnden under obegränsad tid av den som dömts till fängelse och till hovrätt inom vanlig besvärstid (tre veckor) av den som dömts till skyddstillsyn. Kriminalvårdsnämndens och hovrättens beslut kan inte överklagas.

Det är här egentligen samma sorts frågor som nu överklagas till olika myndigheter beroende på vilken påföljd den dömde avtjänar. Ett sådant system måste av både principiella och praktiska skäl anses vara olämpligt. Likartade frågor bör prövas i samma ordning. Därigenom kan man åstadkomma en likformig och rättvis bedömning samtidigt som man gör systemet enklare och mera lättbegripligt för den enskilde. Den lämpligaste ordningen är att alla beslut av frivårdsmyndigheten i frivårdsärenden får överklagas till tingsrätt, som enligt gällande ordning och enligt de förslag som framlagts här handlägger andra frågor om åtgärder vid misskötsamhet av personer som dömts till fängelse och skyddstillsyn.

När det gäller internationella frivårdsärenden bör ordningen för överklagande överensstämja med den vanliga ordningen för svenska ärenden.

När det gäller frågor om rätt för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt att vistas utanför anstalten (s.k. § 34-placering) har vi föreslagit att besluten skall fattas av kriminalvårdsstyrelsen. Besluten bör överklagas till länsrätt.

Besluten i passärenden har ovan föreslagits överflyttade till kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsens beslut bör kunna överklagas till länsrätt.

Av 1 § 2 st. i den av oss föreslagna domstolsförfarandelagen följer att denna lag skall tillämpas av tingsrätt vid prövning av överklagande av beslut av frivårdsmyndighet.

15.5.5 Forumfrågor

När det gäller vilken tingsrätt som skall vara behörig att fatta beslut i olika frågor gäller nu som huvudregel beträffande undanröjande av skyddstillsyn att talan skall väckas vid tingsrätt, inom vars område den övervakningsnämnd som har gjort framställning i ärendet är verksam, eller vid den rätt som först avgjort det mål vari skyddstillsyn ådömts (38 kap. 3 § andra stycket BrB). Om de här framlagda förslagen genomförs, krävs nya forumregler. Beträffande frågor där tingsrätten skall besluta i första instans (förverkande av villkorligt medgiven frihet, undanröjande av skyddstillsyn, omhändertagande samt vissa andra frågor) föreslås att rätt domstol skall vara tingsrätt inom vars område den frivårdsmyndighet som handhar eller senast handhade övervakningen är verksam, alternativt den tingsrätt som först avgjort det mål vari den aktuella påföljden ådömts. Möjlighet bör också finnas att i enlighet med den nuvarande bestämmelsen i 38 kap. 3 § tredje stycket BrB uppta ifrågavarande framställningar till behandling vid domstol, där brottmål mot den dömde är anhängigt, eller vid domstol, där den dömde mera varaktigt uppehåller sig, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

När det gäller tingsrättens verksamhet som överprövningsinstans i förhållande till frivårdsmyndigheterna bör rätt domstol vara tingsrätt inom vars område den frivårdsmyndighet som fattade det överklagade beslutet är verksam.

15.5.6 Överklagande av tingsrätts avgörande

Som framgått av vår redogörelse för gällande rätt är reglerna om överklagande påfallande komplicerade f.n. Vi föreslår att ett beslut av tingsrätt alltid skall få överklagas till hovrätt vare sig tingsrätten beslutat i första instans eller överprövat ett beslut av en frivårdsmyndighet. När det gäller möjligheterna att överklaga till högsta domsto-

len gäller nu i vissa fall ett undantagslöst fullföljdsförbud. Sådana regler innebär att det inte går att få fram auktoritativa vägledande avgöranden om hur reglerna skall tillämpas. Det måste ses som en nackdel. Vi föreslår därför att det nuvarande fullföljdsförbudet förses med en "ventil" efter mönster bl.a. från regeln i 54 kap. 2 a § RB. Hovrätten skall alltså tillåta överklagande om hovrätten anser att ett avgörande från högsta domstolen skulle vara av vikt för ledning av rättstillämpningen.

I de fall den av oss föreslagna domstolsförfarandelagen tillämpats i tingsrätt, skall den också tillämpas av hovrätten vid prövning av tingsrättens avgörande.

III Arbetsfördelningen mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna

16 Inledning

Vi har i vårt land två parallellt uppbyggda domstolsorganisationer; de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Den nuvarande fördelningen av mål mellan dessa organisationer bygger ytterst på en hävdvunnen uppdelning mellan rättskipning och förvaltning. Under 1900-talet har överprövningen förvaltningsvägen i växande utsträckning ersatts eller byggts ut med prövning i förvaltningsdomstol. Målfördelningen mellan de båda domstolsorganisationerna framstår mot den bakgrunden som i de flesta hänseenden logisk och överskådlig och det finns knappast anledning att göra en förutsättningslös översyn. I denna avdelning skall vi emellertid redovisa våra ställningstaganden beträffande två särskilda målgrupper som tidigare vid olika tillfällen varit föremål för överväganden när det gäller vilka domstolar som bör handlägga dem.

17 Mål om vårdnad och umgänge

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att frågor om verkställighet av avgöranden om vårdnad om barn och umgänge med barn, frågor om överflyttning av barn och frågor om utdömande av vite som förelagts enligt 6 kap. 21 § föräldrabalken skall handläggas av tingsrätterna i stället för av länsrätterna. Vi föreslår också att det skall införas ett krav på prövningstillstånd för att få ett sådant avgörande överprövat av hovrätt och att det - utom i prejudikatfall - inte skall gå att överklaga hovrättens avgörande.

17.1 De allmänna domstolarnas avgöranden

Med vårdnad förstås det juridiska ansvaret för ett barns person. Vårdnadshavaren har att ansvara för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Vårdnadshavaren svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter samt skall bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (6 kap. 2 § föräldrabalken; FB).

Ett barn står från födelsen enligt huvudregeln under båda föräldrarnas vårdnad till dess barnet fyllt arton år, om föräldrarna är gifta med varandra. Om föräldrarna inte är gifta med varandra vid födelsen, står barnet under moderns vårdnad. Föräldrarna kan dock hos tingsrätt eller, när de är svenska medborgare och förordnande om vårdnaden inte har meddelats tidigare, hos pastorsämbete utverka gemensam vårdnad om barnet. Föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn kan hos tingsrätt begära att vårdnaden i framtiden bara skall tillkomma en av dem. Ofta sker detta i samband med att tingsrätt dömer till äktenskapsskillnad mellan föräldrarna. Domstolen skall ta ställning till, om det är bäst för barnet att endast den ena av föräldrarna har vårdnaden om barnet.

Om föräldrarna är oense om vem av dem som skall ha vårdnaden om ett barn, är det tingsrätterna som har till uppgift att lösa tvisten. Sådana mål tar ofta mycket lång tid att avgöra. Den främsta orsaken till det är att det i allmänhet görs en tidskrävande vårdnadsutredning genom de sociala myndigheternas försorg.

Om båda föräldrarna är döda, skall tingsrätt utse en eller två särskilda förmyndare att ha vårdnaden om barnet. Det kan domstolen också göra om barnets föräldrar är olämpliga som vårdnadshavare.

Barnets vårdnadshavare har ett ansvar för att tillgodose barnets behov av umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare eller med någon annan som står barnet särskilt nära. Om enighet inte kan nås i sådana frågor, beslutar tingsrätt om umgängesrätten. I vissa fall vill föräldrarna också ha en överenskommelse om umgängesrätt inskriven i en dom om vårdnaden.

Överenskommelser och beslut om umgängesrätt kan vara av skiftande slag. Vanligt är att den förälder som inte har vårdnaden får ha barnet hos sig vartannat veckoslut, några veckor under sommaren och varannan större helg. I särskilt konfliktfyllda fall kan den umgängesberättigade föräldern få träffa barnet några timmar åt gången på en neutral plats, exempelvis det daghem där barnet vistas. Ett alternativ kan vara att en socialvårdstjänsteman är närvarande när föräldern har barnet hos sig.

Om det finns särskilda skäl för det, kan tingsrätten i samband med att den meddelar dom eller beslut om vårdnad eller umgängesrätt på yrkande av en av parterna med tillämpning av 6 kap. 21 § FB förelägga motparten vid vite att lämna ifrån sig barnet. Frågor om utdömmande av vitet prövas av länsrätt på ansökan av den part som har begärt vitesföreläggandet.

Twistiga mål om vårdnad och umgängesrätt avgörs av tingsrätterna efter en muntlig huvudförhandling. Tingsrätten består i dessa fall i regel av en juristdomare och tre nämndemän. Tingsrättens dom kan överklagas till hovrätten och därefter till högsta domstolen.

17.2 Frågor om verkställighet och överflyttning

Frågor om *verkställighet av allmän domstols avgörande* beträffande vårdnad eller umgängesrätt prövas enligt 21 kap. 1 § FB av länsrätt. Det finns två skilda typfall av verkställighetsfrågor. Det ena, och antagligen det vanligaste, avser, att föräldrarna väl en gång vid tidpunkten för domen har varit ense om vårdnads- och umgängesfrågorna men att en av dem senare gör gällande att förhållandena har ändrat sig på sådant sätt att domens bestämmelser inte längre bör följas. Möjlighet finns då att väcka talan hos tingsrätt om ändring i domen. Så görs dock inte alltid utan i stället görs invändning i ett verkställighetsförfarande vid länsrätt.

Det andra typfallet är, att en part omgående vägrar att rätta sig efter den allmänna domstolens avgörande och i stället försöker sig på att "öppna en andra process" i samma sak hos länsrätten genom att göra invändningar där i verkställighetsmålet på motsvarande sätt som i den

ursprungliga processen vid den allmänna domstolen.

Verkställighetsfrågorna kan alltså avse både vårdnad och umgängesrätt. Den förälder som har vårdnaden kan vägra att släppa barnet ifrån sig för att den andra föräldern skall få umgås med barnet vid visst tillfälle. Det kan också hända att den förälder som haft umgänge med barnet under exempelvis sommaren vägrar att återlämna barnet till vårdnadshavaren efter sommaren.

Även om det inte finns något avgörande från allmän domstol om vårdnad eller umgänge, kan en förälder behöva hjälp från myndigheterna. Exempelvis kan en ogift mamma vilja ha hjälp med att få pappan, som aldrig haft del i vårdnaden om barnet men som tillfälligt har barnet hos sig, att släppa barnet ifrån sig. Den förälder som haft sitt barn placerat i fosterhem kan vilja ha hjälp med att få fosterföräldrarna att lämna ifrån sig barnet. Vidare kan en av två föräldrar som gemensamt har vårdnaden om ett barn vilja ha hjälp att få barnet överflyttat från den andre föräldern. Ett annat exempel är att fadern har lämnat hemmet med barnet och modern misstänker att han självsvaldigt avser att ta med sig barnet ut ur landet för all framtid. Också frågor om sådan *överflyttning av barn i andra fall än enligt allmän domstols avgörande* prövas enligt 21 kap. 7 och 8 §§ av länsrätt.

Reglerna om verkställighet och överflyttning i 21 kap. FB kan sammanfattas enligt följande.

Frågor om verkställighet av allmän domstols avgörande om vårdnad och umgänge samt frågor om överflyttning av barn i andra fall beslutas av länsrätten (1 §). På motsvarande sätt som är fallet i vårdnads- och umgängeskonflikter skall också länsrätten i tvister om verkställighet eller överflyttning sträva efter samförståndslösningar. Länsrätten får därför uppdra åt någon lämplig person att verka för att den som har hand om barnet frivilligt fullgör vad som åligger honom eller henne (2 §). Misslyckas detta arbete, skall länsrätten ta ställning i frågan om verkställighet eller överflyttning.

Länsrätten får vägra *verkställighet* om det är uppenbart att förhållandena för barnet har förändrats efter den allmänna domstolens avgörande och det av hänsyn till barnets bästa finns anledning att ompröva vårdnadsfrågan (6 §). *Överflyttning* till vårdnadshavaren kan vägras, om det av hänsyn till barnets bästa är påkallat att frågan om vårdnaden prövas av allmän domstol (7 §). Verkställighet och överflyttning får också vägras om det finns risk som inte är ringa för att barnets själsliga eller kroppsliga hälsa skadas genom den begärda åtgärden (6 §).

Om barnet har fyllt tolv år, får beslut om verkställighet eller överflyttning inte fattas mot dess vilja utom då länsrätten finner det nödvändigt av hänsyn till barnets bästa. Detsamma gäller om barnet ännu inte har fyllt tolv år men har nått en sådan mognad att dess vilja bör beaktas på motsvarande sätt (5 §).

Om länsrätten beslutar om verkställighet eller överflyttning, får den förelägga vite eller förordna att barnet skall hämtas genom polismyndighetens försorg (3 §). Vid en hämtningsförrättning skall någon som kan vara till stöd för barnet närvara. Om möjligt skall också en barnläkare, barnpsykolog eller barnpsykiater medverka (9 §).

Liksom vad gäller den allmänna domstolens materiella avgörande i frågan om vårdnad eller umgängesrätt kan verkställighetsbeslut överklagas och verkställighetsfrågan i princip föras genom tre instanser (länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt). När en verkställighetsfråga rörande ett barn har prövats i alla dessa instanser kan det i värsta fall inträffa att en ny verkställighetsprocess rörande samma barn sätts igång. Om det är fråga om verkställighet av vårdnad, har kanske den första processen lett till ett vitesföreläggande, som inte har följts. Vårdnadshavaren kan då inleda en ny verkställighetsprocess för att få till stånd hämtning av barnet. I fråga om verkställighet av umgänge avser förvaltningsdomstolens avgörande i allmänhet verkställighet vid bestämda tillfällen under en begränsad tid, ofta tre månader eller ett halvår. Sedan denna tid har gått till ända kan en ny verkställighetsprocess sättas igång, avseende verkställighet av umgänget under en senare tidsperiod.

I och med att man jämsides med varandra kan driva både en process om vårdnaden eller umgänget och en process om verkställighet, kan ett slutligt avgörande om hos vilken av föräldrarna barnet skall vistas i extrema fall dröja ända till dess att sex olika domstolar har uttalat sig. Och det är inget som hindrar att tvisten därefter tas upp på nytt i första instans, antingen efter yrkande i tingsrätt om överflyttning av vårdnaden eller efter begäran om att frågan om verkställighet skall prövas återigen. I en motion till riksdagen med yrkande om översyn av lagstiftningen på området (mot. 1983/84: 1164) nämns som ett exempel ett barn som har varit föremål för 42 förhandlingar i länsrätt och 12 förhandlingar i allmänna domstolar.

Under år 1977 avgjorde länsrätterna 279 mål om verkställighet och överflyttning. I 39 fall vägrades verkställighet, medan 115 mål avskrevs efter återkallelse. Under år 1989 kom det in 565 mål om verkställighet och överflyttning till länsrätterna. Samma år avgjorde länsrätterna 536 sådana mål.

För att man skall förstå varför vi har en sådan ordning som den beskrivna krävs en viss tillbakablick.

Fram t.o.m. år 1967 verkställdes domar om vårdnad och umgängesrätt enligt i princip samma regler som andra domstolsavgöranden. Vårdnadshavaren respektive den umgängesberättigade kunde vända sig till överexekutor (länsstyrelsen), som förordnade om verkställighet och hur den skulle genomföras. När det inte fanns något avgörande från allmän domstol kunde vårdnadshavaren enligt fast praxis begära

handräckning hos överexekutor för att få barnet överlämnat från den som hade hand om det. Förfarandet hos överexekutor var formlöst och överexekutor hade ganska fria händer både beträffande hur verkställigheten eller handräckningen skulle ske och om vilken utredning som krävdes. I praktiken skedde emellertid verkställigheten eller handräckningen genom vitesföreläggande eller hämtning genom utmättingsman. Överexekutors beslut kunde överklagas till hovrätt, där sådana frågor handlades enligt de regler som gäller för besvärsmål.

Den beskrivna ordningen kritiserades i den offentliga debatten. Det ansågs stötande att verkställighet av avgöranden beträffande barn skulle följa regler som främst avsåg sakexekution. Den 1 januari 1968 infördes särskilda regler för de aktuella fallen i 21 kap. FB. När det gällde att ta ställning till vilka myndigheter som kunde komma i fråga som beslutande organ i en ny ordning diskuterades framför allt barnavårdsmyndigheterna och de allmänna underrätterna. Mot de allmänna underrätterna talade att de dittills inte hade ålagts verkställighetsuppgifter och att de inte ansågs vara organisatoriskt rustade att svara för sådana verkställighetsfrågor som det nu var fråga om. I stället ansågs det lämpligt att överlämna verkställighetsfrågan åt de barnavårdande myndigheterna. Länsstyrelserna såsom överordnade barnavårdsmyndigheter, alltså nu i en annan egenskap än såsom överexekutorer, ansågs lämpade för uppgiften. Deras beslut skulle få överklagas hos regeringsrätten. Den nya ordningen trädde i kraft den 1 januari 1968 (prop. 1967:138, 1LU 60, rskr. 364, SFS 1967:712). Förfarandet vid länsstyrelsen i ärenden av detta slag var relativt formlöst. Länsstyrelsen hade möjlighet att hålla förhör med var och en som kunde ha upplysningar att lämna. Länsstyrelsens beslut fattades av en tjänsteman vid länsstyrelsen och överklagades till regeringsrätten.

Genom 1971 års länsstyrelsereform, som innebar att förvaltningsdomstolar inrättades inom länsstyrelsens ram, överfördes den 1 juli 1971 beslutanderätten i verkställighetsfrågor och frågor om överflyttning till de nyinrättade länsrätterna vid länsstyrelserna. I anslutning därtill ändrades besvärsvägen så att länsrättens avgörande kunde överklagas till kammarrätt med möjlighet till fullföljd till regeringsrätten. Länsrätten blev domför med en ordförande och tre eller fyra nämndemän. Sedan den 1 januari 1977 skall nämndemän också medverka när kammarrätten avgör mål om verkställighet och överflyttning. Kammarrätten består därför i dessa mål av tre jurister och två nämndemän. Genom en ny reform år 1979 löstes länsrätterna från den tidigare samhörigheten med länsstyrelserna och blev fristående allmänna förvaltningsdomstolar.

Den 1 juli 1983 infördes en ny regel i 21 kap. 12 § FB om muntlig förhandling i länsrätt. Fram till dess hade länsrätterna tillämpat huvudregeln i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), enligt vilken förfarandet är skriftligt, men muntlig förhandling får hållas när det

kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Enligt den nya regeln skall länsrätten hålla muntlig förhandling om det inte är uppenbart obehövligt. Dessutom infördes en uttrycklig regel om möjligheten att höra barnet inför rätten. Samtidigt gavs allmän domstol den möjlighet som tidigare nämnts att på yrkande av part kombinera ett avgörande om vårdnad eller umgänge med vitesföreläggande för motparten att överlämna barnet (6 kap. 21 § FB). I praktiken är sådant vitesföreläggande mycket ovanligt. Detta kan synas märkligt i belysning av det förhållandevis stora antalet verkställighetsmål vid länsrätt. En förklaring är, att en stor del av verkställighetsmålen vid länsrätt hänför sig till domar i tingsrätt om vars innehåll parterna varit ense (gemensamma ansökningar och överenskommelser under ett måls handläggning). Föräldrarna har alltså i dessa fall först senare blivit oense om frågor som hör samman med verkställigheten av vad de avtalat. En annan förklaring kan vara, att en part i ett tvistigt mål vid allmän domstol om vårdnad eller umgänesrätt i allmänhet utgår från att motparten skall rätta sig efter den allmänna domstolens dom och alltså inte redan före domen yrkar att vite skall utsättas för det fall att motparten inte skulle rätta sig efter domen.

Slutligen skall nämnas att det i lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgörande m.m. och om överflyttning av barn finns regler om verkställighet i Sverige av utländska avgöranden om vårdnad m.m. och om överflyttning av barn som olovligen hålls kvar här i landet. Ansökan om verkställighet och om överflyttning görs enligt lagens 13 § hos länsrätten.

17.3 Tidigare förslag

1979 års förslag

Utredningen om barnets rätt föreslog i betänkandet (SOU 1979:63) Om föräldraansvar m.m. ganska genomgripande ändringar i reglerna om verkställighet och överlämnande. Såvitt nu är av intresse kan förslaget sammanfattas enligt följande.

Utredningen konstaterade att ärendena om verkställighet och överlämnande hade samband med problemställningar som rörde föräldraansvar och umgänesrätt. I sådana frågor hade de allmänna domstolarna stor erfarenhet. Det var därför enligt utredningen både praktiskt och lämpligt att också genomförandet av sådana domar och beslut handhades av de allmänna domstolarna. Handläggningen ansågs dessutom ligga mera i linje med de allmänna domstolarnas arbetsrutiner än länsrätternas, främst på grund av de allmänna domstolarnas större vana vid muntliga förhandlingar. Vidare kunde det vara en lämplig ordning att låta de allmänna domstolarna besluta i frågor om överläm-

nande av barn och ge dem befogenhet att, när överlämnande begärdes, självant ta upp föräldraansvaret och utformningen av umgängesrätten till omprövning om det var förenligt med barnets bästa. Om frågan om överlämnande av barn prövades av samma myndighet som tidigare prövat föräldraansvaret skulle bättre förutsättningar skapas för enhetliga lösningar och en helhetssyn på de problem som var i fråga. Mot bakgrund av de nämnda skälen föreslog utredningen att de allmänna domstolarna skulle göras till beslutande organ i frågor enligt 21 kap. FB.

Förslaget behandlades i prop. 1982/83:165. Departementschefen ansåg att den omständigheten att omprövning av själva frågan om vårdnad eller umgänge ibland måste ske inte var något bärande skäl för att också verkställighetsfrågan måste prövas av allmän domstol. Enligt departementschefen visade nämligen erfarenheten att det i det stora flertalet mål om verkställighet inte var påkallat med en sådan omprövning. Vidare konstaterade departementschefen att länsrätternas organisation är väl anpassad för praktiska verkställighetsfrågor och för en skyndsam handläggning. Härtill kom att länsrätterna sedan länge hade erfarenhet inte bara av mål om verkställighet för överlämnande av barn utan även av andra måltyper som rör barns personliga förhållanden, där det ofta blir fråga om bedömningar av samma slag som i verkställighetsmålen. Allt detta var enligt departementschefen omständigheter som talade för att länsrätterna och de överordnade förvaltningsdomstolarna även i fortsättningen borde handlägga mål om verkställighet för överlämnande av barn. På grund av det anförda föreslogs i propositionen att målen om verkställighet för överlämnande av barn även i fortsättningen skulle handläggas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget i propositionen (LU 1982/83:41).

1987 års förslag

Utredningen om barnets rätt har återkommit till frågan i betänkandet (SOU 1987:7) Om barn i vårdnadstvister - talerätt för barn m.m. I betänkandet har utredningen kommit till den uppfattningen att dess tidigare förslag inte angrep problemet med dubbla processer från den mest fruktbara infallsvinkeln. Det dubbla processandet kan enligt utredningen bara avskaffas om man helt enkelt tar bort verkställighetsprocessen. I princip bör enligt förslaget den verkställande myndigheten bara ha till uppgift att genomföra domen eller beslutet i vårdnads- eller umgängesfrågan. I vissa fall kan eller bör emellertid verkställighet inte ske. Då finns det enligt utredningen i regel anledning att ompröva domen eller beslutet; inte att sätta igång en verkställighetsprocess.

Utredningen har skisserat en framtida ordning för verkställighet

enligt följande. Verkställigheten skall ankomma på socialnämnden. I princip skall nämnden inte ha möjlighet att vägra att verkställa. Bortsett från den i det följande berörda situationen att verkställighet uppenbarligen inte kan ske skall nämnden kunna underlåta att verkställa bara om nämnden själv väcker talan vid domstol om ändring i fråga om vårdnaden eller umgänget. I avvaktan på att domstolen avgör vårdnads- eller umgängesfrågan får verkställigheten i sådant fall anstå. Ändrar inte domstolen på vad som tidigare har bestämts i fråga om vårdnaden eller umgänget, måste verkställighetsärendet fullföljas. I annat fall förfaller ärendet. Om det föreligger ett uppenbart hinder mot verkställighet av tillfällig, övergående natur, kan socialnämnden förklara ärendet vilande. Nämndens beslut skall inte få överklagas. Om den som har hand om barnet är missnöjd med beslutet, skall denne i stället vara hänvisad till att väcka talan vid allmän domstol om ändring av vårdnaden eller umgänget och i samband därmed begära inhibition av verkställigheten. Så länge inte domstolen bestämmer något annat fortsätter verkställigheten.

Idéskissen

I idéskissen föreslogs att målen om verkställighet enligt 21 kap. FB skulle flyttas över till tingsrätterna på grund av de beröringspunkter de hade med tingsrätternas mål. Som ett ytterligare skäl för en överflyttning åberopades att muntlig förhandling var vanlig i de aktuella målen och att det därför var en fördel om handläggningen kunde äga rum i en organisation med bättre lokal spridning än för närvarande (idéskissen s. 51).

17.4 Överväganden

17.4.1 Val av myndighet

Som framgår av redogörelsen ovan har systemet för verkställighet och överflyttning under åren efter 1967 blivit mer och mer komplicerat. Från att ha varit ett enkelt förfarande inför överexekutor har det utvecklats till ett formligt rättegångsförfarande med muntlighet som huvudregel. Orsaken till denna utveckling är att man velat åstadkomma ett förfarande som i största möjliga utsträckning tar hänsyn både till barnets bästa och till föräldrarnas intresse av att få för dem viktiga frågor noggrant prövade. Det avgörande steget tog statsmakterna när verkställighetsfrågorna flyttades från länsstyrelsen till länsrätten. Då upphöjde man förfarandet till en domstolsprocess och gav alltså i princip föräldrarna en möjlighet till dubbla domstolsprövningar av frågor där processmaterialet ofta till viss del är detsamma. Genom de ökade möjligheterna att få advokathjälp, som kom genom

den allmänna rättshjälpen år 1972, och genom de nya regler som infördes år 1983 om muntlig förhandling har statsmakterna ytterligare markerat förfarandets karaktär av en andra process.

Den diskussion som numera förs om verkställighetsförfarandet utgår främst från barnets bästa. Det anses strida mot barnets bästa att frågor om vårdnad och umgängesrätt skall kunna förhållas i årtal efter allmän domstols avgörande på grund av fortfarande bestående meningsmotsättningar mellan föräldrarna. Som nämnts kom det under år 1989 in 565 mål om tillämpning av 21 kap. FB till länsrätterna. Det är alltså fråga om förhållandevis få mål, i varje fall jämfört med de omkring 27 000 familjemål som tingsrätterna handlägger varje år. Men bland dessa 565 mål finns de allra mest konfliktfyllda fallen. Det är mål där föräldrarna processar mot varandra om barnet, båda under åberopande att de värnar om barnets bästa, samtidigt som barnet uppenbarligen riskerar att fara verkligen illa av den förhållning av frågan om vårdnad eller umgängesrätt som föräldrarna åstadkommer. Processerna blir också dyrbara både för parterna och för staten - parterna processar ju ofta i flera instanser både i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol. Om man kan få till stånd en ordning som leder till ett minskat processande, skulle det vara till avsevärd hjälp för de barn som i framtiden blir föremål för tvister mellan oförsonliga föräldrar samtidigt som det skulle bringa ned kostnaderna. Det är mot den bakgrunden man skall se 1987 års förslag att flytta över verkställigheten till socialnämnderna.

Våra direktiv innehåller visserligen bara ett uppdrag att utreda vilken av de båda domstolsorganisationerna som bör handha frågor om verkställighet m.m. Enligt direktiven skall vi undersöka om det är möjligt och lämpligt att låta prövningen av dessa frågor helt eller delvis koncentreras till i första hand allmän domstol. Men det kan ändå finnas anledning att diskutera 1987 års förslag, som regering och riksdag alltså ännu har inte tagit ställning till.

Socialnämnden är en kommunal nämnd med politiskt utsedda ledamöter, valda av kommunfullmäktige. Nämnden svarar för fullgörandet av kommunens uppgifter inom socialtjänsten och kan uppdraga åt tjänstemän att besluta på dess vägnar. Socialtjänstens arbete bygger i princip på samförstånd mellan nämnden och dem som behöver nämndens hjälp. I vissa särskilda fall kan emellertid nämnden besluta om tvångsåtgärder. Det gäller i första hand i ärenden om tvångsvård av personer under 20 år och av missbrukare enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Enligt 1987 års förslag skulle socialnämnderna åläggas en för dem helt ny form av myndighetsutövning. De skulle till exempel kunna bli tvungna att på begäran av en förälder besluta om polishämtning av ett barn mot den andra förälderns vilja. Till skillnad från vad som gäller

enligt LVU och LVM är det här fråga om att lösa en fråga som rör enskilda personer och inte att på samhällets vägnar ingripa mot någon som far illa eller skadar andra. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att frågor av detta slag handläggs av en politiskt utsedd kommunal nämnd. Det kan också invändas att en sådan form av myndighetsutövning riskerar att komma i konflikt med socialtjänstens primära uppgift att hjälpa och stödja barnet och föräldrarna (jfr 12 § socialtjänstlagen; 1980:620). Den förälder som efter beslut av nämnden får sitt barn hämtat av polisen för att överlämnas till den andra föräldern torde vara svår att motivera för samtal med socialsekreterare om barnets utveckling. Det kan i sammanhanget tilläggas att föräldrabalkens regler om vårdnadsutredning nyligen ändrats på så sätt att det inte längre skall vara socialnämnden utan en tjänsteman hos nämnden som svarar för utredningen och ger in den till domstolen (6 kap. 19 § FB i dess lydelse enligt SFS 1990:1526). Som ett skäl för denna förändring har åberopats att man, om socialnämnden inte avger något yttrande, inte riskerar att de sociala myndigheternas förtroendekapital går förlorat hos den part som yttrandet går emot (prop. 1990/91:8 s. 45).

Mot bakgrund av det sagda finns det skäl att godta den ståndpunkt som torde kunna utläsas av våra direktiv - att 1987 års förslag att låta socialnämnd besluta om verkställighet inte bör genomföras. Men det finns ändå flera alternativ till tanken att föra över målen enligt 21 kap. FB till de allmänna domstolarna. Man skulle kunna gå tillbaka till den ordning som gällde före år 1971 och låta en statlig förvaltningsmyndighet - exempelvis länsstyrelsen, kronofogdemyndigheten eller polismyndigheten - ta hand om dessa mål. Då skulle man automatiskt få ett mera formlöst förfarande och karaktären av en ny process skulle suddas ut. Mot dessa myndigheter kan man inte heller rikta de invändningar som kan riktas mot socialnämnderna såsom beslutsfattare. En sådan lösning skulle kunna sägas ha den fördelen att domstolarna renodlas genom att en uppgift som i och för sig möjligen skulle kunna utföras av en förvaltningsmyndighet flyttas bort från dem.

Våra direktiv är dock klara på den här punkten. Utredningen bör ta ställning till om det är lämpligt att flytta över dessa frågor till allmän domstol. Det är också klart att det kan åberopas skäl för att frågor om verkställighet och överflyttning skall handläggas av domstol även i framtiden. Målen rör inte pengar eller saker utan barn. Det är självfallet mycket angeläget att man ser till att skapa goda förutsättningar för en omsorgsfull och snabb handläggning av hänsyn till såväl barnen som föräldrarna. Både de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna har vana vid sådana bedömningar som kan bli aktuella.

Vad vi först har att undersöka är om det över huvud taget är möjligt att föra över de aktuella målen till de allmänna domstolarna. Det är klart att detta rent tekniskt är möjligt. Fråga är om en väl avgränsad målgrupp. Tidigare invändningar om att tingsrätterna inte är organisatoriskt rustade för uppgiften kan i varje fall numera inte tillmätas någon betydelse. Både tingsrätter och länsrätter är väl rustade för den skyndsamma handläggning som kan krävas.

Under remissbehandlingen av idéskissen har hovrätten över Skåne och Blekinge ställt sig tveksam till en tingsrättslösning bl.a. därför att den funnit det vara en principiell nyhet att allmän domstol beslutar om hur dess domar och beslut skall verkställas. Mot detta kan sägas att det här är inte fråga om en ny princip i den svenska rättsordningen. Sedan länge beslutar hovrätterna om hur domstolsavgöranden skall verkställas när de prövar överklaganden av beslut som kronofogdemyndigheterna har fattat. Också i andra länder förekommer det att domstolarna har vissa exekutiva funktioner. Det är därför svårt att se att det i detta hänseende föreligger något hinder mot en tingsrättslösning.

Mot bakgrund av det sagda kan konstateras att det är fullt möjligt att flytta över målen enligt 21 kap. FB från länsrätterna till tingsrätterna. Då återstår frågan om det finns några fördelar att vinna med en sådan överflyttning.

En ordning, enligt vilken den domstol som har dömt i målet om vårdnad eller umgängesrätt också prövar verkställigheten, skulle ha den fördelen att den med all säkerhet skulle minska de tvistande parternas benägenhet att göra verkställighetsförfarandet till en repris på rättegången i allmän domstol. Visserligen rör många mål enligt 21 kap. FB verkställighet av avgöranden där parterna varit ense vid tingsrätten. Men de svåraste målen är dock i regel de som har föregåtts av en tvist vid tingsrätt. Det förekommer i sådana fall att den som är sökandens motpart i en verkställighetsprocess vid länsrätt som huvudsakliga skäl mot verkställighet för fram precis samma omständigheter som nyligen har prövats i ett mål om vårdnad eller umgänge hos allmän domstol. Som redan framhållits medför detta ofta en förhållning av den verkställighet som förefaller oundviklig till skada för barnet. Självfallet blir det betydligt mindre lockande att förfara på detta sätt om verkställighetsprocessen förs inför samma domstol som dömt i vårdnads- eller umgängesmålet. Man skulle få klart för sig att omständigheter, som redan har prövats i målet om vårdnad eller umgängesrätt, inte kan åberopas som hinder mot verkställighet. Säkert skulle redan av detta skäl en överflyttning till tingsrätterna kunna bidra till att många besvärliga och kostnadskrävande verkställighetsprocesser faller bort.

I de fall det ändå uppstår tvister enligt 21 kap. FB, skulle det innebära en rationalisering och tidsvinst, om den domare som skall

handlägga verkställighetsfrågan redan är insatt i målet. Det gäller särskilt de inte ovanliga fall, där parterna under handläggningen av ett mål i tingsrätten har utverkat ett tillfälligt beslut av rätten om vårdnad eller umgänge i avvaktan på det slutliga avgörandet, och sedan blir oense om verkställigheten av det. Med dagens ordning kan man, medan målet handläggs i tingsrätten, processa om det tillfälliga beslutet i hovrätt (men inte i högsta domstolen) samtidigt som man processar om verkställigheten av beslutet i länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt. Det skulle innebära en förbättring med en ordning, enligt vilken frågan om verkställighet prövas av samma domare som meddelat det tillfälliga beslutet och enligt vilken både det tillfälliga beslutet och beslutet om verkställighet av detta överklagas till hovrätt.

Det kan här antecknas, att frågan huruvida en ordning enligt vilken en domare som tagit ställning i en sak ånyo tar befattning med saken i samma instans stämmer överens med europakonventionens regel om att envar har rätt till en rättegång inför en opartisk domstol, nyligen varit föremål för bedömning av Europadomstolen i det s.k. Hauschildtmålet. I det målet ansåg Europadomstolen att de domstolar som prövat ett åtal inte kunde betraktas som opartiska eftersom de innan huvudförhandlingen tog sin början i princip hade tagit ställning i skuldfrågan i samband med beslut om häktning. I de fall som vi nu diskuterar ställs denna fråga emellertid inte på sin spets. Vad som prövas i verkställighetsförfarandet är inte vårdnadsavgörandets riktighet utan frågan om det finns något som hindrar att det verkställs. Som vi ser det kan inte en ordning enligt vilken en domare som dömt i ett vårdnadsfall också prövar en begäran om verkställighet av detsamma anses strida mot europakonventionen. Inte heller i övrigt ser vi några problem med en sådan ordning.

För en överflyttning av de nu aktuella frågorna till tingsrätt talar också att det allmänt sett torde vara till fördel för handläggningen av frågor om vårdnad och umgägesrätt om de domare som sysslar med sådana mål vid allmän domstol även får kunskap om de problem som kan uppstå på verkställighetsstadiet. Kunskaper av detta slag kan exempelvis komma till användning när det gäller att besluta i komplicerade frågor om umgägesrätt. Det är nämligen i dessa fall särskilt viktigt, att besluten får ett sådant innehåll att verkställigheten underlättas. Vidare kan den domare som kan förutse problem med verkställigheten antas vara mera benägen än f.n. att på eget initiativ med parterna ta upp frågan om det kan vara lämpligt med vitesföreläggande enligt 6 kap. 21 § FB.

Ytterligare en fördel, som ligger på ett annat plan, är att tingsrätterna har en avsevärt bättre lokal spridning än länsrätterna. Muntlig förhandling är vanligt förekommande i målen. Det är därför till fördel för parterna om förhandlingen kan äga rum i en domstol nära dem.

Vilka nackdelar kan det då innebära att föra över målen enligt 21 kap. FB till tingsrätterna?

Först skall nämnas att man som ett argument mot en överflyttning ibland tar upp det förhållandet att förvaltningsprocesslagen (1971:291), som reglerar förfarandet i länsrätterna, ger möjligheter till ett förfarande som lämpar sig bra för dessa mål, och att förfarandereglererna i tingsrätterna lämpar sig mindre bra. Men detta argument har knappast någon större tyngd. Om man finner att målen bör flyttas till tingsrätterna, är det självklart att man får se till att det också finns lämpliga förfaranderegler där. I avdelningen om processrättsliga frågor föreslår vi för övrigt en gemensam förfarandelag för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förfarandereglerernas utformning är därför inget skäl mot en överflyttning.

Det enda skäl som kan åberopas mot en överflyttning är i stället de övergångsproblem som kan uppkomma. Det kan ta tid och kosta pengar att bygga upp en kompetens att handlägga de nya målen vid tingsrätterna. Problemet skall emellertid inte överdrivas; det är fråga om att tillämpa förhållandevis enkla regler i ett begränsat antal mål.

Det sagda ger enligt vår mening klart vid handen att fördelarna med att flytta över målen till tingsrätterna överväger nackdelarna. Målen enligt 21 kap. FB bör därför flyttas över till tingsrätterna. Härvid bör även målen om verkställighet och överflyttning enligt lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn handläggas av tingsrätterna. Motsvarande gäller målen om utdömmande av vite enligt 6 kap. 21 § föräldrabalken.

Det skall här erinras om att det i direktiven antyds att man kan tänka sig att bara *delvis* koncentrera prövningen av de aktuella frågorna till allmän domstol. Emellertid rör de mål om verkställighet och överflyttning som det här är fråga om i princip samma problem - skall man tvinga en person att lämna ifrån sig ett barn till en annan person? Det är svårt att se någon möjlighet att dela upp uppgifterna mellan olika myndigheter utan att detta blir till nackdel för verksamheten.

Slutligen finns det anledning att beröra en alternativ lösning av problemen med den nuvarande ordningen. I olika sammanhang har det framförts att man borde kunna tänka sig att - i stället för att till tingsrätterna flytta målen enligt 21 kap. FB - till länsrätterna flytta alla familjemål, som tingsrätterna nu handlägger. Det är omkring 27 000 av tingsrätternas omkring 65 000 tvistemål. I tvistemålen är det fråga om två enskilda parter som står mot varandra. Sådana frågor har i alla tider handlagts av de allmänna domstolarna. Tingsrätternas bättre lokala förankring är av betydelse i den här typen av mål. RBs regelsystem passar bra. Mot den bakgrunden finns det

knappast skäl att nu göra en ändring i fråga om de familjerättsliga tvistemålen. En överflyttning av dessa mål till förvaltningsdomstolarna skulle dessutom utgöra ett ingrepp i domstolsorganisationen som knappast kan anses vara påkallat för att lösa de problem som är aktuella här.

Vi föreslår alltså sammanfattningsvis att målen enligt 21 kap. FB, målen om verkställighet och överflyttning enligt lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden och om överflyttning av barn samt målen om utdömande av vite enligt 6 kap. 21 § FB flyttas från länsrätterna till tingsrätterna.

17.4.2 Samordning med vårdnadsavgörandet

I vårt uppdrag ingår visserligen inte uttryckligen att se över reglerna i 21 kap. FB i annat hänseende än att ta ställning till vilken myndighet som skall ha hand om frågorna. Emellertid har utredningen om barnets rätt lämnat vissa förslag på hur en samordning skulle kunna ske med det materiella avgörandet av vårdnadsfrågan. Det finns anledning att något behandla dessa här.

Det som parterna är oense om i en process enligt 21 kap. FB är om det finns något som hindrar ett bifall till sökandens framställning. Som hinder kan åberopas barnets vilja (5 §), att det finns skäl att ompröva frågan om vårdnad eller umgänge vid allmän domstol (6 och 7 §§) eller risker för barnets hälsa (6 §). Ibland är det omständigheter av samma slag som redan åberopats eller kunnat åberopas i vårdnadsprocessen vid allmän domstol som återigen åberopas och bedöms på nytt i verkställighetsprocessen. Enligt gällande ordning kan länsrätten i dessa fall vägra verkställighet, vilket beslut sedan kan överklagas till kammarrätt och regeringsrätt. Enligt 1979 års förslag skulle tingsrätten i sådana fall själv kunna ta upp frågan om omprövning av vårdnaden eller umgängesrätten, om det låg i barnets intresse. I 1987 års förslag har denna tanke utvecklats till en skyldighet för socialnämnden att antingen besluta om verkställighet eller föranstalta om ny prövning av vårdnadsfrågan. Något utrymme för att bara vägra verkställighet skulle inte finnas enligt 1987 års förslag.

Det är lätt att sympatisera med tankarna bakom 1979 och 1987 års förslag i denna del. Ett vårdnadsavgörande, som inte går att verkställa, bör i regel inte finnas kvar och kunna göras till föremål för nya ansökningar om verkställighet. Avgörandet bör i stället omprövas. Det kan anföras skäl för att en sådan omprövning inte bör vara beroende av initiativ från parterna.

Den tänkta ordningen kan belysas med ett exempel. Om ett barn, om vilket modern av tingsrätt har tillerkänts vårdnaden, har flyttat hem till sin far, kan modern ansöka om verkställighet av vårdnads-

domen för att i sista hand få barnet hämtat hem till sig av polis. Enligt gällande ordning kan länsrätten i en sådan situation vägra verkställighet om den finner, att förhållandena har ändrats sedan tingsrättens dom och att det numera är bäst för barnet att bo hos fadern. Modern kan överklaga detta beslut till kammarrätt och därifrån till regeringsrätten. Det finns ingenting som hindrar att hon därefter på nytt ansöker hos länsrätten om verkställighet av den gamla tingsrättsdomen. Enligt den skisserade ordningen borde tingsrätten i motsvarande situationer få möjlighet att självmant ta upp frågan om vårdnadsdomen bör omprövas. En sådan omprövning resulterar sannolikt i att vårdnaden om barnet överflyttas till fadern, vilket i sin tur innebär att det knappast blir aktuellt med flera processer om verkställigheten.

Motsvarande resonemang kan föras i de fall det inte finns något vårdnadsavgörande från allmän domstol utan 21 kap. 7 eller 8 § FB tillämpas. Om domstolen inte bifaller en begäran från en biologisk förälder som ansöker om att få sitt barn överlämnat till sig från ett fosterhem, kan det bero på att barnet har rotat sig i fosterhemmet i sådan grad att det bör få stanna kvar där. Det kan emellertid också bero på att den biologiska föräldern är olämplig som vårdnadshavare. I sådana fall kan det finnas anledning att låta domstol ta ställning till om vårdnaden bör överflyttas på en särskilt förordnad förmyndare. Och om, i ett fall där föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn, domstolen inte bifaller en ansökan av den ene om hjälp att få barnet överlämnat från den andre, kan det ofta tyda på att det inte är bra för barnet med gemensam vårdnad i framtiden.

1987 års förslag innebär att det aldrig skulle gå att endast fatta ett beslut att vägra verkställighet eller överflyttning. Den myndighet som handhade verkställighetsfrågan skulle i princip vara hänvisad till att antingen besluta om verkställighet eller också vidta åtgärder för ny prövning av vårdnadsfrågan eller frågan om umgängesrätt. En sådan ordning torde dock vara för långtgående. Det kan utan svårighet tänkas fall där verkställighet eller överflyttning bör vägras, men där det ändå inte finns tillräcklig anledning att pröva vårdnads- eller umgängesfrågan. Ett exempel är att rätten vägrar att verkställa en vårdnadsdom beträffande ett barn som närmar sig 18-årsåldern. Ett annat exempel är där verkställighetsprocessen rör umgänge med barnet vid ett visst bestämt tillfälle och det av någon anledning bedöms olämpligt att bevilja verkställighet just beträffande detta tillfälle.

En annan mindre långtgående lösning finns i 1979 års förslag. Rätten skulle enligt detta förslag i samband med att verkställighet eller överflyttning vägrades kunna ta upp frågan om vårdnaden eller umgängesrätten till prövning om det låg i barnets intresse. Denna lösning ger utrymme för en mera flexibel ordning än 1987 års för-

slag. Emellertid kan även en lösning enligt 1979 års förslag väcka betänkligheter. Det är en principiell nyhet att en domstol själv skall ta initiativ till en tvistemålsprocess. Den part som i denna process riskerar att bli fråntagen vårdnaden om sitt barn kan med fog betvivla domstolens opartiskhet. Man kan också ifrågasätta om det är lämpligt att en domstol själv skall kunna utsätta parterna för risken att betala kostnaderna för en process som kanske ingen av dem önskar. Slutligen torde behovet av en ordning enligt vilken domstolen själv kan sätta igång en vårdnads- eller umgängesprocess vara ringa. Om en sådan situation skulle uppstå, torde en av parterna själv i regel ta initiativ till en prövning vid tingsrätt. Vidare har socialnämnden enligt 21 kap. 5 § FB möjlighet att hos tingsrätt begära ändring beträffande vårdnaden eller umgängesrätten i de nu aktuella fallen.

Övervägande skäl talar således för att det fortfarande skall ankomma på parterna eller socialnämnd att ta initiativ till prövning vid tingsrätt av frågor om vårdnad och umgänge. Man kan överväga, om initiativet skall kunna ske formlöst genom en enkel framställning i verkställighetsmålet eller om det skall krävas att frågan anhängiggörs på vanligt sätt. Mot en ordning enligt vilken ett mål om vårdnad eller umgänge skall kunna anhängiggöras formlöst i verkställighetsmålet talar önskemålet om att förhindra onödiga processer. En förenkling i angivet hänseende kan göra att de som är svarande i verkställighetsmål kan förledas att i större utsträckning än nu sätta igång nya processer om vårdnad eller umgängesrätt. Den gällande ordningen, som innebär att man för att sätta igång en process i regel måste skriva en ansökan och där formulera både sitt yrkande och vilka skäl man har för yrkandet, kan i många fall göra att man tänker sig för en extra gång. En sådan ordning torde i allmänhet vara till fördel för det barn som är föremål för föräldrarnas processande. Det finns därför skäl att behålla den nuvarande ordningen för hur ett mål anhängiggörs även i de fall det föreligger ett samband med en process enligt 21 kap. FB. Det finns givetvis ingenting som hindrar att rätten i samband med handläggningen av ett verkställighetsmål med parterna tar upp frågan om det finns skäl att begära att tingsrätten omprövar vårdnads- eller umgängesrättsavgörandet.

17.4.3 Förfaranderegler i tingsrätt

I 1979 års förslag utgick utredningen från att rättegångsbalken (RB) skulle bli tillämplig, om målen enligt 21 kap. FB flyttades till de allmänna domstolarna. Det är emellertid inte riktigt. RB tillhandahåller, när det gäller allmän domstol, förfaranderegler för tvistemål och brottmål. Både i tvistemål och brottmål är förfarandet inriktat på att avslutas med att rätten meddelar en dom, som därefter kan

verkställas frivilligt eller med tvång. Däremot är RBs förfaranderegler inte tillämpliga - och bör inte heller göras tillämpliga - på frågor om verkställighet av domar. Det finns i dessa fall i allmänhet inget behov av en sådan uppdelning av förfarandet i förberedelse och huvudförhandling som RB har. Man måste därför söka sig andra vägar när det gäller frågor om verkställighet av domar rörande vårdnad och umgängesrätt.

Något annorlunda förhåller det sig med sådana frågor om överflyttning som regleras i 21 kap. 7 och 8 §§ FB. Här är det fråga om ett summariskt förfarande i syfte att i klara fall få fram ett beslut som kan verkställas. Det skulle kunna sägas att RBs förfaranderegler passar bättre för dessa fall än för verkställighetsfallen. Övervägande skäl talar dock för att förfarandet regleras på samma sätt för alla situationer som kan komma i fråga vid tillämpning av 21 kap. FB.

Särskilda regler bör gälla i de fall en part vill begära verkställighet av ett tillfälligt beslut i ett pågående tvistemål. Då bör frågan prövas i samma ordning som andra frågor som kommer upp under målets handläggning.

Hur bör då förfarandet anordnas? För närvarande gäller vid länsrätt och kammarrätt att muntlig förhandling skall hållas, om det inte är uppenbart obehövligt. Vårt förslag att flytta över målen till tingsrätterna medför att tyngdpunkten förskjuts mot den egentliga rättegången i vårdnadsfrågan. Det kan i och för sig sägas att behovet av muntlighet därmed skulle minska. Samtidigt visar all erfarenhet att muntlighet är det bästa sättet att få tvistande parter att komma överens. Övervägande skäl får därför anses tala för att muntlighet också i framtiden bör vara huvudregel. En lämplig ordning kan vidare vara regler som precis som de nuvarande reglerna ger utrymme för en flexibel process. Vi föreslår därför att den domstolsförfarandelag som vi behandlar i avdelningen om processrättsliga frågor tillämpas på de nu aktuella frågorna.

17.4.4 Forumregler

I 21 kap. 1 § FB står inte vilken av landets 24 länsrätter som är behörig att ta upp en fråga om verkställighet. Det finns inte heller någon reglering av vilken länsrätt som är behörig att ta upp en fråga om utdömmande av ett vite som allmän domstol har förelagt enligt 6 kap. 21 § FB. Det normala torde vara att ansökan görs där den som har hand om barnet är bosatt. När det gäller frågan om vilken av landets 97 tingsrätter som är behörig att ta upp en fråga om vårdnad eller umgängesrätt är lagen mer utförlig. Enligt 6 kap. 17 § FB får sådana frågor tas upp av rätten i den ort där vårdnadshavaren eller någon av vårdnadshavarna har sitt hemvist. Sådana frågor kan också

tas upp i samband med äktenskapsmål. Om det inte finns någon annan behörig domstol, tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt.

Det är naturligtvis värdefullt om det i så stor utsträckning som möjligt blir den domstol som har dömt i ett mål om vårdnad eller umgängesrätt som också får pröva verkställighetsfrågorna. Det enklaste sättet att ordna det är att föreskriva att en fråga om verkställighet skall väckas vid den tingsrätt som ursprungligen dömt i målet om vårdnad eller umgängesrätt. Men det kan inträffa att det gått lång tid sedan den ursprungliga domen och att både föräldrarna och barnen hunnit flytta. I sådana fall är en forumregel som den angivna ofta olämplig. Även om man för verkställighetsfallen har en forumregel enligt vilken den domstol där vårdnadshavaren eller någon av vårdnadshavarna har sitt hemvist är behörig, torde man i de flesta fall uppnå att samma domstol som dömt i målet också prövar verkställighetsfrågan. Samtidigt riskerar man inte att en fråga om verkställighet väcks vid en domstol som är belägen långt ifrån alla som är inblandade i målet.

Vi föreslår alltså att rätt forum för frågor om verkställighet skall vara tingsrätten i den ort där vårdnadshavaren eller någon av vårdnadshavarna har sitt hemvist. Om det inte finns någon domstol som är behörig enligt denna regel, bör frågan få tas upp av Stockholms tingsrätt. Samma regler föreslås gälla för mål om utdömande av vite som allmän domstol förelagt enligt 6 kap. 21 § FB och för mål om överflyttning av barn. Även för mål enligt lagen om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn bör den forumregeln tillämpas.

17.4.5 Överklagande

En särskild fråga är om det finns anledning att införa någon begränsning i rätten för en part att få en fråga enligt 21 kap. FB prövad av hovrätten. I kap. 21 behandlar vi frågan om det går att begränsa överprövningen i hovrätt genom ett system med ändringsdispens. Ett sådant system fyller två olika syften. Dels innebär det att hovrätten kan koncentrera sig på väsentligheter, dels att parternas besvär och kostnader för rättegången minskar och att ett slutligt avgörande kommer till stånd snabbare. I de här fallen är det framför allt de senare aspekterna som är viktiga. Mål om verkställighet av familjerättsliga avgöranden är alldeles särskilt plågsamma både för de tvistande föräldrarna och, framför allt, för det barn som de tvistar om. Alla rimliga möjligheter att begränsa processandet bör därför prövas. Ett system enligt vilket möjligheterna att få tingsrättens avgörande överprövat begränsas är som vi ser det en ändamålsenlig lösning. Dessutom är verkställighetsmålen sakligt sett väl lämpade för

ett sådant system. Risken för rättsförluster på grund av felbedömningar är liten eftersom det alltid går att göra en ny ansökan om verkställighet. Motsvarande bedömningar kan göras när det gäller målen om överflyttning enligt 21 kap. 7 och 8 §§ FB.

Mot bakgrund av det sagda föreslår vi att parternas rätt att få tingsrätts beslut om utdömmande av vite enligt 6 kap. 21 § FB och om verkställighet och överflyttning enligt 21 kap. FB och enligt 1989 års lag om internationella förhållanden överprövade av hovrätt begränsas. Talan mot tingsrättens avgörande skall inte få prövas av hovrätten om inte hovrätten meddelat prövningstillstånd. Prövningstillstånd skall bl.a. få meddelas om det finns anledning att ändra i det slut som tingsrätten kommit till. Bestämmelserna om prövningstillstånd föreslås utformade i enlighet med 49 kap. 12 - 15 §§ RB.

Vi skall också överväga om det finns anledning att inskränka rätten att överklaga hovrättsavgöranden. Sådana inskränkningar har två fördelar. Dels förkortas tiden fram till dess ett lagakraftvunnet avgörande föreligger, dels avlastas högsta domstolen arbete. Ett oinskränkt fullföljdsförbud skulle emellertid, som vi påpekar i avsnitt 21.2, leda till nackdelar för prejudikatbildningen. Vad man närmast får överväga är att laborera med *fullföljdsförbud med ventil*, som vi också beskriver i avsnitt 21. Ett sådant system skulle avlasta högsta domstolen arbete med alla fall där hovrätten inte funnit att målet är av intresse för rättstillämpningen, dvs. i första hand alla mål där hovrätten inte meddelat prövningstillstånd. Dessutom skulle högsta domstolen rimligen också avlastas en hel del fall där hovrätten efter ändringsdispens ändrat ett felaktigt tingsrättsavgörande. De fall där hovrätten skulle "öppna ventilen" skulle vara de fåtaliga mål där hovrätten meddelat prövningstillstånd på grund av att fallet är av intresse för rättstillämpningen och därefter prövat målet i sak.

Vi föreslår att det införs ett system med fullföljdsförbud med ventil när det gäller möjligheterna till överklagande till högsta domstolen. Eftersom hovrätts beslut vid överprövning av tingsrätts interimistiska beslut om vårdnad eller umgänge inte alls kan överklagas, bör motsvarande gälla för hovrätts beslut i en fråga om verkställighet av ett sådant interimistiskt beslut.

17.4.6 Rättegångskostnader

För mål enligt 21 kap. FB gäller särskilda regler om rättegångskostnader (21 kap. 13 § FB). Rätten får, enligt vad som är skäligt, förordna att den ena parten skall ersätta motpartens rättegångskostnader. Enligt motiven bör den vinnande parten som regel få ersättning för kostnader som varit påkallade i målet. Härutöver gäller att vissa kostnader i målet (för hämtning av barnet, läkarundersökning m.m.) skall

betalas av allmänna medel. Det finns ingen anledning att göra någon ändring i dessa avseenden för det fall att målen flyttas till tingsrätt.

17.4.7 Domförhet

Länsrätten är vid handläggning av mål enligt 21 kap. FB domför med en lagfaren domare och nämndemän. Vid avgörande av vissa ärenden i tingsrätt, som handläggs enligt ärendelagens bestämmelser, deltar en lagfaren domare och nämndemän. I vårt uppdrag ingår att överväga om en omfördelning av mål mellan domstolsorganisationerna bör föranleda en ändring av domförhetsreglerna. Vad som skulle kunna övervägas är att låta tingsrätten vara domför med en ensam lagfaren domare i dessa mål. Emellertid har lagstiftaren så sent som år 1977, då det bestämdes att nämndemän även skulle delta vid kammarrätts överprövning av målen, markerat att det anses vara av värde med nämndemannamedverkan i dessa mål. Mot den bakgrunden finns det ingen anledning att överväga någon annan domförhet för tingsrätt än en lagfaren domare och tre nämndemän. Dock bör frågor om utdömmande av vite som regel kunna avgöras av en ensam lagfaren domare. Hovrätten bör vid överprövning av tingsrättsavgöranden där nämndemän deltagit - i de fall prövningstillstånd beviljats - vara domför i en sammansättning med nämndemän. De frågor om verkställighet som kommer upp i ett pågående tvistemål får emellertid handläggas enligt vanliga domförhetsregler för familjemål i RB och FB.

18 Körkortsmål

Sammanfattning: I detta kapitel föreslår vi att körkortsingripanden skall beslutas av länsstyrelse i stället för av länsrätt. Vi föreslår vidare att länsstyrelsens beslut skall kunna överklagas till länsrätten. Dessutom föreslår vi att de allmänna ombuden i körkortsmål avskaffas och att länsstyrelsen skall vara den enskildes motpart i domstolsprocessen.

18.1 Inledning

Frågor rörande körkort och körkortstillstånd handläggs av både förvaltningsmyndigheter och domstolar. Något förenklat kan sägas att förvaltningsmyndigheter beviljar körkortstillstånd och utfärdar körkort medan domstolar beslutar om ingripanden mot den som har körkortstillstånd eller körkort. Under senare år har antalet körkortsmål ökat kraftigt i domstolarna och utgör numera en betydande del av länsrätternas arbetsbörda. I våra direktiv finns uppdraget att se över arbetsfördelningen mellan förvaltning och domstolar. Vi har även i uppdrag att se över målfördelningen mellan de båda allmänna domstolsorganisationerna. I direktiven nämns särskilt mål om körkortsingripanden. Som en tänkbar lösning anges att alla körkortsmål, även de som inte har samband med trafikbrottmål, förs över till tingsrätterna. Vi har vidare fått i uppdrag att undersöka om det går att åstadkomma en ordning enligt vilken ett körkortsingripande kan ske inom ramen för systemet med ordningsbot eller strafföreläggande på grund av trafikbrott. Vi är i detta sammanhang oförhindrade att föreslå ändringar av de materiella reglerna i körkortslagstiftningen. I direktiven framhålls vidare att vi skall samråda med den kommitté som har tillsatts för att se över körkortsförfattningarna. Denna kommitté (KÖRKORT 2000) har numera avlämnat sitt slutbetänkande (SOU 1991:39) Säkrare förare. I detta föreslår kommittén att ingripanden mot den som innehar körkortsbehörighet skall beslutas av en körkortsmyndighet i stället för som i dag av länsrätten.

18.2 Nuvarande regler

Handläggningen av körkortsärenden

De huvudsakliga bestämmelserna om körkort finns i körkortslagen (1977:477) och körkortsförordningen (1977:722). Det finns även särskilda bestämmelser om utländska körkort i förordningen (1981:96) om godkännande och utbyte av utländska körkort.

I körkortslagen anges vad som krävs för att någon skall få ett körkort och förutsättningarna för körkortsingripande. Det finns också bestämmelser om vilka åtgärder som får vidtas mot en förare vars körkortsinnehav sätts i fråga. I körkortsförordningen finns tillämpningsföreskrifter till körkortslagen samt bestämmelser av administrativ karaktär.

Trafiksäkerhetsverket (TSV) är central förvaltningsmyndighet för frågor om säkerheten i trafiken och skall särskilt svara för samordningen av trafiksäkerhetsarbetet. Verket har bl.a. till uppgift att föra körkortsregistret, ansvara för och utöva tillsyn över förarutbildning, utfärda körkort, meddela föreskrifter för verkställigheten av körkortslagen och körkortsförordningen, bistå de allmänna ombuden i körkortsmål, pröva överklaganden av länsstyrelsens beslut i dispensfrågor samt ansvara för de trafikmedicinska frågorna.

Länsstyrelsen är regional körkortsmyndighet. Styrelsen prövar ansökningar om körkortstillstånd, lämnar förhandsbesked beträffande körkortstillstånd, beslutar om undantag från vissa bestämmelser i körkortslagstiftningen (dispensärenden) och förordnar en eller flera personer att vara allmänt ombud i körkortsfrågor.

Allmänna ombudet har bl.a. till uppgift att anhängiggöra körkortsmål i länsrätt. Anser ombudet att varning är en tillräcklig åtgärd, kan han i stället för att ansöka om körkortsingripande hos länsrätten utfärda ett föreläggande om varning. Godkänner körkortshavaren föreläggandet, gäller detta som en lagakraftvunnen dom.

Länsrätten prövar mål om återkallelse av körkort, körkortstillstånd och traktorkort, mål om nedsättning av spärrtid efter återkallelse och mål om vägran att godkänna ett utländskt körkort.

Kammarrätten prövar överklaganden av länsrättens avgöranden, länsstyrelsens beslut i fråga om körkortstillstånd och trafiksäkerhetsverkets beslut i frågor om utfärdande av körkort. Kammarrätten prövar även besvär över länsstyrelsens beslut att vägra utbyte m.m. av utländska körkort.

Den som vill ha ett körkort måste, förutom att avlägga ett förarprov, ansöka om och få ett körkortstillstånd. Körkortstillstånd får meddelas endast den som med hänsyn till sina personliga förhållanden kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon. Vid prövningen av de personliga förhållandena skall särskilt beaktas om

sökanden är känd för ett nyktert levnadssätt och om det kan antas, att han kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken (7 § KKL). Det skall vid prövningen av de medicinska förhållandena beaktas om den sökande har tillfredsställande syn, tillräcklig hörsel och i övrigt uppfyller de medicinska krav som bör ställas med hänsyn till trafiksäkerheten. Lämplighetskraven är allmänt hållna för att möjliggöra en nyanserad och individualiserad bedömning. Det är länsstyrelsen i det län där sökanden är kyrkobokförd som prövar om körkortstillstånd kan meddelas. Vistas sökanden i annat län kan länsstyrelsen flytta över prövningen till den länsstyrelse där sökanden vistas. Om sökanden inte är kyrkobokförd i Sverige, prövas frågan av länsstyrelsen i det län där sökanden vistas. Körkortstillståndet gäller under två år. Domstol kan i vissa fall förlänga giltighetstiden. Länsstyrelsen kan på sökandens begäran ge förhandsbesked i frågan om hinder föreligger mot att ett körkortstillstånd meddelas.

Länsstyrelsen skall när ansökningen kommer in förordna om personutredning i de fall det behövs. Personutredningen görs av polismyndigheten som med eget yttrande överlämnar utredningen till länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan även förordna om ytterligare utredning, t.ex. läkarundersökning eller inhämta yttrande från sociala myndigheter.

Om länsstyrelsen vid prövningen av en ansökan om körkortstillstånd eller en begäran om ett förhandsbesked anser att det finns hinder mot att körkortstillstånd meddelas, skall länsstyrelsen bestämma en tidspärrtid - under vilken körkortstillstånd inte får meddelas. Spärrtid skall dock inte bestämmas om beslutet att inte meddela körkortstillstånd beror på sjukdom eller underlåtenhet att följa ett föreläggande.

Länsstyrelsen skall när den meddelar körkortstillstånd även föreskriva de villkor för körkortet som föranleds av medicinska skäl. Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter om medicinska krav för innehav av körkort, traktorkort och taxibehörighet (SOSFS 1984:31). Fr.o.m. den 1 januari 1990 har dock TSV övertagit ansvaret för trafikmedicinska frågor från socialstyrelsen. Föreskrifterna om medicinska villkor ses nu över.

Körkortstillstånd krävs inte bara när en person för första gången skall få ett körkort utan även i en del fall då körkortet har varit återkallat. Körkortstillstånd krävs regelmässigt då körkortet har varit återkallat på grund av trafiknykterhetsbrott, grov vårdslöshet i trafik, opålitlighet i nykterhethänseende eller allmän brottslighet. Den som söker körkortstillstånd efter att ha dömts för rattfylleri måste genom särskild utredning visa att han uppfyller körkortslagens krav på ett nyktert levnadssätt. Sökanden är således skyldig att underkasta sig läkarundersökning, blodprovstagning eller liknande.

Körkortstillstånd kan meddelas under löpande spärrtid, dvs den tid

under vilken körkortet är återkallat. En sådan ansökan får inte prövas slutligt förrän tidigast två månader före spärrtidens utgång.

Länsstyrelsen kan under vissa förutsättningar besluta om undantag från körkortslagstiftningens bestämmelser om övningskörning, körkortsbehörighet, ålder för att kunna erhålla körkort och traktorkort, bevis om förarutbildning att företes vid förarprov, ålder för att avlägga förarprov etc. Länsstyrelsens beslut i dessa frågor får överklagas till TSV. TSVs beslut får inte överklagas.

Sedan körkortstillstånd har meddelats och sökanden har gett in fotografi samt ett undertecknat underlag för körkort utfärdas sådant av TSV. Körkortet utlämnas av TSV i samband med att sökanden avlägger godkänt förarprov.

Körkortet ges på prov. För den som avlägger förarprov eller beviljas utbyte av ett utländskt körkort löper en prövotid på två år. Om körkortet återkallas under prövotiden, måste förarprov i de flesta fall avläggas innan körkort lämnas ut på nytt. Detsamma gäller om det har funnits vissa grunder för återkallelse under prövotiden.

Körkortet skall förnyas senast tio år efter utfärdandet. Vid förnyelsen prövas inte den medicinska eller personliga lämpligheten.

Ett körkort gäller inte innan det har lämnats ut, medan det är återkallat eller omhändertaget eller om det har ersatts med ett annat körkort. Körkortet blir också ogiltigt om det inte efter anmaning förnyas sedan tio år har förflutit sedan det utfärdades.

Frågor om körkortsingripanden (dvs. ingripande mot den som innehar körkort eller körkortstillstånd) prövas av länsrätten i det län där det senast gällande körkortstillståndet meddelades. Vistas körkorts-havaren i ett annat län får länsrätten hänskjuta målet till länsrätten i detta län. Överflyttning sker om körkortshavaren begär det eller om länsrätten annars finner att det är lämpligt att flytta över målet.

Vid avgörande av körkortsmål är länsrätten i regel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Målen kan dock i vissa fall avgöras av en ensam lagfaren domare. Det gäller beslut som avser återkallelse tills vidare av körkort, körkortstillstånd eller traktorkort eller om vägran att tills vidare godkänna ett utländskt körkort, när det är uppenbart att ett sådant beslut bör meddelas eller när polismyndighet har fattat beslut om att ett körkort skall omhändertas. En lagfaren domare kan vidare ensam avgöra mål enligt körkortslagen, om beslutet innebär att något körkortsingripande inte skall ske eller att varning skall meddelas eller om det är uppenbart att ett körkort, körkortstillstånd eller traktorkort skall återkallas eller ett utländskt körkort inte skall godkännas.

Trots att förfarandet i länsrätten i regel är skriftligt är handläggningen av körkortsmål relativt tidsödande eftersom domstolen ofta först fattar ett interimistiskt beslut för att senare när utredningen är

komplett döma slutligt i målet. Detta hänger samman med att länsrätten inte får avgöra ett körkortsmål som grundar sig på brottslig gärning slutligt förrän det finns en lagakraftvunnen brottmålsdom, ett godkänt strafföreläggande eller ett godkänt föreläggande om ordningsbot.

Körkortslagstiftningen skiljer sig nämligen från den fria bevisvärderingsprincip som annars gäller inom svensk rätt. Den fria bevisvärderingen innebär ju bl.a. att ingen domstol är bunden av en annan domstols bedömning. Ett domstolsutslag får liksom bevisning i allmänhet vägas in efter sitt värde. Så är dock inte fallet i körkortsprocessen. I körkortslagen finns ett uttryckligt stadgande (18 §) som säger att till grund för återkallelse av körkort till följd av brottslig gärning skall beträffande frågan huruvida brott föreligger läggas lagakraftvunnen dom eller beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning. Länsrätten är således bunden av den bedömning som polisman, åklagare eller tingsrätt har gjort i ansvarsfrågan.

Av central betydelse för den nuvarande hanteringen av körkortsfrågor är körkortsregistret. Detta register förs av trafiksäkerhetsverket genom automatisk databehandling. I körkortsregistret förs in identitetsuppgifter, körkortsuppgifter och belastningsuppgifter. Körkortsuppgifterna avser begäran om körkortstillstånd, tidpunkt för utfärdande av körkort, körkortsklasser, beslut som rör körkortsinnehavet, ansökan av allmänt ombud till länsrätt, spärrtid m.m. De myndigheter som ansvarar för att körkortsuppgifter förs in i registret är i princip trafiksäkerhetsverket och länsstyrelse. Belastningsuppgifter avser bl.a. de brott som anges i 83 § körkortsförordningen. Bland de angivna brotten kan nämnas brott mot trafikbrottslagen eller andra brott vid förande av motordrivet fordon, brott mot narkotikastrafflagen samt vissa brottsbalksbrott. Det är rikspolisstyrelsen som svarar för att dessa uppgifter förs in i registret. Bland belastningsuppgifterna märks även anmälan om polismyndighets beslut att omhänderta berusade personer (LOB) samt anmälan av läkare vid vissa sjukdomstillstånd som kan inverka på körkortsinnehavet. Det är länsstyrelsen som svarar för att dessa uppgifter förs in i registret.

När trafiksäkerhetsverket får t.ex. en underrättelse från rikspolisstyrelsen enligt 83 § körkortsförordningen skall verket framställa ett registerblad. Detta sänds till den länsstyrelse som har meddelat körkortstillstånd eller utfärdat traktorkort för den person underrättelsen avser. Om underrättelsen avser någon för vilken spärrtid löper, skall registerbladet sändas till den länsstyrelse som har meddelat beslutet om spärrtid eller, om beslutet har meddelats av domstol, den länsstyrelse vars allmänna ombud har anhängiggjort målet i länsrätten. I regel skall registerbladet även sändas till den enskilde själv.

Genom registerbladen kan de allmänna ombuden bevaka om kör-

kortsingripande bör ske mot någon. Vissa registrerade förseelser är av sådan art att något ingripande inte bör ske, andra är sådana att allmänna ombudet kan förelägga om varning. Hos allmänna ombudet sker alltså den första bedömningen av om det finns grund för kortsingripande. Ombudets prövning av ett ärende innebär att vissa förseelser lämnas utan åtgärd, medan andra leder till antingen ett föreläggande om varning eller en ansökan till länsrätten.

Återkallelsegrunderna

I 16 § körkortslagen anges under vilka förutsättningar ett körkort skall återkallas. Innehållet i bestämmelsen svarar av naturliga skäl mot 7 § samma lag, dvs. kraven för att erhålla ett körkort. Ett körkort skall således återkallas om körkortshavaren har gjort sig skyldig till vissa brott eller om han på grund av sina personliga och medicinska förhållanden inte kan anses lämplig som innehavare av körkort. Körkortet skall också återkallas om körkortshavaren inte följer vissa förelägganden eller om han själv begär att körkortet skall återkallas.

Körkortet skall återkallas om någon fälls till ansvar för rattfylleri eller grovt rattfylleri eller grov vårdslöshet i trafik (16 § 1. KKL). Den som för ett motordrivet fordon efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i sådan mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter utandningsluft skall fällas till ansvar för rattfylleri. Till ansvar för rattfylleri fälls också den som för ett motordrivet fordon och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat medel att det kan antas att han inte på ett betryggande sätt kan föra fordonet. Straffet för rattfylleri är böter eller fängelse i högst sex månader. Om rattfylleribrottet är att anse som grovt, skall föraren dömas för grovt rattfylleri till fängelse i högst ett år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas dels om föraren har haft en alkoholkoncentration som har uppgått till minst 1,5 promille i blodet eller 0,75 milligram per liter i utandningsluften, dels om föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, dels om framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten. Huvudregeln är att körkortet skall återkallas vid alla trafiknykterhetsbrott. Vid grovt rattfylleribrott är återkallelse obligatorisk och spärrtiden skall då bestämmas till lägst ett år.

Om någon vid förande av motordrivet fordon är grovt oaktsam eller visar uppenbar likgiltighet för andra människors liv eller egendom fälls denne till ansvar för grov vårdslöshet i trafik. Bestämmelsen tar sikte på verkligt hänsynslösa beteenden i trafiken. Straffet för detta brott är fängelse i högst två år. Vid grov vårdslöshet i trafik är körkortsåterkallelse obligatorisk. Spärrtiden skall bestämmas till lägst

ett år.

Körkortet skall även återkallas om någon fälls till ansvar för obehörigt avvikande från trafikolycksplats, s.k. smitning (16 § 2. KKL), om överträdelsen inte kan anses som ringa. Smitningsbrottet är indelat i två grader, den ena med straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader och den andra med straffskalan böter eller fängelse i högst ett år. Avgörande för om körkortet skall återkallas på grund av smitning är brottets svårhetsgrad från trafiksäkerhetssynpunkt. Även om det för återkallelse inte krävs att en skada av viss omfattning har uppkommit är dock avsikten den att de lindrigaste fallen inte skall leda till återkallelse. Rättspraxis har dock varit restriktiv vid bedömningen om en smitning skall anses som ringa.

Körkortet skall vidare återkallas om körkortshavaren genom upprepade förseelser i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de regler som gäller i trafikens eller trafiksäkerhetens intresse (16 § 3. KKL). Många av de förseelser som faller under denna bestämmelse är brott mot vägtrafikkungörelsens trafikregler. Den som bryter mot någon av dessa föreskrifter döms i regel till böter högst 1 000 kr. De förseelser som avses i 16 § 3. är sådana som kan anses som mindre allvarliga, t.ex. mindre hastighetsöverträdelser, andra trafikförseelser av lindrigare art eller mindre allvarliga utrustningsbrister hos fordonet. Begreppet "i trafikens intresse" syftar på förseelser som inte har begåtts vid färd, exempelvis skatte- och registreringsförseelser. Med upprepade förseelser avses som regel minst tre förseelser under loppet av ett par år.

Det finns trafikbestämmelser som anses så viktiga att en enda överträdelse kan leda till återkallelse av körkort. Körkortet skall således återkallas om föraren har brutit mot en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel, t.ex. kört mot rött ljus, underlåtit att stanna vid stopplikt, kört om vid ett övergångsställe eller kört för fort (16 § 4. KKL). Brott mot en väsentlig trafikregel kan avse både brott mot trafikbrottslagen och brott mot vägtrafikkungörelsen. Straffet för dessa brott är böter. Vid grov olovlig körning finns dock fängelse i straffskalan. En förutsättning för att ett körkort skall kunna återkallas enligt 16 § 4. är att överträdelsen i det enskilda fallet inte kan anses som ringa. Överträdelsens svårhetsgrad är beroende bl.a. av trafikfaran i det konkreta fallet. Utredningen kan t.ex. visa att föraren har förvissat sig om att det inte fanns någon annan trafik. Även ett tillfälligt förbiseende kan göra att överträdelsen bedöms som ringa.

Det är inte enbart brottsliga gärningar som kan ligga till grund för körkortsingripande. Som tidigare har nämnts påverkar även körkortshavarens personliga förhållanden och egenskaper körkortsinnehavet. Körkortet skall återkallas om körkortshavaren är opålitlig i nykterhets hänseende (16 § 5. KKL). Med detta avses missbruk av alkohol eller något annat berusningsmedel, t.ex. läkemedel eller narkotika. Vid

bedömningen av om en person är opålitlig i nykterhetshänseende skall hänsyn tas till helhetsbilden av personen och den situation som han befinner sig i. Spärrtidens längd kan bli beroende av den bild som då kommer fram. I normalfallet brukar det anses att ett år är lämpligt för att en förarens skötsamhet skall kunna bedömas. I praxis beräknas denna tid från det senast kända missbrukstillfället.

Körkortet kan också återkallas på grund av brottslighet som inte har något samband med trafik. Körkortet skall således återkallas om det med hänsyn till brottslig gärning som körkortshavaren har gjort sig skyldig till kan antas att han inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller om han på grund av sina personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon (16 § 6. KKL). Vid prövningen av om körkortet skall återkallas är det inte den brottsliga gärningen i sig som är avgörande. I stället skall helhetsbilden av personen i fråga utgöra grunden för bedömning av frågan hur han kommer att uppträda i trafiken. Vid kvalificerad brottslighet, t.ex. grova narkotikabrott eller grova våldsbrott, återkallas i regel körkortet. Den helhetsbedömning som skall göras kan dock leda till att körkortet trots den kvalificerade brottsligheten inte återkallas. Om körkortet återkallas på grund av brott brukar spärrtiden ofta bestämmas så att den överensstämmer med tidpunkten för villkorlig frigivning för att underlätta den enskildes rehabilitering.

Körkortet skall vidare återkallas om körkortshavarens förutsättningar att föra körkortspliktigt fordon är så väsentligt begränsade på grund av sjukdom, skada eller dylikt att han från trafiksäkerhetssynpunkt inte bör ha körkort (16 § 7. KKL). Socialstyrelsen har gett ut föreskrifter om vilka sjukdomar som inte går att förena med körkortsinnehav eller med innehav av vissa körkortsbehörigheter. Föreskrifterna innebär att den som lider av vissa sjukdomar inte får inneha vissa körkortsbehörigheter eller föra fordon över huvud taget. Särskilt höga krav ställs på yrkesförare. Om körkortet återkallas på grund av sjukdom bestäms inte någon spärrtid utan körkortet återlämnas när sjukdomen eller skadan inte längre existerar.

Allmänna ombudet har befogenhet att i vissa fall förelägga en körkortshavare att komma in med ett läkarintyg. Ombudet kan också förelägga körkortshavaren att avlägga förarprov. Ett föreläggande att ge in läkarintyg kan utfärdas t.ex. i de fall någon har ett körkort under förutsättning att denne lämnar in läkarintyg till myndigheterna. Föreläggande att avlägga förarprov kan utfärdas om det kan antas att körkortshavaren inte längre uppfyller de teoretiska eller praktiska kraven för körkortsinnehav. Om körkortshavaren vägrar att följa ett föreläggande kan allmänna ombudet ansöka hos länsrätten att körkortet skall återkallas (16 § 8. KKL). Om länsrätten vid sin

prövning finner att allmänna ombudet har haft fog för sitt föreläggande återkallas körkortet utan att någon spärrtid anges. Länsrätten bestämmer i sitt beslut en tid under vilken körkortshavaren har möjlighet att fullgöra det han är förelagd. Körkortet kan i regel återlämnas till körkortshavaren om han uppfyller kraven i föreläggandet.

Körkortet skall förnyas inom tio år från utfärdandet eller när körkortshavaren byter namn eller personnummer. Körkortet skall vidare förnyas om det har förstörts eller förkommit eller om det har förändrats så att det inte lämpligen kan användas. Den som underlåter att i dessa fall förnya sitt körkort, kan av allmänna ombudet föreläggas att göra det. Vägrar körkortshavaren att följa föreläggandet kan allmänna ombudet ansöka om återkallelse av körkortet (16 § 9. KKL). Även i detta fall får körkortshavaren en tidsfrist av länsrätten för att kunna uppfylla kraven i föreläggandet.

Slutligen kan körkortshavaren själv vilja att körkortet skall återkallas. Denne kan då begära att körkortet eller viss körkortsbehörighet skall återkallas (16 § 10. KKL).

Allmänt om körkortsingripande

Med körkortsingripande avses åtgärder mot den som har ett körkort eller körkortstillstånd. Körkortsingripandet kan ske i form av varning eller återkallelse. Återkallelse kan bara beslutas av domstol. Varning kan däremot meddelas både av domstol och allmänna ombudet. Dessutom har åklagare och polismyndighet befogenhet att under vissa förutsättningar besluta att omhänderta ett körkort.

Den nuvarande lagstiftningen utgår från att körkortsingripandet skall vara nyanserat och individualiserat. Körkortshavarens lämplighet som bilförare skall bedömas utifrån en helhetsbild av honom och hans personliga förhållanden. Vid bedömningen skall hänsyn även tas till behovet av körkort, den tid som har förflutit mellan förseelsen och körkortsingripandet samt omständigheterna vid förseelsen. Det finns i särskilda fall möjlighet att underlåta återkallelse, att ändra återkallelsebeslut, att undersöka om bristerna beror på t.ex. sjukdom eller att förena körkortsinnehavet med särskilda villkor. Nyanseringen får dock inte leda till en bristande enhetlighet i praxis. För en del vanliga situationer har vissa riktlinjer kommit att tillämpas. Utrymmet för en individualiserad bedömning vid körkortsingripande på grund av rattfylleribrott och grova hastighetsöverträdelser är tämligen begränsat.

När länsrätten fattar beslut om återkallelse skall den i regel även bestämma under hur lång tid körkortet eller körkortstillståndet skall vara återkallat. Om återkallelsen beror på någon av återkallelsegrunderna i 16 § 1 - 6 KKL skall en sådan spärrtid bestämmas. Spärrtid kan bestämmas till längst en månad och högst tre år. För grovt ratt-

fylleri eller grov vårdslöshet i trafik skall spärrtiden bestämmas till minst ett år.

Spärrtiden börjar räknas från den dag körkortshavaren får del av återkallelsebeslutet. I de fall återkallelsen har föregåtts av ett interimistiskt beslut eller ett beslut om omhändertagande av körkortet räknas spärrtiden däremot från den först verkställda delgivningen av något av dessa beslut eller beslutet om återkallelse.

Ett beslut om återkallelse av körkort eller körkortstillstånd gäller omedelbart om inte annat förordnas. Detta innebär att länsrättens beslut om återkallelse gäller oavsett om körkortshavaren eller allmänna ombudet överklagar beslutet till kammarrätten.

Om det finns särskilda skäl kan återkallelsen ersättas av en varning (22 § KKL) om varning är en tillräcklig åtgärd och det är fråga om någon av återkallelsegrunderna i 16 § 2 - 6. KKL (dock ej avsevärda hastighetsöverträdelser). Varning kan också komma ifråga vid ratt-fylleri om alkoholkoncentrationen underskrider 0,5 promille.

Som tidigare har nämnts har de allmänna ombuden befogenhet att utfärda föreläggande om varning för godkännande. Ett sådant föreläggande skall om det behövs föregås av kontakter mellan allmänna ombudet och körkortshavaren. Det är dock inte meningen att förfarandet skall utvecklas till en process utanför domstolarna med en mer omfattande skriftväxling. Godkänner körkortshavaren förelägandet gäller detta som en lagakraftvunnen dom och kan således inte överklagas. Om förelägandet inte godkänns, får allmänna ombudet ansöka om körkortsingripande hos länsrättens. Godkänns ett föreläggande sedan allmänna ombudet har sänt sin ansökan till länsrätten, är det utan verkan. Länsrättens dom kan naturligtvis överklagas i vanlig ordning.

Återkallelse kan i vissa fall underlåtas eller spärrtid sättas ned (24 § KKL). Detta kan ske dels i de fall en körkortshavare har varit fråntagen behörigheten att köra under minst så lång tid som skulle ha bestämts som spärrtid, dels i de fall det finns synnerliga skäl och avvikelser från körkortslagen kan ske utan fara för trafiksäkerheten. Det senare innebär att man i fall där återkallelse är obligatorisk kan frångå körkortslagens bestämmelser om en lägsta spärrtid. Även om det finns en lagakraftvunnen dom i ett körkortsmål kan en återkallelse hävas eller en spärrtid sättas ned om det finns synnerliga skäl (25 § KKL). Anledningen till detta är att det vid långa spärrtider kan inträffa omständigheter som, om de hade funnits vid beslutet om spärrtid, skulle ha beaktats vid prövningen.

Polismyndighet eller åklagare kan besluta att ett körkort skall omhändertas redan innan processen i länsrätten börjar. Sådana beslut kan meddelas

1. om körkortshavaren vid förande av motordrivet fordon eller en

- spårvagn har företett tydliga tecken på påverkan av starka drycker eller annat ämne,
2. om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas enligt 16 § 1 eller 4,
 3. om till följd av sjukdom, skada eller dylikt körkortshavaren saknar förutsättningar att föra körkortspliktigt fordon på ett trafiksäkert sätt, eller
 4. om körkortet är återkallat.

Om ett körkort omhändertas på grund av brott som avses i 16 § 4. KKL får körkortshavaren medges att föra fordon av det slag som körkortet berättigar honom till. Ett sådant medgivande skall avse en tid av tre dagar och får lämnas om det kan ske utan fara för trafik-säkerheten.

Beslut om omhändertagande skall meddelas skyndsamt och delges körkortshavaren. Om körkortet är återkallat vid tiden för omhändertagandebeslutet, skall beslutet tillsammans med körkortet översändas till trafiksäkerhetsverket. Övriga beslut om omhändertagande skall inom 48 timmar sändas till den länsstyrelse som har meddelat körkortstillståndet.

Beslut om omhändertagande får inte överklagas. Besluten blir ändå prövade av domstol, eftersom länsrätten alltid prövar om ett beslut om omhändertagande skall upphävas eller om körkortet skall återkallas interimistiskt. Meddelar länsrätten ett interimistiskt beslut fastställs i regel en giltighetstid för beslutet. Domstolen försöker i regel att anpassa giltighetstiden till den återkallelsetid som slutligt kommer att bestämmas. För interimistiska beslut som grundas på annat än misstanke om brottslig gärning bestäms ingen giltighetstid.

Straffrättsliga frågor

Den vanligaste grunden för körkortsingripande är trafikbrott och trafikföreseelser av skilda slag. Merparten av dessa beivras av polis eller åklagare genom föreläggande om ordningsbot resp. strafföreläggande. Det kan nämnas att av de 264 424 personer som under år 1988 fälldes till ansvar för trafikföreseelser dömdes endast 22 280 av tingsrätt.

Bestämmelserna om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot finns i 48 kap. rättegångsbalken. Strafföreläggande får användas beträffande brott för vilka det inte är föreskrivet svårare straff än böter, dock inte normerade böter, och beträffande brott för vilket stadgas dagsböter eller fängelse i högst sex månader. Som allmän begränsning gäller dessutom att det bötesstraff som får föreläggas, för brottet ensamt eller tillsammans med annat brott, inte får överstiga 100 dagsböter. I strafföreläggandet får, utöver bötesstraff, endast tas upp särskild rättsverkan av brottet. Det finns särskilda

bestämmelser om strafföreläggande för brott som har begåtts av någon som är under 18 år. Föreläggande av ordningsbot får utfärdas för sådana brott för vilka det ej är stadgat annat straff än böter omedelbart i pengar och för vilka riksåklagaren har bestämt ordningsbot. Godkänns inte strafföreläggandet eller föreläggandet om ordningsbot, får åklagaren väcka åtal vid allmän domstol. Åtal väcks i allmänhet vid tingsrätten i den ort där trafikbrottet begåtts. I tingsrätt handläggs trafikmålen enligt rättegångsbalkens regler. Det innebär bl.a. att nämndemän skall delta vid handläggningen av mål om brott för vilket är stadgat svårare straff än böter. Huvudförhandling äger alltid rum. Den tilltalade har rätt och i vissa fall skyldighet att vara personligen närvarande vid huvudförhandlingen. Den tilltalade är skyldig att inställa sig personligen bl.a. i de fall det finns anledning att döma till annan brottspåföljd än böter. Tingsrättens dom kan överklagas till hovrätten där målet avgörs av tre juristdomare. I vissa fall skall nämndemän delta. Hovrättens dom kan överklagas till högsta domstolen. För att högsta domstolen skall pröva målet krävs prövningstillstånd.

18.3 Målantalet m.m.

Antalet körkortsmål har ökat stadigt under 1980-talet. Under perioden 1985 - 1989 ökade antalet mål som kom in till länsrätt med ca 40 procent. Målutvecklingen under dessa år framgår av följande sammanställning.

	1985	1986	1987	1988	1989
Inkomna	33 096	37 874	39 078	42 646	47 132
Avgjorda	33 137	35 406	37 669	41 776	43 992

Under perioden fördubblades antalet återkallade körkort. År 1985 återkallades 14 385 körkort. År 1989 var antalet 30 406. Den stora ökningen avser till övervägande del återkallelse enligt 16 § 4 KKL. Under år 1985 återkallades 3 256 körkort med stöd av denna bestämmelse. År 1989 hade denna siffra stigit till 16 799. Antalet meddelade varningar har också ökat kraftigt. Under år 1985 meddelades 13 900 varningar, medan det under år 1989 meddelades 23 572 varningar.

Merparten av körkortsingripandena grundar sig på godkända förelägganden om ordningsbot eller strafföreläggande. Detta framgår av den enkät som vi har gjort till länsrätterna. Domstolarna har gått igenom sina domar från oktober månad 1989. Under denna månad avgjorde länsrätterna 4 081 körkortsmål. I 738 körkortsmål grundade sig länsrättens avgörande enbart på en tingsrätts dom. Av dessa avsåg 405 rattfylleri. Antalet körkortsmål där avgörandet grundade sig på ett godkänt strafföreläggande uppgick till 1 306. I 1 409 körkortsmål

grundades avgörandena på godkända föreläggande om ordningsbot.

Nästan 70 procent av körkortsmålen grundar sig således på förelägganden, medan endast 18 procent av målen har en tingsrätts dom som grund. Körkortsmålen anknötning till tingsrätt är alltså förhållandevis liten. Det finns dock skillnader mellan länen. Länsrätten i Malmöhus län grundade t.ex. 11,6 % av sina domar på tingsrätts dom, medan länsrätten i Jämtlands län grundade ca 28,3 % av sina domar på tingsrätts dom.

Det stora antalet körkortsmål innebär att en betydande andel av länsrätternas resurser måste tas i anspråk för handläggningen. Eftersom körkortsmålen är av förturskaraktär inkräktar de dessutom ofta på planeringen av annat länsrättsarbete. Att körkortsmålen är resurskrävande beror delvis på handläggningsformen. I många mål krävs det nämligen att länsrätten, innan den dömer slutligt i målet, fattar ett interimistiskt beslut. Körkortsmålen präglas numera av masshantering. Speciellt tydligt är detta i Stockholms län. Enligt uppgift från länsrätten där, ansöker allmänna ombuden om körkortsingripande enbart i de fall körkortet är omhändertaget genom beslut av polismyndighet, dvs. vid trafiknykterhetsbrott och avsevärda hastighetsöverträdelser. Detta har medfört att ca 95 procent av körkortsmålen vid länsrätten i Stockholms län avgörs av en ensam lagfaren domare. Situationen är inte densamma i landet i övrigt, men generellt gäller att flertalet körkortsmål är okomplicerade och alltså av relativt enkel beskaffenhet.

18.4 Överflyttning av körkortsmål till tingsrätt

18.4.1 Tidigare utredningar och förslag

Frågan om vilken myndighet som skall handlägga mål om körkortsingripanden har diskuterats under många år. Det var under lång tid länsstyrelsen som handlade alla frågor som rörde körkorts innehav, således även frågor om återkallelse av körkort och körkortstillstånd. Ärendena initierades och avgjordes av tjänstemän inom länsstyrelsen. Debatten gällde därför länge om länsstyrelse eller allmän domstol skulle handlägga målen. Sedan länsrätternas tillkomst har dock diskussionen gällt i vilken domstolsorganisation körkortsmålen skall prövas.

Trafikmålskommittén

Trafikmålskommittén tillsattes under år 1961 med uppdrag att undersöka möjligheterna att förenkla handläggningen vid trafiköverträdelser och därmed sammanhängande frågor. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande SOU 1972:70-72 Rätten till ratten att körkortsfrå-

gor i anledning av trafikbrott skulle avgöras vid allmän domstol. Kommittén föreslog däremot inte någon överflyttning av körkortsmål avseende sjukdom o.dyl. Kommittén ansåg att det var av avgörande betydelse att frågorna om straff och körkortsingripande så långt som möjligt avgjordes samtidigt. Handläggningen skulle bli snabbare och körkortet skulle därigenom kunna användas som ett effektivt medel i kampen mot trafikbrottsligheten. Kommittén ansåg vidare att det även för den enskilde innebar stora fördelar med en samtidig handläggning av brottmålet och körkortsfrågan. Kommittén fäste vid sitt ställningsstagande vikt även vid den internationella aspekten, de ekonomiska fördelarna samt rättssäkerheten. Kommittén föreslog vidare att trafikmålen så långt som möjligt skulle handläggas av specialiserade domare på tingsrätt samt att nämndemän skulle medverka vid avgörandena.

Departementschefen avstyrkte i prop. 1975/76:155 kommitténs förslag om överflyttning av vissa körkortsmål till tingsrätt och konstaterade att kommitténs slutsatser var grundade på förhållanden som var inaktuella och att en ny undersökning därför borde göras. I avvaktan på denna skulle målen avgöras i länsrätt.

Vid riksdagsbehandlingen (TU 1975/76:28, rskr 1975/76:390) av prop. 1975/76:155 biföll riksdagen en motion angående överflyttning av vissa körkortsmål till allmän domstol. Riksdagen uttalade att allmän domstol borde besluta om körkortsåterkallelse vid sådana trafikbrott beträffande vilka domstolen samtidigt dömer i saken. Riksdagen ansåg att de viktigaste fallen torde vara grov vårdslöshet i trafik, rattfylleri och rattonykerhet, allvarigare fall av smitning samt vissa från trafiksäkerhetssynpunkt farliga brott. Handläggningen av körkortsingripanden mot förare, som genom upprepade förseelser hade visat sig olämpliga som förare, borde däremot ligga kvar hos länsrätt. Vid sin prövning av frågan fäste riksdagen särskild vikt vid den enskildes rättstrygghet och trafiksäkerhetsaspekterna. Som skäl för en överflyttning till allmän domstol anfördes främst att principerna om muntlighet och omedelbarhet skulle bli tillämpliga och att saken kunde bedömas i ett sammanhang på ett väsentligt tidigare stadium. Därmed borde större rättssäkerhet kunna uppnås. Riksdagen uttalade vidare att det för den enskilde måste framstå som rimligt att frågan om återkallelse av körkortet avgjordes i ett sammanhang med trafikbrottet och inte sedan flera månader förflutit från det att allmän domstols dom vunnit laga kraft. Vikt lades också vid att allmän domstol genom en överflyttning skulle få möjlighet att avväga straffrättsliga påföljder mot körkortsingripanden och att allmän domstol i regel har en ingående personutredning i trafikmål. Med anledning av riksdagens beslut utvidgades uppdraget för den särskilde utredare (Körkortsutredningen), som tilkallats år 1976 för att fullfölja reform-

arbetet beträffande körkortsdragningen, till att även avse bl.a. de gränsdragningsproblem som enligt riksdagen kunde uppkomma vid en överflyttning av vissa körkortsfall till allmän domstol.

Körkortsutredningen

Körkortsutredningen avlämnade under år 1978 betänkandet (SOU 1978:27) Fortsatt körkortsreform. I betänkandet avstyrktes en överflyttning av körkortsfall. Beträffande gränsdragningen mellan de trafikbrott som borde föranleda att tingsrätt eller länsrätt prövade körkortsfrågan utgick utredningen från reglerna om ordningsbots- och strafföreläggande.

Flertalet grupper av trafikbrott kan avgöras och avgörs genom ordningsbots- eller strafförelägganden och således utan medverkan av tingsrätt. Bara om föreläggandet inte godkänns behöver ansvarsfrågan underställas tingsrättens prövning. Enligt körkortsutredningen skapade detta förhållande ett problem av principiell natur. Nämligen om en körkortshavare genom att inte godkänna ett föreläggande borde kunna påverka vilken domstol som avgör körkortsfrågan. Enligt utredningen kunde ett sådant system inte accepteras.

Utredningen avvisade också den lösning på problemet som kunde ligga i att tingsrätten får pröva körkortsfrågan bara om stämningsansökan inte har föregåtts av ett ordningsbots- eller strafföreläggande. Ett sådant system skulle innebära att både länsrätt och tingsrätt skulle bli behöriga att pröva körkortsfrågan vid samma typ av trafikbrott. Enligt utredningen var detta inte lämpligt.

Utredningen ansåg inte heller att det var en framkomlig väg att införa förbud mot att utfärda ordningsbots- eller strafföreläggande för sådana trafikbrott där tingsrätt bör pröva körkortsfrågan. Utvecklingen ansågs gå i motsatt riktning, nämligen att i allt större utsträckning använda sig av förenklade förfaranden för att beivra vissa brott.

Utredningens slutsats blev därför att en eventuell överflyttning måste inskränkas till att avse endast sådana körkortsfall där trafikbrottet inte kan avgöras genom ordningsbots- eller strafföreläggande, dvs. grov vårdslöshet i trafik, rattfylleri och smitning. Utredningen ansåg dock att även körkortsfrågor rörande rattonykterhet skulle flyttas över till tingsrätt, även om detta brott kunde avgöras genom strafföreläggande, under förutsättning att stämningsansökan inte hade föregåtts av ett föreläggande. Utredningen konstaterade att tingsrätt skulle komma att pröva körkortsfrågan bara vid de svåraste trafikbrotten och att den största gruppen skulle utgöras av trafiknykterhetsbrott. Enligt utredningen var dessa mål i regel okomplicerade både vad gäller ansvars-, påföljds- och körkortsfrågan. De rätts- och trafiksäkerhets-synpunkter som hade åberopats som skäl för en överflyttning gjorde sig därför enligt utredningen minst gällande vid dessa mål. Utred-

ningen ansåg också att utrymmet för en s.k. påverkansregel, dvs. att låta körkortsingripandet påverka straffmätningen, var mycket litet. Utredningen ställde sig också tveksam till påståendet att tingsrätten skulle ha någon mer ingående personutredning i dessa mål. Däremot ansåg utredningen att man inte helt kunde bortse från den tidsvinst som kunde göras vid en gemensam handläggning. Om tingsrättens handläggning inte fördröjs genom att domstolen även skall pröva körkortsfrågan vinner man alltid, enligt utredningen, den tid som förflyter mellan tingsrättens dom och länsrättens dom. Utredningen ansåg dock att det var fullt möjligt att genomföra förbättringar i detta avseende utan att flytta målen, t.ex. genom att införa förtursregler hos tingsrätten i de fall körkortet var omhändertaget samt genom att länsrätten bröts ut från länsstyrelsen.

De nackdelar som utredningen pekade på gällde främst att körkortsingripanden på grund av trafikbrott skulle splittras mellan länsrätter och tingsrätter med resp. överinstanser. Förutom 24 länsrätter och 4 kammarrätter skulle 100 tingsrätter, 6 hovrätter och 2 högsta instanser pröva frågor om körkortsingripanden. Utredningen befarade att detta skulle kunna leda till en minskad enhetlighet i bedömningen samt att det skulle kunna uppstå kompetenskonflikter och informations- och samordningsproblem mellan de olika domstolarna. Utredningens slutsats blev att nackdelarna med en överflyttning var större än fördelarna, särskilt om hänsyn togs till de förbättringar av handläggningen av körkortsmål som utredningen föreslog.

Vid remissbehandlingen var den dominerande uppfattningen bland remissinstanserna att den rådande ordningen borde behållas. En minoritet förordade överflyttning. Några ansåg att överflyttningen borde avse alla körkortsmål men att ytterligare utredningsarbete krävdes innan ett slutligt ställningstagande kunde ske.

Departementschefen delade i prop. 1979/80:178 i huvudsak utredningens uppfattning om vilka trafikbrott som skulle kunna föranleda att tingsrätt prövar även körkortsfrågan. I likhet med utredningen ansåg han att skälen för en överflyttning var mindre starka just när det gäller dessa körkortsmål. Departementschefen ansåg att en överflyttning av endast vissa körkortsmål innebar flera nackdelar. Särskilt framhöll han att en ny form av dubbelprocess skulle skapas i de fall körkortshavaren hade andra anmärkningar mot sig än det trafikbrott som föranleder att tingsrätten skall pröva körkortsfrågan. I dessa fall skulle både tingsrätt och länsrätt bli behöriga att pröva körkortsfrågan. Denna skulle alltså inte vara slutligt avgjord förrän båda domstolarna gjort sin bedömning. Den nya formen av dubbelprocess skulle således ta sig uttryck i att själva körkortsfrågan delades mellan två domstolar. En sådan ordning framstod som klart olämpligare än den rådande ordningen. Han pekade

också på att en uppsplittring av körkortsfrågan skulle leda till invecklade och svåröverskådliga regler som kunde ge upphov till betydande svårigheter vid den praktiska tillämpningen. Departementschefen delade utredningens uppfattning att nackdelarna med en partiell överflyttning var större än fördelarna. Han framhöll dock att frågor om körkortsingripande borde avgöras i ett sammanhang och av samma myndighet. Riksdagen hade dock inte uttalat sig för att tingsrätterna skulle handlägga alla körkortsfall. Inte heller hade körkortsutredningen haft i uppdrag att utreda denna fråga. Enligt departementschefen fanns det dessutom flera skäl som talade mot att ta upp en diskussion angående en fullständig överflyttning av körkortsfallen till tingsrätt. Bl.a. det förhållandet att länsdomstolarna nyligen brutits ut från länsstyrelserna och omvandlats till fristående allmänna förvaltningsdomstolar, möjligheten för allmän domstol att i vissa fall ta hänsyn till ett ev. körkortsingripande och inrättandet av allmänt ombud. Han ansåg att dessa reformer skulle innebära att flera av de fördelar som man tidigare hade anfört för en överflyttning till tingsrätt ändå kunde uppnås.

En motion med yrkande att riksdagen på nytt skulle begära ett regeringsförslag om överflyttning av vissa körkortsärenden till allmän domstol avstyrktes av trafikutskottet. Utskottet fann att den utredning som hade gjorts visade att en uppsplittring av körkortsfallen mellan tingsrätt och länsrätt hade betydande nackdelar. Utskottet pekade särskilt på risken med två prejudikatinstanser och framhöll vidare att propositionsförslaget innebar en förstärkning av länsrättsprocessen, bl.a. genom inrättande av allmänt ombud. Utskottet förutsatte att regeringen och berörda myndigheter uppmärksammat skulle följa utvecklingen.

Riksdagen avtog motionen (TU 1980/81:1, rskr 29) och godkände de överväganden departementschefen hade gjort.

KÖRKORT 2000

Utredningen KÖRKORT 2000 överlämnade våren 1991 sitt slutbetänkande, SOU 1991:39 Säkrare förare. Utredningen har haft i uppdrag att belysa frågor med inriktning på åtgärder för att få ner olyckstalen i trafiken och öka bilförarnas trafiksäkerhet. Till skillnad från de ovan nämnda utredningarna har KÖRKORT 2000 inte haft i uppdrag att utreda vilken domstolsorganisation som skall handlägga körkortsärenden. Frågan aktualiseras dock genom de förslag som utredningen lägger fram. Förutom omfattande förändringar i institutet körkortsingripande, föreslår nämligen utredningen att en körkortsmyndighet skall besluta om ingripande mot den som har körkortsbehörighet och att detta beslut skall kunna överklagas till länsrätten.

KÖRKORT 2000 anser att det finns framförallt två brister i dagens

system med körkortsingripande. Den ena är att körkortsingripande på grund av trafikförseelser uppfattas och fungerar som ett straff. Den andra bristen är att den signal på bristande kompetens som en trafikförseelse utgör inte utnyttjas av körkortsmyndigheten. Utredningen pekar också på de problem som finns med ordningen att ett körkort efter återkallelse i vissa fall återställs automatiskt till körkorts-havaren.

KÖRKORT 2000 anser att villkorad återkallelse, pricksystem eller förlängda spärrtider inte löser bristerna i dagens system. I stället bör körkortsingripandet som sådant ändras. Körkortsingripandet bör, enligt utredningen, ersättas med ett behörighetsingripande som skall ses endast som en skyddsåtgärd. Ingripandets syfte bör vara att skydda andra trafikanter från skador som kan uppstå på grund av att en förare har bristande kompetens eller lämplighet.

Körkortsingripandet riktar sig i dag mot själva körkortet eller körkortstillståndet. Körkortet och körkortstillståndet är således bärare av behörigheten. KÖRKORT 2000 föreslår att detta upphör och att körkortet i framtiden enbart skall tjäna som legitimationshandling. Ingripandet skall i stället ske mot den behörighet som finns registrerad i körkortsregistret.

Utredningen föreslår ingen förändring av de nuvarande återkallelse-grunderna i körkortslagen. Däremot anser utredningen att behörighets-ingripandet bör differentieras.

KÖRKORT 2000 föreslår obligatorisk återkallelse av behörigheten vid

1. trafiknykterhetsbrott, dock ej i intervallet 0,2 - 0,4 promille,
2. missbruk,
3. sjukdom och liknande,
4. grov smitning och
5. andra grova brott.

Utredningen föreslår att behörighetshavaren, för att få tillbaka sin behörighet, skall ansöka om behörighetstillstånd. Behörighetshavaren skall samtidigt visa att det förhållande som har föranlett återkallelsen har upphört. Dessutom skall behörighetshavaren genomgå ett nytt förarprov.

Enligt KÖRKORT 2000 är andra typer av trafikförseelser än de ovan angivna inte en lika stark signal på inkompetens eller olämplighet. Vissa trafikförseelser är, enligt utredningen, sådana att man kan anta att det föreligger bristande kompetens hos föraren. Den aktuella förseelsen är således en indikation på att behörighetshavarens kompetens bör utredas. Behörigheten skall, enligt KÖRKORT 2000, inte återkallas i dessa fall. I stället föreslår utredningen en s.k. körkorts-spärr, vilket innebär att behörighetshavaren inom en viss bestämd tid,

skall visa att han har erforderlig kompetens. Detta skall ske genom att behörighetshavaren genomgår ett förarprov. Misslyckas han med förarprovet skall körkortet återkallas. Det är inte trafikförseelsen som sådan som är grund för återkallelsen, utan det misslyckade förarprovet.

I det system som KÖRKORT 2000 har konstruerat finns det inget utrymme för varning eller spärrtider. Dessa institut försvinner alltså. Däremot kommer både beslut om omedelbart omhändertagande och interimistiska beslut att finnas kvar vid trafiknykterhetsbrott, grov vårdslöshet i trafik m.m. samt vid återfall efter ett godkänt förarprov. Interimistiska beslut skall även kunna användas om behörighetshavaren under löpande körkortsspärr gör sig skyldig till vissa trafikbrott.

KÖRKORT 2000 föreslår att beslut om körkortsspärr och återkallelse av behörighet skall fattas av en körkortsmyndighet, vars beslut skall kunna överklagas till länsrätt. Utredningens förslag innebär således att länsrätten inte längre skall besluta i körkortsfrågor. Domstolen blir i stället en renodlad överprövningsinstans i sådana frågor.

Utredningens förslag övervägs efter avslutad remissbehandling nu i regeringskansliet.

18.4.2 Överväganden

Frågan om en partiell överflyttning av körkortsmål till tingsrätt blev grundligt penetrerad för ett antal år sedan. Gränsdragningsproblem, fördelar och nackdelar fick en allsidig belysning genom körkortsutredningens arbete och remissinstansernas yttranden över utredningens betänkande. I lagstiftningsarbetet konstaterades också att nackdelarna övervägde fördelarna. Enligt vår mening har förhållandena inte förändrats på sådant sätt att en partiell överflyttning bör genomföras. Gränsdragningsproblemen kvarstår. Nackdelarna med en partiell överflyttning övervägs inte heller i dag av några betydande fördelar. Detta beror bl.a. på att en partiell överflyttning berör endast en förhållandevis liten del av körkortsmålen, eftersom den övervägande delen av trafikbrotten och trafikförseelserna beivras av polis eller åklagare genom utfärdande av föreläggande om ordningsbot resp. strafföreläggande. Flertalet av de mål som kan komma i fråga för en överflyttning är dessutom i regel av den karaktären att körkortet omhändertas i nära anslutning till det aktuella trafikbrottet. Till detta kommer att en partiell överflyttning leder till ett komplicerat och svåröverskådligt regelsystem, där förutom skilda förvaltningsmyndigheter även olika domstolsorganisationer kommer att bedöma frågor om körkortsingripande. I stället för att splittra upp handläggningen av körkortsfrågor på flera myndigheter bör utvecklingen gå i motsatt riktning. Det bör

alltså vara en strävan att begränsa antalet myndigheter som handlägger körkortsärenden. En partiell överflyttning av körkortsmål till tingsrätt bör därför inte komma i fråga. Är det i stället möjligt och lämpligt att låta tingsrätt pröva samtliga körkortsmål?

Den främsta anledningen till att undersöka denna fråga är om man därigenom kan tillgodose önskemålet att frågor som har nära samband, men som i dag handläggs inom olika domstolsorganisationer, skall kunna handläggas vid samma slags domstol och om möjligt vid samma tillfälle.

Merparten av körkortsingripandena sker på grund av brott, i första hand trafikbrott. Det kan därför tyckas naturligt att frågan om körkortsingripande handläggs gemensamt med frågan om ansvar för brott. En nackdel med nuvarande ordning är ju att frågan om ansvar för brott avgörs av en myndighet vid ett tillfälle, medan frågan om körkortsingripande avgörs av en annan myndighet vid ett annat tillfälle. I vissa fall kan det gå relativt lång tid från det att ett trafikbrott begås till ett körkortsingripande. I det nuvarande systemet ligger en naturlig fördröjning i att frågan om körkortsingripande inte får avgöras slutligt förrän det finns ett lagakraftvunnet avgörande i brottmålet. En gemensam handläggning av frågorna skulle kunna leda till att den enskilde i anledning av t.ex. ett trafikbrott, endast behöver svara inför en myndighet vid ett och samma tillfälle. Detta resultat uppnår man emellertid inte om samtliga körkortsmål skall handläggas av tingsrätt. Som tidigare har nämnts är det enbart en mindre del av körkortsingripandena som grundar sig på en tingsrätts dom. Många av dessa avser svåra trafikbrott. Det handlar alltså om sådana mål där körkortsingripandet sker genom ett omedelbart omhändertagande och ett interimistiskt beslut, i regel innan den straffrättsliga prövningen inleds vid tingsrätt. För körkortsmål som grundar sig på godkända förelägganden om ordningsbot eller strafföreläggande lär handläggningen inte bli mer effektiv genom att tingsrätt beslutar i stället för länsrätt. Det finns tvärtom en risk för att åtskilliga av de trafikförseelser som nu beivras genom sådana förelägganden skulle få hänskjutas till tingsrätt eftersom föreläggandet inte godkänns om det också innehåller beslut om körkortsingripande. En sådan utveckling är inte önskvärd. Tidsfördröjningen mellan ansvarsfrågan och körkortsingripandet kommer att finnas kvar även om målen flyttas över. Å andra sidan finns det heller inte skäl att anta att tingsrätterna inte skulle kunna handlägga körkortsmålen lika effektivt som länsrätterna. Vad som nu har sagts utgör således inte något avgörande hinder mot att målen flyttas över till tingsrätterna om det finns andra skäl som talar för det.

Det finns en rad andra faktorer som bör beaktas i sammanhanget. Från principiell synpunkt kan det ifrågasättas om det är rimligt att

tingsrätt beslutar om körkortsingripande när polis eller åklagare har avgjort ansvarsfrågan i brottmålet. En annan principiell fråga, som vi återkommer till, är om dessa frågor över huvud taget är en uppgift för domstol. Vi skall emellertid dessförinnan ta upp några praktiska frågor.

En överflyttning av mål påverkar inte bara domstolsorganisationerna utan även andra myndigheter. En förutsättning för att kunna tillämpa körkortslagen på det sätt som är avsett, i den mängd av körkortsärenden som finns, är att information från körkortsregistret vidarebefordras till den myndighet som skall ansöka eller besluta om körkortsingripande. Någon måste alltså ansvara för bevakningen av körkortsuppgifter. Allmänna ombuden i körkortsmål sköter i dag denna uppgift och för statens talan i länsrätt. Flyttas körkortsmålen över till tingsrätterna kan knappast allmänna ombuden finnas kvar, utan deras uppgifter måste övertas av åklagarna. Detta kommer att leda till att åklagarna måste tillföras ytterligare resurser i inte ringa omfattning. Det innebär vidare att åklagarna får arbetsuppgifter som skiljer sig från de nuvarande. Det kan nämnas att de åklagare som lämnade synpunkter på idéskissen motsatte sig tanken att åklagare skulle fungera som allmänt ombud i körkortsmål.

En annan fråga som kräver särskilda överväganden vid en överflyttning är forumfrågan. Denna hänger samman med hur formerna för bevakningen av uppgifter från körkortsregistret organiseras. Att avgränsa en forumregel i de fall endast tingsrätt kan pröva ansvarsfrågan i brottmålet bör inte vålla några svårigheter. Inte heller bör forumfrågan vara särskilt problematisk om trafikbrottet är av det slag att det kan avgöras genom strafföreläggande. Däremot är det inte lika lätt att bestämma vilken tingsrätt som skall vara behörig i de körkortsmål som gäller upprepade förseelser. Det gäller således körkortsmål på grund av företrädesvis godkända förelägganden om ordningsbot. En lösning kan vara att TSV sänder registerblad till den åklagarmyndighet inom vars distrikt det senaste brottet har begåtts. Denna lösning kan skapa vissa problem för åklagarmyndigheterna. Om förseelser har begåtts på flera olika platser runt om i Sverige, vilket inte är ovanligt i dessa fall, betyder det att flera olika åklagarmyndigheter belastas med uppgifter. Det skapar merarbete hos åklagarna samtidigt som det kan uppstå kompetenskonflikter. Det förekommer t.o.m., även om det inte är vanligt, att en bilist under loppet av en dag hinner med att köra för fort eller berusad på olika orter. Ett annat alternativ kan vara att TSV sänder registerbladen till åklagarmyndigheten på den ort där personen är bosatt. För denna lösning talar även att det i körkortsmål som rör personliga och medicinska förhållanden kan vara av värde att ha en sådan forumregel. Det förefaller naturligt att mål rörande personliga och medicinska förhållanden prövas av den domstol där den enskilde är bosatt. I

dess fall bör således läkare eller polismyndighet anmäla missförhållanden till den åklagare som är behörig att väcka talan mot den enskilde. Det bör dock påpekas att det inte är av värde i alla körkortsfall rörande personliga förhållanden att koppla tingsrättens behörighet till den enskildes bosättningsort. När det gäller körkortsfall avseende t.ex. allmän brottslighet framstår det som opraktiskt. I dessa fall bör rimligen rättegångsbalkens regler om forum i brottmål tillämpas om man skall uppnå syftet med en samtidig handläggning av brottmålet och körkortsfrågan. Åklagare bör således i samband med att åtal väcks för t.ex. mord, grovt narkotikabrott, misshandel eller våldtäkt även överväga att yrka körkortsingripande. Tingsrätten kan då ta ställning till både ansvarsfrågan och körkortsfrågan vid huvudförhandlingen.

Ett sätt att komma till rätta med de problem som kan uppstå vid körkortsingripande på grund av godkända ordningsbotsförelägganden är att behålla den länsanknytning som finns i dag, genom att den regionala åklagarmyndigheten åläggs att bevaka körkortsfrågor.

Vid en överflyttning av målen måste även frågan om förfaranderegler beaktas. Att rättegångsbalkens regler bör användas i de fall tingsrätten avgör körkortsfrågan i samband med brottmål är självklart. Att i en och samma process ha skilda förfaranderegler kan inte komma i fråga. Frågan om processuella bestämmelser är dock inte lika självklar när tingsrätt skall pröva körkortsfall utan samband med ett brottmål. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att man i körkortsfall som grundar sig på godkända ordningsbots- och strafföreläggande använder rättegångsbalkens regler när ansvarsfrågan har avgjorts genom ett summariskt förfarande.

Även om det går att lösa de praktiska problem som kan uppstå i samband med en överflyttning, är risken stor för att regelsystemet blir komplicerat och svåröverskådligt. Det finns dessutom inte skäl att anta att handläggningen av körkortsfall i allmänhet skulle bli snabbare och effektivare genom en sådan åtgärd. Till bilden hör att en överflyttning kan komma att bli relativt kostnadskrävande. Det är sannolikt att både åklagarmyndigheter och tingsrätter måste tillföras ytterligare resurser.

En överflyttning bidrar inte till att frågan om ansvar för brott kan avgöras vid samma tillfälle som frågan om körkortsingripande, mer än i ett mindre antal fall. Merparten av körkortsfallen grundar sig på föreläggande om ordningsbot eller strafföreläggande. För att få en samtidig bedömning av både ansvarsfrågan och körkortsfrågan är det nödvändigt att låta polis respektive åklagare besluta om körkortsingripande. Även denna fråga har tidigare varit föremål för utredning.

Trafikmålskommittén föreslog på sin tid att körkort skulle kunna återkallas i högst tre månader genom strafföreläggande. Kommittén

motiverade sitt förslag med att den enskilde inte borde belastas med en onödigt omständlig procedur, att utvecklingen av användandet av strafföreläggande skulle främjas - enligt kommittén var körkortshavare obenäga att godkänna strafföreläggande när de inte visste hur detta skulle påverka körkortsinnehavet - och att det från rättssäkerhetsynpunkt var att jämställa med en domstolsprövning i och med att det var en åklagare som beslutade om föreläggandet. 1968 års brottmålskommitté anslöt sig till trafikmålskommitténs förslag.

Vid remissbehandlingen av trafikmålskommitténs förslag avstyrkte flertalet att det skulle genomföras. Även vid remissyttrandena över betänkandet av brottmålsutredningen uttalades betänkligheter mot att införa en möjlighet att förknippa strafföreläggande med körkortsåterkallelse. Som skäl mot förslaget åberopades huvudsakligen att rättssäkerhetsgarantierna inte var betryggande vid den summariska handlägningsform som strafföreläggande utgör eftersom utredning om sociala och personliga förhållanden inte kan ske. Remissinstanserna ansåg också att det var olyckligt att beslutsfattaren redan på förhand var bunden av viss maximitid. Även riskerna för ojämnhet i praxis påtalades.

Departementschefen uttalade i prop. 1975/76:155 att starka skäl talade mot kommitténs förslag. Han framhöll att det under senare år hade lagts ned ett omfattande arbete på att reformera den administrativa processen i olika instanser. Han ansåg att åklagarna i och för sig var väl skickade att handlägga även körkortsfrågor. Det var således inte brist på personliga kvalifikationer hos åklagarna som gav upphov till problem utan möjligheterna till en så allsidig och grundlig utredning som möjligt. Han framhöll vidare att det skulle bli fråga om de mer svårbedömda fallen, även om spårtyderna var korta, där det gällde att värdera vårdslösheten eller en upprepad trafikbrottslighet. Mot denna bakgrund var en domstolsbehandling klart överlägsen den handlägningsform som står till buds om strafföreläggande används. Han ansåg vidare att nämndemannamedverkan var av särskilt värde vid de känsliga avvägningsfrågorna. Han ansåg därför att körkortsfrågan inte kunde avgöras genom strafföreläggande. Riksdagen (TU 1975/76:28, rskr 1975/76:390) anslöt sig till departementschefens uppfattning.

Frågan om körkortsingripande genom föreläggande behandlades även i prop. 1979/90:178. Departementschefen framhöll att han inte accepterade det förslag som vissa remissinstanser hade fört fram, nämligen att polis eller åklagare i viss utsträckning skulle fatta beslut i körkortsfrågan. Enligt departementschefen skulle en sådan ordning innebära att antingen förutsättningarna för att utfärda ordningsbots- eller strafföreläggande väsentligt minskades eller att polis och åklagare i praktiken beslutade om körkortsingripande. Han påpekade att i sådana fall var förutsättningen att polismannen redan innan ett

ordningsbotsföreläggande utfärdas känner till om anmärkningar tidigare har riktats mot den misstänkte.

Det är, enligt vår mening, inte lämpligt att körkortsingripande skall kunna ske i samband med föreläggande om ordningsbot. Många av de trafikbrott som kan beviras genom ordningsbot är, med undantag för avsevärda hastighetsöverträdelser, inte av sådan karaktär att de i sig utgör grund för körkortsingripande. För att körkortsingripande skall kunna ske krävs i regel ett flertal förseelser av denna typ inom en viss tidsperiod. Förseelserna är också av det slag att återkallelse inte är obligatorisk. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan alltså varning meddelas. Det är knappast rimligt att en polisman vid vägkanten skall göra någon mer omfattande kontroll och bedömning av förarens lämplighet som innehavare av körkort. Det finns dessutom risk för en mycket oenhetlig praxis om befogenheten att besluta om körkortsingripande läggs ut på så många befattningshavare.

Däremot är det väl i och för sig tänkbart att körkortsingripande skulle kunna ske genom strafföreläggande i de fall trafikbrott beivras på sådant sätt. En sådan ordning innebär dock att frågan om körkortsingripande splittras upp på flera olika myndigheter. Detta är inte en önskvärd utveckling.

Vi anser inte att man kan uppnå några betydande fördelar genom att flytta över alla körkortsmål till tingsrätt. Tvärtom finns det risk för att detta skulle leda till ett komplicerat regelsystem. Vi anser inte heller att det är någon bra lösning att körkortsingripande skall kunna ske i form av föreläggande om ordningsbot eller strafföreläggande.

Enligt vår mening bör frågan om körkortsingripande ligga kvar på förvaltningsvidan. Det finns dock anledning att se över formerna för ingripandena. Frågan är om körkortsingripandet är av sådan karaktär att det är nödvändigt att domstol beslutar eller om den uppgiften kan överlåtas till en förvaltningsmyndighet.

18.5 Överflyttning av körkortsmål till förvaltningsmyndighet

18.5.1 Problem med nuvarande ordning

Förvaltningsdomstolarnas huvuduppgift har av tradition varit att överpröva förvaltningsmyndigheters beslut. Genom länsrättsreformen år 1979 tillskapades dock förvaltningsdomstolar som förutom uppgiften att vara besvärsinstans, även fick uppgiften att besluta som första instans i en rad ärenden.

Den nuvarande ordningen innebär att länsrätten som första instans beslutar i frågor som gäller vissa administrativa frihetsberövanden, vissa skattemål och vissa säkerhetsåtgärder, ingripande mot inne-

havare av körkort, flygcertifikat och liknande, verkställighet av allmän domstols dom i vissa fall, utdömande av vite, återbetalning av utgivet socialbidrag samt vissa rättshjälpsfrågor.

Tidigare beslutade länsrätten som första instans även i eftertaxeringsmål och vissa andra skattemål. Genom det nya taxeringsförfarandet har länsrättens beslutsfunktion flyttats till skattemyndigheten. Länsrätten skall numera enbart besluta i frågor som gäller tillämpningen av lagen mot skatteflykt. Genom reformen har länsrätten fått en tydligare besvärsfunktion. De nya omprövningsreglerna i taxeringslagen kommer att bidra till att länsrätternas verksamhet renodlas så att endast tvistiga frågor kommer att ställas under domstolens prövning.

Frågan är om det är möjligt och lämpligt att gå ytterligare ett steg i denna riktning genom att låta en förvaltningsmyndighet fatta de grundläggande besluten i körkortsfrågor med länsrätten som en överprövande instans. En omständighet som gör det angeläget att granska denna fråga är att antalet körkortsmål är mycket stort och utgör en betydande del av länsrätternas arbetsbörda. Av de ca 136 200 mål som kom in till länsrätterna under år 1990 var ca 47 500 körkortsmål. Under de senaste åren har också länsrätternas balanser i körkortsmål ökat. År 1987 fanns det ca 13 800 körkortsmål i balans. Balansen uppgick under år 1990 till ca 18 700 mål. De balanserade målen medelålder har också ökat, från 3,6 månader år 1987 till 6,7 månader år 1990. Körkortsbalanserna och åldersfördelningen på målen har således försämrats trots att länsrätterna avgjorde betydligt fler körkortsmål år 1990 än år 1987. År 1987 avgjordes ca 37 600 körkortsmål, medan det under år 1990 avgjordes ca 46 800 mål.

Förutom att en betydande del av länsrätternas resurser måste tas i anspråk för handläggning av körkortsmål inkräftar de ofta på planeringen av annat länsrättsarbete, eftersom de är av förturskaraktär. Det är framför allt skattemålen som blir lidande av detta förhållande.

Även för kammarrätterna utgör körkortsmålen numera en stor andel av målantalet. I dag kommer det in ungefär lika många körkortsmål som skattemål till kammarrätterna. Det är mycket vanligt att frågan i målet rent faktiskt endast gäller spärrtidens längd.

Att körkortsmålen är resurskrävande beror, förutom målmängden, på handläggningsformerna. I många mål krävs det nämligen att länsrätten, innan den dömer slutligt i målet, fattar ett interimistiskt beslut.

Det förekommer också ett visst dubbelarbete i körkortsfrågor. Innan ett körkortsmål kommer in till länsrätten har ärendet nämligen granskats och bedömts av allmänna ombudet.

Körkortsmålen är också ett skäl till att ifrågasätta det lämpliga i att domstol beslutar i frågan. Domstolar bör ju i första hand lösa tvister. I många körkortsmål, framför allt när det gäller rattfylleri, finns det inte någon laglig möjlighet för domstolen att inte

återkalla körkortet. Den materiella körkortslagstiftningen är generellt sett inte speciellt komplicerad. Den fråga som i regel föranleder särskilda bedömningar är spärrtidens längd. Även om det i varje mål skall göras en individualiserad bedömning är det dock relativt vanligt att det finns vissa schabloner som utgångspunkt för övervägandena. Det bör dock framhållas att det finns vissa typer av körkortsmål som är svårbedömda. Det gäller bl.a. sådana mål där den enskildes personliga lämplighet som innehavare av körkort sätts i fråga på grund av opålitlighet i nykterhetskänseende eller allmän brottslighet.

Det är således inte på grund av att körkortsmålen i allmänhet är svåra från juridisk synpunkt som beslutsfunktionen ligger i länsrätten. Snarare beror detta på att körkortsmålen avser frågor som är av stor betydelse för den enskilde. Det kan dock ifrågasättas om körkortsmålen verkligen avser så ingripande åtgärder mot en enskild att det av denna anledning krävs att det grundläggande beslutet i frågan måste fattas av en domstol.

18.5.2 Europakoventionen och förhållandena i vissa andra länder

I europakonventionen finns vissa krav på vilka frågor som skall prövas av domstol. Konventionstexten har fått sitt reella innehåll av europadomstolens avgöranden. Det finns därför skäl att något kommentera konventionen och domstolens praxis.

Enligt art. 5:3 i konventionen skall envar som är arresterad eller eljest berövad sin frihet såsom skäligen misstänkt för att ha förövat brott, eller när det skäligen anses nödvändigt för att förhindra honom att begå brott eller att undgå efter att ha gjort detta, ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman som enligt lag har beklåtts med domsmakt. Med andra ord är det i princip enbart i de fall då någon har anhållits eller häktats som misstänkt för brott som det enligt konventionen finns en rätt att ofördröjligen ställas inför en domstol.

När det gäller andra frihetsberövanden än de som anges ovan gäller enligt konventionen (art.5:4) att den som har berövats sin frihet har rätt att påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövas av domstol.

Det finns alltså inget krav enligt europakonventionen att beslut om administrativa frihetsberövanden eller återkallelse av vissa tillstånd skall beslutas av domstol. Däremot finns det krav på att man snabbt skall kunna få beslut om administrativa frihetsberövanden prövade av domstol. Europadomstolen har i en del avgöranden uttalat att man bör ha rätt att få återkallelse av vissa tillstånd eller licenser prövade av domstol. För svenskt vidkommande kan nämnas t.ex. fallen Pudas

(trafiktillstånd) och Tre Traktörer (tillstånd till alkoholförsäljning). Domstolen har i dessa fall utgått från resonemanget att beslut att inte bevilja eller att återkalla en licens som har betydelse för att kunna utöva näringsverksamhet rör en sådan civil rättighet som man bör kunna få prövad av domstol.

Enligt europakonventionen finns det således inget krav på att frågor om körkortsingripanden skall beslutas av domstol. Formerna för körkortsingripande varierar runt om i Europa som framgår av följande kortfattade redogörelse.

I Danmark beslutar allmän domstol om ovillkorlig återkallelse av körkort vid t.ex. trafiknykterhetsbrott och vid upprepade överträdelser av grundläggande trafikregler. Polis kan besluta om villkorlig återkallelse av körkort t.ex. om vederbörande inte avlägger ett förarprov efter föreläggande eller om han blir underkänd i provet. Vidare kan polis besluta om återkallelse om det är helt säkert att körkortshavaren inte längre uppfyller kraven för att erhålla körkort. Polis kan tillfälligt återkalla ett körkort i avvaktan på allmän domstols dom om återkallelsen bedöms leda till att domstolen ovillkorligt återkallar körkortet. Detta beslut kan överklagas till allmän domstol.

I Finland kan allmän domstol utfärda körförbud vid grova trafikbrott, t.ex. trafiknykterhetsbrott. Vid övriga trafikbrott kan polismyndighet besluta om återkallelse av körkort på viss tid, t.ex. vid upprepade förseelser och vid brott mot de speciella regler som gäller för nya förare. Körförbud beslutat av allmän domstol och återkallelse beslutad av polismyndighet har samma praktiska effekt för körkortshavaren.

En polisman kan omedelbart omhänderta ett körkort om det föreligger skäl att befara att körkortshavaren har gjort sig skyldig till en handling som normalt medför körförbud eller om det föreligger sannolika skäl för återkallelse av körkortet på viss tid. Polisen kan också, om det är sannolikt att en gärning leder till körförbud, tills vidare återkalla körkortet tills saken har avgjorts vid domstol. Detta beslut kan överklagas. Om det är uppenbart att domstolen inte kommer att meddela körförbud, kan polisen underlåta att återkalla tills vidare.

I Norge beslutar polismyndigheten om återkallelse av körkort när lagakraftvunnen dom föreligger och återkallelsen grundar sig på hänsynen till trafiksäkerheten eller om det av "allmänna hänsyn" krävs att återkallelse sker. Återkallelse sker vidare vid opålitlighet i nykterhetshänseende. Polismyndigheten kan också återkalla ett körkort om körkortshavaren vägrar att komma in med ett läkarintyg eller vägrar att avlägga förarprov eller om läkarintyget eller förarprovet visar att körkortshavaren är olämplig att inneha körkort.

Polisman beslutar om beslag, dvs. omedelbart omhändertagande av körkort, när skäligen grund föreligger för misstanke om straffbart

förhållande som kan medföra återkallelse av körkortet. Omhändertagandet gäller tills lagakraftvunnet avgörande föreligger, om körkorts-havaren samtycker till beslaget och så länge som förutsättningarna för beslag är uppfyllda. Samtycker körkortshavaren inte till beslaget får polisen behålla körkortet i högst tre veckor. Polisen kan dock inom denna tid hos allmän domstol yrka att beslaget skall bestå tills vidare. Vid ett beslag får föraren i normalfallet ett tillstånd att köra dagen ut eller till en viss plats.

Polismyndighet liksom allmän domstol måste vid beslag och återkallelse ta hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. I denna värdering kan beaktas hur allvarlig förseelsen är, behovet av körkort i eller utanför arbetet, konsekvenserna för körkortshavarens personliga och sociala situation samt om körkortsingripandets konsekvenser står i proportion till gärningens svårhetsgrad.

Återkallelse av körkort kan ske vid trafiknykterhetsbrott, grov vårdslöshet i trafik, opålitlighet i nykterhetshänseende, allvarliga tekniska brister hos fordonet och vid allvarliga vålds- eller sedlighetsbrott. Vidare kan körkortet återkallas vid överskridande av hastighetsgränserna, överträdelse av väjningsplikt och vid omkörning eller annan oaktsam körning som har skapat en situation som lätt kunnat leda till en olycka. Om den tillåtna hastigheten är 50, 70 eller 90 km/tim återkallas körkortet om hastighetsgränsen har överskridits med 21, 30 resp. 35 km/tim.

Allmän domstol eller förvaltningsmyndighet kan i Storbritannien, Västtyskland, Frankrike, Nederländerna, Luxemburg och Spanien återkalla körkort. I Storbritannien och Nederländerna återkallar förvaltningsmyndigheterna körkort endast på medicinska grunder.

I Schweiz och Österrike beslutar endast förvaltningsmyndighet om återkallelse medan i Belgien endast allmän domstol har denna befogenhet.

Endast Storbritannien saknar möjlighet till omedelbart omhändertagande av körkort. Normalt omhändertas körkortet vid trafiknykterhetsbrott. Härutöver omhändertas körkortet i Västtyskland, Schweiz och Belgien vid grova överträdelse av grundläggande trafikregler. I Belgien omhändertas körkortet också vid smitning, olovlig körning och vid ohörsamhet mot polismans order.

Det omedelbara omhändertagandet beslutas eller utförs av polisen. I Belgien fattas beslutet av allmän åklagare. I Nederländerna beslutar åklagaren efter omhändertagande om körkortet skall innehållas eller återställas. I Schweiz beslutar förvaltningsmyndigheten efter ett omhändertagande om körkortet skall återkallas tills vidare eller återställas. I Schweiz kan ett beslut om omhändertagande överklagas. I Nederländerna kan åklagarens beslut överklagas.

18.5.3 Några körkortsfrågor som beslutas av annan myndighet än länsrätt

Som tidigare har nämnts handlägger både förvaltningsmyndigheter och domstolar frågor om körkort och körkortstillstånd. Något förenklat kan sägas att länsstyrelsen meddelar körkortstillstånd medan länsrätten beslutar om ingripanden mot den som innehar körkort eller körkortstillstånd. Detta är dock inte hela sanningen. Länsstyrelsen kan t.ex. besluta att en viss bestämd tid måste förflyta innan körkortstillstånd meddelas eller besluta att körkortshavaren för att inneha körkort måste uppfylla vissa villkor. Länsrätten är inte exklusiv beslutsmyndighet i frågor om ingripande mot den som innehar körkort eller körkortstillstånd. Polismyndighet och åklagare har t.ex. befogenhet att besluta om omedelbart omhändertagande av körkort. Allmänna ombudet har dessutom befogenhet att utfärda föreläggande om varning för godkännande i vissa fall.

Det är inte bara körkortsingripanden (dvs. återkallelse eller varning) som kan ha stor betydelse för den enskilde. Den spärtime som länsstyrelsen vid prövningen av en ansökan om körkortstillstånd skall bestämma, om det finns hinder mot att tillstånd meddelas, kan vara nog så betungande för den enskilde. I de fall någon ansöker om körkortstillstånd efter ett beslut om återkallelse kan det i praktiken bli så att länsstyrelsens beslut dessutom innebär att länsrättens beslut om spärtime förlängs. Länsstyrelsen kan även besluta om att körkortsinnehavet skall vara villkorat. Som villkor kan t.ex. uppställas att körkortshavaren skall lämna in läkarintyg med jämna mellanrum. Det är ofrånkomligt att en påtvingad läkarundersökning kan upplevas som ett betydande ingrepp i den enskildes personliga integritet.

18.5.4 Handläggning av liknande frågor inom andra områden

Tillståndsgivning och utfärdande av kompetensbevis är typiska uppgifter för förvaltningsmyndigheter. Vanligtvis är det också en uppgift för förvaltningsmyndigheterna att återkalla givna tillstånd. Undantag har dock gjorts för ingripanden mot innehavare av körkort, körkortstillstånd, luftfartscertifikat och elevtillstånd. I dessa ärenden beslutar domstol om ingripandena. Frågan är om dessa ärenden skiljer sig så mycket från andra typer av ingripanden mot tillstånd eller kompetensbevis att denna ordning är motiverad. För att något belysa detta lämnar vi en kort beskrivning av några av de ingripanden som i första instans beslutas av en förvaltningsmyndighet.

Legitimationer inom hälso- och sjukvården utfärdas av socialstyrelsen och återkallas av hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Även frågan om en person skall återfå sin legitimation efter en återkallelse

beslutas av nämnden. Domstol blir inkopplad först om den som förlorar sin legitimation, eller som inte får tillbaka den, klagar på ansvarsnämndens beslut.

För att verka som t.ex. *fastighetsmäklare* krävs numera registrering hos länsstyrelsen. Den enskilde mäklaren måste uppfylla vissa krav för att få registreras som fastighetsmäklare. Länsstyrelsen kan även återkalla en registrering. Den som inte får registreras som fastighetsmäklare eller vars registrering återkallas kan överklaga länsstyrelsens beslut till kammarrätten.

Det kan nämnas att det finns ett flertal andra yrkesområden där det krävs myndigheternas godkännande eller auktorisation för att en person skall få utöva yrket. Som exempel kan nämnas *försäkringsmäklare, revisorer, ordningsvakter, tolkar, översättare, trafiklärare och elinstallatörer*. Beslut fattas i alla dessa ärenden av förvaltningsmyndighet, vars beslut som regel kan överklagas till domstol.

För att driva yrkesmässig trafik enligt yrkestrafiklagen (1988:263) krävs *trafiktillstånd*. Frågor om trafiktillstånd prövas av länsstyrelsen i det län där sökanden är kyrkobokförd, eller, om sökanden är en juridisk person, där företagets ledning finns. Frågor om tillstånd till linjetrafik som berör flera län skall dock prövas av transportrådet. Om det i den yrkesmässiga trafiken eller i övrigt vid driften av trafikrörelsen eller i annan näringsverksamhet som tillståndshavaren driver har förekommit allvarliga missförhållanden eller om annars förutsättningarna för tillstånd inte längre föreligger skall tillståndet återkallas. Om missförhållandena inte är av allvarlig art, kan i stället varning meddelas. Frågor om återkallelse av trafiktillstånd eller om varning prövas av den myndighet som har meddelat tillståndet. Tillståndsmyndighetens beslut om återkallelse får överklagas till domstol (kammarrätten). Beslut om varning får inte överklagas.

18.5.5 Överväganden

Som framgår av redogörelsen ovan har vi i Sverige valt en annan beslutsväg när det gäller körkortsingripanden än vissa andra länder i Europa. Vi har dessutom gått betydligt längre än de krav som enligt europakonventionen gäller för domstolsprövning.

Att beslutsfunktionen i körkortsfrågor över huvud taget hamnade i allmän förvaltningsdomstol hänger samman med de reformer som gjordes inom den statliga länsförvaltningen under 1970-talet. Det ansågs då att vissa ärenden som handlades av länsstyrelsen borde få en mer domstolsmässig hantering. Det var därför vissa delar av länsstyrelsens verksamhet bröts ut och placerades i länsdomstolar. Det bör påpekas att även om dessa var självständiga i förhållande till länsstyrelsen var de dock administrativt knutna till den av länsstyrel-

sens huvudenheter som handlade rättskipning. Först år 1979 tillskapades de nuvarande länsrätterna. Som tidigare har nämnts utökades inte området för domstolsprövning vare sig vid länsstyrelserereformen år 1971 eller vid länsrättsreformen år 1979. Vid tillskapandet av länsrätterna verkar det inte ha skett någon mer ingående analys av frågan om nödvändigheten av att domstol beslutar som första instans. Körkortsmålen fördes, i likhet med övriga målgrupper, mer eller mindre automatiskt över från länsdomstolarna till länsrätterna. En anledning till att beslutsfunktionen i körkortsmål hamnade i domstol var strävandena att förbättra rättssäkerheten och handläggningen av dessa ärenden.

Länsrättens beslutsfunktion utvidgades år 1987 till att omfatta även frågor om ingripanden mot den som innehar luftfartscertifikat eller elevtillstånd. Beslutsfunktionen i certifikatsfrågor låg tidigare helt på luftfartsverket. Verkets beslut om återkallelse av certifikat och om försättande av certifikat ur kraft kunde överklagas till domstol. Däremot kunde varning inte överklagas. I olika sammanhang framfördes kritik mot detta system. År 1987 infördes därför en ordning att ingripanden mot den som har luftfartscertifikat eller elevtillstånd skall beslutas av länsrätten på ansökan av luftfartsverket. Detta motiverades bl.a. med att frågorna hade lika stor betydelse för den enskilde som körkortsinnehav och att de därför var av den arten att de borde prövas av ett organ som var fristående från den myndighet som har tillsynen över flygverksamheten i övrigt.

Rätten till domstolsprövning är inte detsamma som att domstol skall fatta det grundläggande beslutet i en fråga. Det finns anledning att understryka distinktionen mellan att domstol överprövar ett förvaltningsärende och att domstol beslutar ärendet. På flertalet förvaltningsområden anses betryggande rättssäkerhetsgarantier vara uppfyllda genom att den enskilde har möjlighet att få frågan överprövad av domstol. Det är denna princip som har varit grundläggande vid bestämmandet av regeringsrättens och kammarrätternas målområde. Även europakonventionen utgår från denna distinktion. Konventionen kan sägas ange minimikraven för i vilka fall domstol bör besluta och när domstol bör överpröva.

Som tidigare har nämnts är det enligt konventionen i princip enbart i de fall någon har berövats friheten i anledning av brott som det finns en ovillkorlig rätt att ställas inför domstol. I övriga typer av frihetsberövanden finns en rätt att skyndsamt få beslutets laglighet överprövat av domstol. Beträffande andra frågor bör man enligt konventionen ha rätt att få frågor som berör civila rättigheter överprövade av domstol. Det är tveksamt om ett körkortsingripande kan anses beröra en sådan civil rättighet som avses i konventionen. Å andra sidan är det inte uteslutet att så är fallet. Frågan är emellertid främst av teoretiskt intresse eftersom det varken är lämpligt eller

aktuellt att så i grunden ändra det svenska systemet att körkortsingripanden skulle undandras domstolsprövning. Däremot finns det anledning att överväga om inte beslutsfunktionen bör flyttas från domstol till en förvaltningsmyndighet.

Även om effekterna av ett körkortsingripande kan vara mycket omfattande för körkortshavaren och drabba denne hårt både från ekonomisk synpunkt och på andra sätt kan man dock konstatera att lagstiftningen på detta område är utformad på ett sådant sätt att flertalet körkortsmål är okomplicerade från juridisk synpunkt. Det kan t.ex. nämnas att länsrätten inte skall gå in i en prövning av skuldfrågan i sin handläggning av mål om återkallelse på grund av brott. Dessutom är praxis i de flesta fall tämligen fast. I dessa fall kan det som vi ser det inte finnas några avgörande hinder mot att föra över beslutsfunktionen till en förvaltningsmyndighet. Det finns dock vissa typer av körkortsmål som inte kan sägas vara okomplicerade eller tillhöra dem där utgången i målen i de flesta fall är tämligen given. Det är de fall då körkortsinnehavet ifrågasätts på grund av opålitlighet i nykterhets-hänseende eller allmän brottslighet eller av det skälet att någon på grund av sina personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon. Dessa mål är ofta svårbedömda och det kan därför finnas skäl som talar för att i vart fall dessa typer av mål bör avgöras av domstol. Vi anser emellertid att skälen inte räcker. De myndigheter som nu sysslar med körkortsärenden har över lag en god kompetens på området. Enbart den omständigheten att ett ärende kan vara svårbedömt bör då inte utgöra något skäl för att inte låta förvaltningsmyndigheten besluta i ärendet. Rätten att överklaga beslutet ger tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Det kan för övrigt framhållas att det redan i dag är förvaltningsmyndighet som gör bedömningar, liknande dem som görs av länsrätten i körkortsmål, i ärenden om körkortstillstånd. Vi anser därför att övervägande skäl talar för att beslutsfunktionen i samtliga körkortsmål förs över till förvaltningsmyndighet. Den utredning som krävs i varje enskilt mål för att en individualiserad bedömning skall kunna göras, kan utföras lika väl i en sådan myndighet som av en domstol. Förvaltningslagens bestämmelser bör kunna tillgodose både att beslutsunderlaget i ärendet blir tillräckligt och att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig i ärendet innan beslut fattas.

En sådan ordning medför väsentliga fördelar. Dels blir länsrätten även i dessa mål en ren överprövningsinstans i tvistiga ärenden, dels är det bara en myndighet, som ändå är inkopplad i ärendet och skall göra en bedömning, som behöver belastas i huvudparten av fallen. Det finns också anledning att utgå från att ett beslut i körkortsärenden kan fattas snabbare än i dag. Denna fråga är dock i hög grad beroende av vilka resurser som finns vid beslutsmyndigheten och dess

rutiner. Vi vill särskilt peka på att det kan finnas skäl att se över rutinerna för hur informationen kommer från trafiksäkerhetsverket till beslutsmyndigheten och hur den behandlas där. Detta är ett mycket ömtåligt led i hanteringen av körkortsärenden som lätt kan leda till att ärendena fördröjs.

En sådan nedflyttning av besluten medför dessutom att en betydande arbetskaper kommer att frigöras hos länsrätterna.

De förslag som KÖRKORT 2000 har lagt fram innebär väsentliga förändringar i den materiella lagstiftningen. Skulle dessa komma att genomföras finns det ännu större anledning att låta beslutsfunktionen ligga hos en förvaltningsmyndighet.

18.5.6 Körkortsmyndigheten

KÖRKORT 2000 har inte närmare angett vilken körkortsmyndigheten skall vara. Utredningen förslår dock att körkortsmyndighetens beslut skall kunna överklagas till länsrätten och att det allmänna talan i körkortsmål skall föras av de allmänna ombuden i körkortsmål.

Den statliga förvaltningen är på många områden föremål för översyn och förändringar. Inom trafiksäkerhetsområdet avlöser utredningarna varandra. Bilregisterutredningen har under våren 1991 avlämnat betänkandet SOU 1991:14 Den regionala bil- och körkortsadministrationen. Utredningen hade i uppdrag att förutsättningslöst pröva om huvudmannaskapet för bilregistret m.m. på regional nivå borde ändras. Dessutom skulle utredningen överväga om det är mest rationellt att låta ett centralt eller regionalt organ ha ansvaret som regional körkortsmyndighet. Utredarens slutsatser är att det inte finns skäl att ändra huvudmannaskapet. Han förordar att ansvaret för bilregister-, vägtrafikskatte- och körkortshanteringen på regional nivå även i fortsättningen skall åvila länsstyrelserna. Han föreslår vidare att verksamheten inom länsstyrelsen sammanförs till ett verksamhetsområde som omfattar all trafikadministration som hanteras i trafiksäkerhetsverkets ADB-stödda informationssystem för vägtrafiken. Dvs. frågor som rör körkort, fordon, vägtrafikbeskattning, yrkesmässig trafik och eventuellt vissa andra vägtrafikärenden. Utredaren anser att om det av något skäl är önskvärt att avlasta länsstyrelsen dessa förvaltningsuppgifter, bör den alternativa lösningen vara att verksamheten i sin helhet förläggs till trafiksäkerhetsverket. Huruvida en sådan lösning över huvud taget kan bli aktuell, är beroende av de förestående övervägandena om trafiksäkerhetsfrågornas framtida hantering.

Dessa frågor har övervägts av en i december 1990 tillsatt särskild utredare, som har haft i uppdrag att se över det offentliga trafiksäkerhetsarbetets organisation i syfte att åstadkomma en effektivare

resursanvändning samt öka förutsättningarna att uppnå de av riksdagen fastställda trafiksäkerhetsmålen. I betänkandet (SOU 1991:79) Det framtida trafiksäkerhetsarbetet föreslår utredaren att TSV och vägverket skall slås samman till en ny myndighet, vägtrafikverket. Det föreslås vidare att det nya verket bl.a. skall ha ansvar för de centrala myndighetsuppgifterna på trafiksäkerhetsområdet och för förarprovningen. Det förelås inga förändringar beträffande länsstyrelsens hantering av bil- och körkortsregistren.

Det är ofrånkomligt att även det förnyelsearbete som pågår inom den statliga länsförvaltningen kan komma att påverka valet av vilken myndighet som skall handlägga körkortsfrågor. Länsstyrelsen är ju den myndighet som handhar merparten av de för allmänheten praktiska frågorna om vägtrafik.

Det är väsentligt att den myndighet som handlägger ärenden om körkort och körkortstillstånd besitter så god kompetens som möjligt. Det ligger i sakens natur att domstolarna kan utnyttjas bäst om de beslut de skall överpröva har fattats av kvalificerade organ. En kvalificerad prövning hos en förvaltningsmyndighet innebär att ärendet är ordentligt utrett innan det kommer till domstol. Frågan om vilken myndighet som är mest lämpad för körkortsfrågor är dock inte så lätt att besvara för vår utredning. Så länge myndigheten har kompetens för uppgiften är dessutom frågan av underordnat intresse från domstolssynpunkt. Oavsett vilken myndighet som i framtiden kommer att utses till körkortsmyndighet bör det inte vara någon större svårighet att anpassa forumreglerna till denna.

Rent allmänt kan dock några synpunkter föras fram beträffande olika alternativ. Enligt vår mening bör det eftersträvas att samtliga ärenden som rör körkortsfrågor handläggs av en enda myndighet. Dvs. det bör vara en och samma myndighet som meddelar körkorts-tillstånd och återkallar körkort m.m.

Länsstyrelsen handlägger i dag centrala delar av trafiksäkerhetsarbetet på regional nivå. Länsstyrelsen har huvudmannaskapet för körkorts- och bilregistret samt handlägger vägtrafikskattefrågor. Dessutom handlägger länsstyrelsen den stora mängden av ärenden om körkortstillstånd. Det är vidare länsstyrelsetjänstemän som agerar som allmänna ombud i körkortsfrågor. Hos länsstyrelsen finns således redan kompetens och vana att hantera körkortsärenden. Detta talar för att länsstyrelsen bör vara den myndighet som även beslutar i ärenden om körkortsingripanden.

Om beslutanderätten flyttas till länsstyrelsen finns det anledning att ifrågasätta de allmänna ombudens funktion. Ombuden skulle i ett sådant system endast gå in i de fall länsstyrelsens beslut om körkortsingripande överklagas till länsrätt. Det skulle innebära betydligt färre arbetsuppgifter för ombuden än i dag. Allmänna ombud eller liknande

finns och har funnits på flera områden inom förvaltningen. Det har ansetts värdefullt att statens talan förs av en i förhållande till beslutsmyndigheten självständig processförare. Inom framför allt skatteområdet går numera utvecklingen i en annan riktning. I den nya taxeringsprocessen uppträder beslutsmyndigheten som part i länsrätten.

När det gäller allmänna ombuden i körkortsfall kan det för övrigt ifrågasättas hur självständiga ombuden är i förhållande till länsstyrelsen. Ombuden utses av länsstyrelsen. De är dessutom anställda hos länsstyrelsen och handlägger i många fall även andra ärenden än körkortsfrågor. Ombudsverksamheten är helt beroende av hur mycket resurser länsstyrelsen avsätter till den. I detta avseende finns det stora skillnader mellan länen. Rent faktiskt kan varje enskild länsstyrelse därigenom påverka ambitionsnivån för körkortsingripande på ett inte avsett sätt.

Vi anser att om länsstyrelsen i framtiden skall besluta i körkortsfrågor bör den allmänna ombudsfunktionen upphöra och den verksamheten integreras med övrig verksamhet hos länsstyrelsen. Överklagas länsstyrelsens beslut till länsrätt, bör länsstyrelsen inträda som den enskildes motpart i processen. Länsstyrelsen får således partsställning i domstolsprocessen, med möjlighet att överklaga både länsrättens och kammarrättens beslut. Det är väsentligt att staten tar sitt ansvar för trafiksäkerheten och körkortsfrågorna. Tillräckliga resurser måste därför tilldelas trafiksäkerhetsarbetet på regional nivå.

Det kan tänkas att det pågående förnyelsearbetet inom länsstyrelsen leder till att styrelsen avlastas förvaltningsärenden och därigenom även körkortsfrågor. Förutom hos länsstyrelsen finns det också hos trafiksäkerhetsverket mycken kompetens om trafiksäkerhet. Det skulle alltså vara tänkbart att flytta körkortshandläggningen till verket. Mot detta talar bl. a. de allmänna strävandena inom statsförvaltningen, som går ut på att avlasta de centrala förvaltningsmyndigheterna befattningen med individärenden. Att låta en central myndighet fatta beslut skapar dessutom ett stort avstånd mellan den enskilde och beslutsmyndigheten. Trafiksäkerhetsverkets regionala organisation består av sju distrikt, medan länsstyrelserna är 24. Verket har i och för sig föreslagit att dess nuvarande regionala organisation skall utökas till en länsvis representation (trafikkontor) och att den regionala lämplighetsprövningen i körkortsärenden samt bil- och körkortsregistreringen skall flyttas dit från länsstyrelsen. Som framgår av redogörelsen ovan har dock detta förslag förkastats av bilregisterutredningen. Det är dessutom tveksamt om det i det rådande statsfinansiella läget finns utrymme att inrätta nya myndigheter.

Som framgår är den statliga förvaltningen föremål för översyn och utredning på många områden som har anknytning till körkortsfrågor. Det kan i och för sig hävdas att det är lämpligt att avvakta dessa

överbäganden innan slutlig ställning tas till frågan vilken myndighet som skall utses till körkortsmyndighet. Vi anser dock att det är mycket angeläget att en reform beträffande körkorts målen kan genomföras snabbt. Hanteringen av körkorts målen är i dag mycket resurs- och kostnadskrävande. Allt för stor del av domstolarnas resurser tas i anspråk för handläggningen. En flyttning av körkorts målen till en körkortsmyndighet innebär dels att länsrättens begränsade resurser kan utnyttjas på ett bättre sätt, dels att samhället kan göra betydande besparingar. Vi föreslår därför att beslutanderätten i körkortsfrågor omgående flyttas från länsrätten till en körkortsmyndighet. I dagsläget framstår länsstyrelsen som det naturliga alternativet i valet av vilken myndighet som skall utses till körkortsmyndighet. Att flytta över beslutanderätten i körkortsfrågor till länsstyrelsen bör inte vara förenat med några större svårigheter eftersom det är hos länsstyrelsen de allmänna ombuden i körkorts mål finns. Det finns alltså redan länsstyrelsetjänstemän som utreder och handlägger körkortsärenden. För dessa blir den stora skillnaden att de i stället för att som allmänt ombud ansöka om körkortsingripande, själva fattar beslut om körkortsingripande i länsstyrelsens namn. Frågan om prövningstillstånd i ledet länsrätt - kammarrätt behandlas i avsnitt 21.5.2.

IV Omprövning, överklagande och instansordning

19 Inledning

Både inom rättsväsendet och inom förvaltningen finns möjligheter att få ett ställningstagande från en myndighet prövat på nytt. Man brukar använda termen *omprövning* när det är den myndighet som har beslutat i första instans som gör den nya prövningen. Om prövningen görs av en annan myndighet talar man i stället om *överprövning*.

Inom domstolsväsendet finns det i regel möjligheter att överklaga ett domstolsavgörande i första instans till en högre domstolsinstans. Den här möjligheten tillgodoser två intressen. För det första skall det gå att rätta avgöranden som av någon anledning har blivit felaktiga. För det andra tillgodoses genom möjligheten att överklaga intresset av att få fram avgöranden som är vägledande för rättstillämpningen.

Inom förvaltningen finns vid sidan av möjligheten att överklaga även ett omprövningsinstitut. Institutet används framför allt när det gäller frågor där det inte är fråga om att lösa en tvist mellan två parter. Det tjänar främst syftet att rätta till fel snabbare och enklare än vad man i regel kan göra genom överprövning i en högre instans.

Vi har fått i uppdrag att analysera vissa frågor om omprövning, överklagande och instansordning i främst tre olika hänseenden.

En viktig utgångspunkt för överväganden om instansordningen i förvaltningsdomstolarna är de regler om omprövning som finns i förvaltningslagen m.fl. lagar. Ett effektivt omprövningsförfarande är ägnat att enkelt och snabbt rätta felaktiga beslut, att minska tillströmningen av mål till domstolarna och att underlätta handläggningen av de mål som överklagas. Vi har fått i uppdrag att skaffa oss en bild av hur de hittillsvarande omprövningsreglerna tillämpas och, i den mån vi finner brister i reglerna eller deras tillämpning, föreslå de ändringar som kan anses påkallade. I kapitel 20 skall vi redovisa våra överväganden i den delen.

Det förekommer både i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna att beslut av förvaltningsmyndigheter överklagas direkt till den andra domstolsinstansen (hovrätt eller kammarrätt). Enligt våra direktiv stämmer en sådan ordning mindre väl överens med önskemålet att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga

i den lägsta domstolsinstansen. Vi har därför övervägt om det går att flytta den första domstolsprövningen till tingsrätt respektive länsrätt. Vi redovisar våra överväganden i kapitel 22.

Det nu nämnda uppdraget kan i viss mån riskera att komma i konflikt med önskemålet att ett mål inte skall prövas i fler instanser än vad som är sakligt motiverat. Att så inte sker är viktigt av hänsyn både till parterna, som har ett berättigat önskemål att snabbt få en sak slutligt avgjord, och av hänsyn till samhällets kostnader för rättsväsendet. En nedflyttning av mål till den första domstolsinstansen kan, om inga andra åtgärder vidtas, medföra en förlängning av instanskedjan. Det kan man emellertid komma till rätta med genom regler om prövningstillstånd och fullföljdsbegränsningar. Sådana regler kan, som sägs i våra direktiv, även vara motiverade i andra fall än i de där vi diskuterar en nedflyttning av den första domstolsprövningen. Dessa frågor behandlar vi i kapitel 21.

20 Omprövning enligt förvaltningslagen

Sammanfattning: I detta kapitel redogör vi för den undersökning som vi har gjort av hur de nuvarande omprövningsreglerna enligt förvaltningslagen fungerar. Trots att det är ovanligt att myndigheterna ändrar sina beslut vid omprövning, anser vi att det är värdefullt att möjligheten finns. Vi föreslår ingen ändring av de nuvarande reglerna, men vill understryka vikten av att myndigheterna snabbt lämnar över överklagade ärenden till den myndighet eller domstol som skall pröva överklagandet.

20.1 Inledning

Enligt direktiven (s. 21) skall vi skaffa oss en bild av hur de nuvarande omprövningsreglerna enligt förvaltningslagen m. fl. lagar tillämpas. I den mån vi finner brister i reglerna eller deras tillämpning skall vi föreslå de förändringar som anses påkallade.

Ett effektivt fungerande omprövningsförfarande är ägnat att enkelt och snabbt rätta felaktiga beslut, att minska tillströmningen av mål till domstolarna och att underlätta domstolarnas handläggning av de mål som överklagas. En stor del av de mål som finns i förvaltningsdomstolarna utgörs av skattemål. Hos skattemyndigheterna har det nyligen införts särskilda omprövningsregler som är mer vittgående än de som finns inom övrig förvaltning. Ett av skälen till de nya reglerna är just att minska antalet mål i domstol. Det är dock ännu för tidigt att utvärdera den reformen. För de flesta förvaltningsmyndigheter regleras förfarandet av förvaltningslagen och inte av en specialförfattning. Hur förvaltningslagens omprövningsregler tillämpas är därför av intresse. Omprövningsreglerna har nu varit i kraft under drygt fyra år.

För att få en bild av hur reglerna tillämpas har vi vänt oss till ett antal förvaltningsmyndigheter med en enkät. Förfrågan har ställts till kommunala myndigheter, regionala statliga myndigheter och centrala statliga myndigheter. Dessutom har en enkät sänts till några förvaltningsdomstolar.

Av de 35 myndigheter som har tillfrågats, har 27 svarat. Mot bak-

grund av den korta tid som står till vårt förfogande har det inte varit möjligt att göra en mer omfattande utvärdering.

20.2 Förvaltningslagen

Den nuvarande förvaltningslagen trädde i kraft den 1 januari 1987 och ersatte 1971 års förvaltningslag. Den nya lagen är ett led i arbetet med att förnya den offentliga sektorn. Det främsta syftet med lagen är att den skall värna om medborgarnas rättssäkerhet vid kontakter med förvaltningsmyndigheter. Ett annat viktigt syfte är att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten. Vidare är avsikten att lagen skall leda till snabbare avgöranden genom att motverka att ärenden prövas i för många instanser.

Omprövningsreglerna finns i lagens 27-28 §§. De egentliga förutsättningarna för omprövning finns i 27 §. Bestämmelsen är bara tillämplig på beslut som en myndighet har meddelat som första instans. Det är tre förutsättningar som alla måste vara uppfyllda för att en förvaltningsmyndighet skall vara skyldig att ompröva ett beslut. För det första måste myndigheten finna att beslutet är uppenbart oriktigt. Dessutom skall beslutet kunna ändras snabbt och enkelt. Slutligen skall beslutet kunna ändras utan att det är till nackdel för en enskild part.

Att *beslutet är uppenbart oriktigt* innebär att myndigheten är skyldig att ompröva beslutet bara i sådana fall då det är lätt för myndigheten att konstatera att beslutet är oriktigt. Normalt är myndigheten inte skyldig att göra någon mer ingående granskning av ett redan avgjort ärende annat än då den har särskild anledning till det. Vid överklagande räcker det i allmänhet att myndigheten läser igenom klagandens skrivelse och det överklagade beslutet. Bara om denna genomläsning ger vid handen att utgången sannolikt bör vara en annan behöver myndigheten i allmänhet granska ärendet närmare.

Att *beslutet kan ändras snabbt och enkelt* innebär normalt att omprövningsskyldigheten inte gäller om det krävs ytterligare utredning i ärendet. Denna begränsning motiveras av hänsyn till rättssäkerhet och effektivitet. Överklagade ärenden skall således inte bli liggande på myndigheten i väntan på omprövning.

Att *ändringen kan ske utan att det blir till nackdel för någon enskild part* innebär att myndigheten inte är skyldig att ompröva beslut om detta är till nackdel för en enskild.

Omprövningsskyldigheten är inte undantagslös. Myndigheten är således inte skyldig att ompröva sitt beslut om den som har överklagat beslutet begär inhibition. Inte heller är myndigheten skyldig att ompröva beslutet om den har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans. Slutligen finns ingen skyldighet att ompröva beslut

om något annat särskilt skäl talar mot att myndigheten ändrar beslutet. Ett särskilt skäl mot omprövning kan vara att det rör sig om ett överklagat beslut och att detta beslut har samband med ett annat beslut som är beroende av den högre instansens prövning.

Om förutsättningarna för omprövning är uppfyllda och inget undantag är tillämpligt skall myndigheten ändra beslutet, dvs. genom ett nytt beslut helt eller delvis återkalla eller ändra det tidigare beslutet. Förfarandet vid omprövning är inte reglerat i förvaltningslagen. De allmänna föreskrifter som gäller parts rätt att ta del av uppgifter, underrättelse om beslut m.m. gäller även i dessa fall. Frågan om vem som är behörig att på myndighetens vägnar handlägga omprövningsfrågor regleras inte i lagen, utan i den specialförfattning eller instruktion som gäller myndighetens verksamhet. Ett omprövningsbeslut bör fattas på samma nivå som grundbeslutet och om möjligt av samma tjänsteman, (jfr Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen s. 339). Omprövningsskyldigheten gäller bara beslut som är uppenbart oriktiga och lätta att ändra. En omprövning på högre nivå inom myndigheten eller i en annan sammansättning är svår att förena med lagstiftarens strävan att begränsa antalet prövningsinstanser.

Finns det ingen anledning till omprövning behöver myndigheten inte meddela något beslut i denna del. Myndigheten skall i stället så snart det går se till att ärendet kommer under den högre instansens prövning. Gör myndigheten en omprövning som resulterar i att beslutet står fast behöver den normalt sett inte meddela ett formligt beslut om detta. Det kan dock vara lämpligt att till överinstansen uttryckligen meddela att omprövning skett och vad denna inneburit.

20.3 Enkät I, beslutsmyndigheterna

I enkäten fick förvaltningsmyndigheterna besvara frågor om bl.a. antal meddelade beslut under år 1989, hur många av dessa som var avslag och hur många som överklagades. Dessutom fick myndigheterna lämna uppgift om hur många och i vilka fall beslut ändrades efter omprövning. Myndigheterna lämnade vidare uppgifter om huruvida det förekom omprövning i andra fall än vid överklagande och om ärendet kompletterades innan omprövning. Uppgift lämnades också om hur lång tid det tar från att ett överklagande kommer in till myndigheten till det att handlingarna sänds till överinstansen samt om myndigheten sände med eget yttrande till överinstansen.

20.3.1 Socialnämnderna

Enkäten sändes till tio socialnämnder, av dessa hörde två inte av sig. Sju nämnder besvarade frågorna, medan en nämnd ansåg att den inte

hade möjlighet att göra det. För socialnämndernas del avgränsades enkäten till att avse omprövning i samband med beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen.

Ett utmärkande drag hos bistandsärendena är att socialnämnderna meddelar avsevärt fler gynnande beslut än avslagsbeslut. Av avslagsbesluten är det relativt få som överklagas till domstol. Av enkätsvaren framgår att det är ovanligt att en socialnämnd ändrar ett beslut i samband med omprövning. Omprövning vid andra tillfällen än vid överklagande förekommer nästan inte alls.

När det gäller frågan om komplettering av ärendet innan omprövning varierar förfarandet hos nämnderna. Vissa kompletterar ärendet, andra inte. Detsamma gäller i vilken utsträckning socialnämnden sänder med ett eget yttrande till länsrätten. En del nämnder sänder regelmässigt med yttranden, medan andra aldrig gör det. Några problem med att besvaren ges in till fel myndighet finns inte.

Anmärkningsvärt är att det i vissa nämnder tar mycket lång tid innan ett överklagat ärende lämnas över till länsrätten. Om besluten tas på tjänstemannanivå lämnas i regel besvaren över inom 1-3 dagar i flertalet nämnder. Om nämnd fattat beslut förlängs denna tid. I vissa nämnder klarar man omprövningen inom en vecka, medan andra tar upp till 8 veckor på sig att överlämna handlingarna. Det finns några nämnder som uppger att det även vid tjänstemannabeslut går flera veckor innan ett överklagat ärende lämnas över till länsrätten.

20.3.2 Byggnadsnämnderna

Av de fyra byggnadsnämnder som har tillfrågats är det bara en som har svarat. Det är möjligt att det inte var lämpligt att vända sig till byggnadsnämnderna eftersom plan- och bygglagen inte helt korresponderar med förvaltningslagen.

20.3.3 Länsstyrelserna

Av sju tillfrågade länsstyrelser har alla utom en besvarat enkäten. För länsstyrelsernas del avgränsades frågorna till att avse omprövning i ärenden om körkortstillstånd.

Precis som socialnämnderna meddelar länsstyrelserna en stor mängd beslut varav en mindre del avser avslag. Av dessa överklagas ett förhållandevis ringa antal.

Inte heller hos länsstyrelserna är det vanligt att ett beslut ändras efter omprövning. Omprövning äger inte rum vid andra tillfällen än vid överklagande.

Även bland länsstyrelserna varierar rutinerna beträffande komplettering av ärendet och eget yttrande till kammarrätten. Hos vissa

länsstyrelser förekommer komplettering innan omprövning, hos andra inte. Komplettering förekommer t.ex. i form av översättning av skrivelser från den enskilde. Några länsstyrelser sänder eget yttrande till kammarrätten, andra inte. En länsstyrelse sänder eget yttrande i de fall nya omständigheter åberopats och dessa enligt länsstyrelsens mening inte borde föranleda ändring.

Ett genomgående drag är att länsstyrelserna i normalfallet sänder över handlingarna i ärendet till kammarrätten inom några dagar från det att överklagandet kom in. Det tar dock längre tid i de fall översättning måste göras.

20.3.4 De centrala myndigheterna

Enkäten ställdes till tre centrala myndigheter av olika storlek, ärendetyper och handläggningsrutiner. Flest beslut meddelades av centrala studiestödsnämnden (CSN), som under det aktuella året meddelade 168 000 beslut varav 20 000 avsåg avslag. Av dessa överklagades 1 000 till domstol. 100 beslut ändrades vid omprövning. CSN uppger att det förekommer att beslut omprövas även vid andra tillfällen än vid överklagande.

Kriminalvårdsstyrelsen meddelade under året ca 4 000 beslut. Hur många som var avslagsbeslut har styrelsen inte haft möjlighet att ange. Styrelsen uppskattar att mindre än tio procent av avslagsbesluten överklagades. Det är sällsynt att styrelsen ändrar ett beslut vid omprövning. Omprövning förekommer inte vid andra tillfällen än vid överklagande.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd meddelade 1 514 beslut under år 1989. Till skillnad från andra tillfrågade myndigheter, är övervägande delen av ansvarsnämndens beslut avslag. 1 290 beslut av de meddelade besluten var nämligen avslag. Ca 300 av avslagsbesluten överklagades till domstol. I endast ett fall förekom att ett beslut ändrades vid omprövning efter överklagande. Det förekommer inte omprövning vid andra tillfällen än vid överklagande.

De tre centrala myndigheterna sänder inte regelmässigt med eget yttrande till domstolarna. För samtliga myndigheter gäller vidare att de inom högst en vecka sänder över handlingarna i ett överklagat ärende till domstol.

20.3.5 Övriga myndigheter

Enkäten har även besvarats av rättshjälpsnämnden i Malmö och Västra värnpliktskontoret.

Rättshjälpsnämnden har tillämpat omprövningsreglerna i ett stort antal fall. Omprövning har företagits inte bara i samband med ett

överklagande, även om det är vanligast att frågan uppkommer i samband med ett överklagande. Nämnden har intrycket av att det är först i besvärslagan som den rättssökande lämnar så exakta uppgifter som behövs. I de ganska många ärenden där förutsättningar för omprövning inte har ansetts föreligga har nämnden inte brukat skicka med ett eget yttrande till högre instans.

Värnpliktskontoret meddelade under året 2 245 beslut varav drygt hälften, eller 1 274, var avslagsbeslut. Av dessa överklagades 351. Vid omprövning ändrades 96 beslut. Kontoret kompletterar ibland ärendena före omprövning. Något eget yttrande sänds inte med vid överklagande. Handlingarna i ärendet sänds i regel över till överinstansen inom fem dagar.

20.4 Enkät II, besvärinstanserna

En enkät har även sänts till kammarrätterna samt tre länsrätter. Samtliga domstolar har besvarat den. Domstolarna har bl.a. lämnat synpunkter på huruvida det förekommer "onödiga" mål i domstolen, dvs. mål där beslutsmyndigheten vid omprövning inte har ändrat sitt beslut trots att det har funnits skäl till det. Vidare har domstolarna lämnat uppgifter om förvaltningsmyndigheterna lämnar över besvärsskrivelsen inom rimlig tid, i vilken omfattning myndigheten lämnar eget yttrande i ett överklagat ärende, hur rättidsprövningen fungerar hos myndigheterna samt om antalet mål i domstol har påverkats av att omprövningsregler har införts.

Enligt två av kammarrätterna förekommer det inte några "onödiga" mål i domstolen. De två andra kammarrätterna uppger att det i enstaka fall förekommer sådana mål. Allmänt sett lämnar myndigheterna över besvärsskrivelsen inom rimlig tid. Det förekommer dock att vissa myndigheter väntar allt för länge med att lämna över. Avsevärda brister förekommer hos några centrala förvaltningsmyndigheter. Som exempel anges socialstyrelsen och riksförsäkringsverket. När det gäller riksförsäkringsverket har det förekommit fall med åravis fördröjning.

Enligt samtliga kammarrätter fungerar numera myndigheternas rättidsprövning bra. Kammarrätterna anser att det inte är möjligt att avgöra om antalet mål har minskat på grund av att omprövningsreglerna infördes.

Enligt länsrätterna förekommer det aldrig eller mycket sällan onödiga mål i domstolen. Två av länsrätterna uppger att myndigheterna i allmänhet lämnar över besvärsskrivelsen inom rimlig tid. Länsrätten i Västmanlands län, som har genomfört en noggrann studie i frågan, uppger att det i genomsnitt tar 22 dagar innan myndigheterna lämnar över ett överklagande. I Västmanlands län har bistånds-

målen minskat genom åren. I Uppsala län är antalet biståndsmål konstant, medan det under det senaste året har ökat markant i Örebro län.

20.5 Överväganden

Att dra några säkra slutsatser av den begränsade undersökning som vi har gjort är vanskligt. En viss inblick i hur omprövningsreglerna tillämpas har vi dock fått. De tillfrågade myndigheterna har relativt entydigt uppgivit att de nästan aldrig ändrar ett avslagsbeslut vid omprövning. Ett undantag utgörs av västra värnpliktskontoret som relativt ofta ändrar vid omprövning. I de fall omprövning förekommer sker det för det mesta i samband med ett överklagande. Vid de myndigheter där det förekommer att beslut ändras vid omprövning sker detta i ett förhållandevis mycket begränsat antal fall per år.

Ett skäl till att avslagsbesluten inte ändras vid ett överklagande kan vara att beslutsmyndigheten redan vid beslutstillfället har ett fylligt beslutsunderlag. Vid prövningen av en ansökan om bistånd enligt socialtjänstlagen görs ofta en ekonomisk beräkning som ligger till grund för beslutet. I biståndsärenden har dessutom den enskilde i regel en personlig kontakt med myndigheten. Det är heller inte ovanligt att den enskilde under flera år har kontakt med myndigheten.

Ett annat skäl till att avslagsbesluten inte ändras är att lagstiftning och praxis är så tydlig att besluten är korrekta redan från början. Nya uppgifter från den enskilde påverkar således sällan utgången i ärendet. Ett typexempel på detta är frågor om körkortstillstånd.

Den vanligaste orsaken till att en myndighet ändrar ett avslagsbeslut är att utredningen i ärendet har kompletterats genom t.ex. ett nödvändigt intyg.

Av det förhållandet att det är ovanligt att myndigheterna ändrar sina beslut vid omprövning går det inte att dra slutsatsen att myndigheterna omprövar i för liten utsträckning. Ingen av de tillfrågade domstolarna anser att det förekommer "onödiga" mål i domstolen, mer än i något enstaka fall. Det är således de tvistiga ärendena som kommer till domstolarna.

En förklaring till att så få beslut ändras vid omprövning är naturligtvis att omprövningsreglerna är utformade på sådant sätt att det endast är uppenbara felaktigheter som kan rättas.

Frågan är om omprövningsreglerna verkligen behövs. Enkäten visar dels att det är få beslut som ändras efter omprövning, dels att det är oklart om måltillströmningen till domstol har påverkats av omprövningsreglerna. Merparten av de tillfrågade myndigheterna är dock positiva till omprövningsinstitutet som ger dem möjlighet att på ett enkelt sätt rätta felaktiga beslut. Även om omprövningen sällan leder

till ändring ligger det ändå ett värde i att det finns denna möjlighet.

Vi är enligt direktiven oförhindrade att föreslå ändringar i lagstiftningen om vi anser att det behövs. Vi har inte funnit några direkta missförhållanden som beror på den nuvarande lagstiftningen. Omprövningsreglerna är förhållandevis nya. Enligt vår mening finns det för närvarande inte skäl att ändra dem. En möjlighet skulle annars kunna vara att införa en mer omfattande omprövningsskyldighet, i likhet med den som gäller inom skatteförvaltningen. Mot bakgrund av att förvaltningslagen reglerar förfarandet i en mängd skilda myndigheter med olika typer av ärenden är detta varken praktiskt eller lämpligt. Att generellt införa en mer omfattande omprövningsskyldighet innebär en risk för ett tungrott system med långa handläggningstider. Om man anser att det är nödvändigt med en utökad omprövningsskyldighet, bör detta avgöras från myndighet till myndighet, precis som fallet är i dag.

Genom enkätsvaren har det kommit fram att förvaltningslagen inte överallt tillämpas på det sätt som var avsett. Vissa myndigheter dröjer nämligen oacceptabelt länge med att lämna över överklagade ärenden till domstolarna. På den punkten måste en ändring ske. För detta behövs dock ingen lagändring. Det är emellertid uppenbart att många förvaltningsmyndigheter måste uppmärksammas på de regler som gäller enligt förvaltningslagen och följer dessa. Vi förutsätter att detta kan ske genom medverkan av respektive tillsynsmyndighet.

21 Prövningstillstånd, fullföljdsbegränsningar m.m.

21.1 Allmänt

Huvudprincipen är att alla tingsrättsavgöranden kan överklagas till hovrätt och alla länsrättsavgöranden till kammarrätt. Överinstansens prövning skall vara fullständig - part kan föra upp både sakfrågor och rättsfrågor till prövning, och de frågor som förs upp prövas i princip lika fullständigt som i första instans. Hovrätternas och kammarrätternas avgöranden kan i regel överklagas till högsta domstolen respektive regeringsrätten. Dessa domstolars uppgift är i första hand att meddela prejudikat, dvs. avgöranden som kan utgöra ledning för underinstanserna i likartade fall. De tar därför inte upp alla överklaganden till fullständig prövning. För att ett mål skall prövas i högsta domstolen eller regeringsrätten krävs med några få undantag att domstolen har meddelat prövningstillstånd. Prövningstillstånd meddelas framför allt i fall där det skulle vara av vikt för rättstillämpningen att målet prövas av den högsta instansen; man brukar säga att domstolen i sådana fall meddelar *prejudikatdispens*. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är högsta domstolen, beroende på frågans art, sammansatt av en, två eller tre - i stället för i vanliga fall fem - domare. Regeringsrätten är i dessa fall domför med tre - i stället för som i vanliga fall fyra eller fem - domare.

Sedan den 1 juli 1991 är försäkringsrätterna integrerade i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Beslut av försäkringskassa och riksförsäkringsverket i socialförsäkringsärenden kan överklagas till länsrätt. Länsrättens avgörande överklagas i vanlig ordning till kammarrätten. Kammarrätternas avgöranden i sådana mål skall överklagas till försäkringsöverdomstolen. För att försäkringsöverdomstolen skall pröva målen krävs att domstolen meddelar prövningstillstånd. Till skillnad från vad som gäller i högsta domstolen och regeringsrätten meddelar försäkringsöverdomstolen prövningstillstånd också i de mål där det finns anledning att ändra det slut som kammarrätten har kommit till, *ändringsdispens*.

Högsta domstolens, regeringsrättens och försäkringsöverdomstolens avgöranden kan inte överklagas.

Det finns vissa undantag från huvudregeln att ett avgörande från

den första domstolsinstansen alltid kan överprövas fullt ut i den andra instansen. I viss - mycket begränsad - omfattning förekommer det förbud mot överklagande. I dessa fall har parterna alltså bara möjlighet att få sin sak prövad i en instans. Ett praktiskt viktigare undantag är de regler om prövningstillstånd som gäller för överprövning i hovrätt av vissa tingsrättsavgöranden. Dessa regler, som infördes år 1974, återfinns i bl.a. 1 kap. 3 d § samt 49 kap. 12 och 13 §§ rättegångsbalken (RB). Reglerna innebär att det för vissa mål (tvistemål om mindre värden och felparkeringsmål) krävs att hovrätten meddelat prövningstillstånd för att hovrätten skall ta upp saken till fullständig prövning. Reglerna skiljer sig från de regler om prövningstillstånd i högsta domstolen och regeringsrätten som tidigare nämnts. Hovrätten skall nämligen - förutom i prejudikatfall - även meddela prövningstillstånd om hovrätten finner att det finns anledning till ändring i tingsrättens avgörande, ändringsdispens.

Våra direktiv ger oss i uppdrag att utreda om det går att öka användningen av fullföljdsförbud och prövningstillstånd. Skälen för att begränsa möjligheterna till överprövning av domstolsavgöranden är framför allt två. För det första innebär det - både för parterna och för domstolsväsendet - minskade kostnader och besvär om instanskedjan förkortas så att ett slutligt avgörande kommer snabbare. För det andra finns det ett starkt intresse av att överrätternas resurser koncentreras på de mera svårbedömda och kvalificerade målen. En viktig uppgift för oss är att väga dessa fördelar mot de nackdelar det kan innebära att begränsa möjligheterna till domstolsprövning.

21.2 Allmänt om instansordningen inom domstolsväsendet

Instansordningen inom domstolsväsendet hänger samman med domstolarnas funktionella behörighet. Talan skall i princip väckas i första instans och de högre domstolsinstanserna skall endast överpröva de domar som har överklagats från den närmast lägre instansen. Att den förlorande parten på detta sätt kan fullfölja sin talan motiveras av rättssäkerhetshänsyn. Prövningen i högre rätt fungerar som en möjlighet att rätta till felaktiga avgöranden från den lägre instansen, varvid parterna i princip även har tillfälle att återropa nytt processmaterial. Man kan också säga att överprövningen innefattar ett slags allmän kontroll av hur underinstanserna sköter sina uppgifter. Det har varit en ganska allmänt accepterad uppfattning att instansordningen bör bestå av tre instanser med i princip obegränsad rätt att få målet prövat i de båda lägsta instanserna oavsett frågans vikt för den enskilde. I sammanhanget saknar det i regel betydelse om målet avser bagatellartade frågor. Detta system har vissa nackdelar. Det är t.ex.

lika tillåtet att överklaga en felaktig dom som en korrekt. När en riktig dom överklagas medför detta olägenheter för den som har rätten på sin sida.

När man diskuterar instansordningen inom domstolsväsendet finns det anledning att uppmärksamma skillnaden mellan frågor som handläggs i domstol som första instans och frågor som i första instans handläggs av en förvaltningsmyndighet. I det senare fallet har frågan prövats en gång redan när den handläggs i den första domstolsinstansen. Vidare skall man beakta de principer för omprövning av beslut som numera gäller enligt bl.a. förvaltningslagen. Genom myndigheternas skyldighet att ompröva sina egna avgöranden kan många felaktigheter rättas till. Den omständigheten att ett mål innan det kommer till den första domstolsinstansen har prövats och omprövats av en förvaltningsmyndighet är naturligtvis av betydelse när man tar ställning till domstolsprövningens omfattning.

21.3 Allmänt om ett system med prövningstillstånd

Instansordningen inom domstolsväsendet bygger på att parterna inför den högre instansen begränsar processen till de frågor som de vill ha överprövade. Det är alltså i princip inte fråga om att de mål som förs vidare till högre rätt skall underkastas en fullständig omprövning i den andra instansen. Idealet är i stället en ordning där processen i andra instans innebär en till varje mål anpassad överprövning.

I våra direktiv diskuteras frågan om hur man skall åstadkomma att hovrätterna och kammarrätterna skall kunna koncentrera sitt överprövningsarbete på de mera svårbedömda fallen. Som ett huvudalternativ anges en utvidgning av det system med s.k. ändringsdispens som sedan år 1974 tillämpas i hovrätt i tvistemål om mindre värden och sedan år 1989 i mål om felparkeringsavgift och som också tillämpas i försäkringsöverdomstolen. För en fullständig prövning av målet krävs då att den högre rätten vid en första granskning finner anledning till ändring i den lägre rättens avgörande. Det sägs också i direktiven att vi inte bör vara främmande för att i mål om bagatellartade värden överväga om det inte skulle räcka med domstolsprövning i endast en instans.

Vi har under vårt arbete fått en insikt om att framför allt hovrätterna men även kammarrätterna brottas med allvarliga problem när det gäller att klara arbetsbördan. Det är därför angeläget att undersöka om det finns åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med problemen. Utan tvekan framstår därför systemet med prövningstillstånd som ett intressant alternativ. Därvid är en naturlig utgångspunkt den ordning som hovrätterna nu tillämpar. Den ordningen innebär ett undantag från huvudregeln att den som överklagar

tingsrättens dom har oinskränkt rätt att få en fullständig överprövning av målet i hovrätten. Enligt 49 kap. 12 § RB får sålunda talan mot tingsrättens dom eller beslut i ett tvistemål som rör ett lägre belopp än ett halvt basbelopp (f.n. 16 100 kr.), ett s.k. småmål, i princip inte prövas av hovrätten, om inte hovrätten meddelat parten prövningstillstånd. Den 1 januari 1989 infördes en ordning liknande den som gäller i småmål för ärenden enligt lagen (1976:306) om felparkeringsavgift.

Prövningstillstånd får enligt 49 kap. 13 § RB meddelas endast om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av högre rätt (prejudikatdispens),
2. anledning förekommer till ändring i det slut vartill tingsrätten kommit (ändringsdispens) eller
3. det annars föreligger synnerliga skäl att pröva talan (extraordinär dispens).

Den viktigaste dispensgrunden enligt denna bestämmelse är den andra - ändringsdispensen. Ett system med ändringsdispens är något annat än den dispensprövning som förekommer till högsta domstolen. Där är det i princip bara mål med prejudikatintresse som skall släppas upp till prövning. Ett system med ändringsdispens innebär inte att det blir förbjudet att klaga till högre rätt. Den part som vill överklaga kan göra det vare sig det finns regler om prövningstillstånd eller ej. Vad som skiljer ett system med prövningstillstånd från ett system med obegränsad rätt till överprövning i högre rätt är inte rätten att överklaga utan överrättens handläggning av de frågor som överklagas. Det är alltså inte fråga om att själva fullföljdssystemet principiellt förändras utan bara om att man skapar utrymme för ett mera flexibelt sätt att handlägga de fullföljda målen.

När det kommer in ett överklagande där dispensreglerna i 49 kap. 12 och 13 §§ RB gäller lägger hovrätten precis som beträffande andra överklaganden upp ett mål och lottar det på en av hovrättens rotlar. Därefter tar rotelinnehavaren eller en fiskal ställning till om motparten till den som överklagar skall få tillfälle att yttra sig eller inte. Om något yttrande inte behövs från motparten eller när ett eventuellt yttrande har kommit in, skall målet föredras för avgörande av frågan om prövningstillstånd skall meddelas. Hovrätten består vid denna prövning av två lagfarna domare i stället för - som vid fullständig prövning av målet - tre lagfarna domare. Ordförande eller vice ordföranden på avdelningen skall delta (26 § förordningen 1979:569 med hovrättsinstruktion). En fiskal eller en av ledamöterna föredrar målet. Hovrätten tar sedan ställning till om det enligt 49 kap. 13 § RB finns skäl att bevilja prövningstillstånd. Det går härvid i regel ganska fort att konstatera om det finns skäl att tillämpa den första eller tredje dispensgrunden (prejudikatdispens eller extraordinär dispens); det förekommer relativt sällan. Däremot blir det i allmänhet fråga om

mera tidskrävande överväganden beträffande den återstående dispensgrunden i 49 kap. 13 § RB, frågan om det förekommer anledning till ändring i det slut vartill tingsrätten kommit. När hovrätten överväger frågan om ändringsdispens skall beviljas, har hovrätten att ta ställning till både bevisfrågan och rättsfrågan i målet. När det gäller bevisfrågan har hovrätten att gå igenom den bevisning som förebragts vid tingsrätten och studera hur tingsrätten värderat den. Om bevisning som inte förebragts vid tingsrätten åberopas i hovrätten, har hovrätten att ta ställning till om det kan finnas skäl att tillåta denna bevisning och, i så fall, om den kan påverka utgången i målet. Om det vid denna genomgång av bevisfrågorna uppkommer någon tvekan om riktigheten av utgången i tingsrätten, är rekvisiten för ändringsdispens uppfyllda; det förekommer, som det uttrycks i lagen, anledning till ändring i det slut vartill tingsrätten kommit och hovrätten skall alltså ge tillstånd till fullständig prövning av målet i hovrätten. Och motsvarande bedömningar gör hovrätten när det gäller rättsfrågan. Om det vid den granskning som hovrätten gör vid dispensprövningen förefaller som om tingsrättens bedömning i rättsfrågan är tveksam, har hovrätten att bevilja dispens för att rättsfrågan skall kunna prövas av en fullsutten hovrätt.

Om en av de två domarna som utför denna dispensprövning vill bevilja prövningstillstånd, gäller hans mening. Hovrätten beviljar då prövningstillstånd och det beslutet går inte att överklaga. Efter ett beslut om prövningstillstånd handläggs målet som vanligt, vilket ofta innebär att det sätts ut till huvudförhandling inför tre lagfarna domare som avgör det genom motiverad dom. Om hovrätten inte beviljar prövningstillstånd, står tingsrättens avgörande fast. Hovrättens beslut att inte bevilja prövningstillstånd kan överklagas till högsta domstolen.

Det som gör att ett system med prövningstillstånd är arbetsbesparande för hovrätterna är alltså att de mål där hovrätten inte beviljar prövningstillstånd kan avgöras på ett förenklat sätt: två ledamöter i stället för en, möjligheter att avstå från skriftväxling, inga muntliga förhandlingar med åtföljande bekymmer med kallelser och delgivningar och slutligen inget krav på att avgörandet förses med en motivering. Dessutom är systemet praktiskt på hovrättsavdelningar med fem ledamöter. Samtidigt som tre ledamöter är sysselsatta med huvudförhandlingar, kan de återstående två arbeta med föredragningar i frågor om prövningstillstånd.

Vad frågan nu gäller för oss är om det finns skäl att utvidga systemet med ändringsdispens till fler av hovrätternas målgrupper och till målgrupper som handläggs av kammarrätterna. Man får då först ta ställning till vad det finns för skäl till en sådan utvidgning.

Det grundläggande motivet för ett system med prövningstillstånd med ändringsdispens är att ett sådant system medför att överrätternas

resurser kan användas på ett mer effektivt sätt. I ett system med ändringsdispens tas ett mål upp till fullständig prövning i den andra domstolsinstansen bara om det vid en preliminär granskning visar sig finnas något som tyder på att det överklagade avgörandet kan behöva ändras. Härigenom uppnår man att de enklaste fallen - de fall där det framstår som helt klart att någon ändring inte är aktuell - kan hanteras snabbt, enkelt och billigt.

Genom att domstolen inte behöver lägga ned onödig tid på de enkla fallen kan dess resurser koncentreras till de mera komplicerade målen, alltså de mål där en närmare granskning är sakligt motiverad. Detta måste generellt sett antas vara till fördel för avgörandenas kvalitet i de målen och - inte minst - påverka handläggningstiden i positiv riktning.

Ett system med ändringsdispens ger sålunda ökade möjligheter för domstolen att ägna kvalificerade mål den tid och den behandling som dessa mål kräver. Självfallet är detta till fördel för domstolarnas egen arbetssituation. Men minst lika viktigt är att parterna i de mål där någon ändring inte är aktuell kan få ett snabbt avgörande av målet utan onödiga kostnader och onödigt besvär; särskilt gäller detta naturligtvis den part som har den materiella rätten på sin sida. Och även parterna i de mål som tas upp till fullständig prövning kan få fördelar av ett dispensystem genom att mera resurser kan frigöras för dessa mål.

De nackdelar som är förknippade med systemet har främst att göra med risken för att dispens avslås utan saklig grund, dvs. trots att det har funnits skäl att ändra den överklagade domen. Man kan sålunda aldrig utesluta att dispens avslås i ett eller annat fall där det, om målet tagits upp till fullständig prövning, skulle ha visat sig att det funnits skäl att ändra det överklagade avgörandet. Det innebär att det knappast kan komma ifråga att generellt införa prövningstillstånd för alla måltyper i hovrätter och kammarrätter.

Det finns även andra aspekter som kan anses vara av betydelse i frågan om prövningstillstånd skall införas på nya områden. Ett system med prövningstillstånd för ett helt rättsområde kan tänkas försvåra möjligheterna till prejudikatavgöranden inom det aktuella målområdet. Systemet innebär nämligen att det i första hand är hovrätterna och kammarrätterna som prövar om ett mål har prejudikatvärde. Inom målområden där det inte finns regler om prövningstillstånd i den andra domstolsinstansen är denna uppgift förbehållen högsta domstolen och regeringsrätten. Det ligger i sakens natur att de båda högsta instanserna har bättre förutsättningar än hovrätterna och kammarrätterna att bedöma ett måls prejudikatvärde. Det finns alltså en risk för att hovrätterna och kammarrätterna vid sin dispensprövning inte uppmärksammar att ett mål kan ha ett allmänt intresse för rättstillämpningen.

Innan man går närmare in på frågan om en eventuell utvidgning av systemet med dispensprövning måste man också undersöka om vinsterna från effektivitetssynpunkt med en utvidgning skulle bli av så stor betydelse att det är lönt att överväga det närmare. Det är uppenbart att dispensprövningen ger de största vinsterna i de mål som, om de företogs till fullständig handläggning, skulle tas upp till muntlig förhandling. I tvistemål och brottmål vid hovrätterna är muntlig handläggning huvudregel, medan förfarandet vid kammarrätterna i de allra flesta fall är skriftligt.

En faktor som har betydelse i detta sammanhang är givetvis i vilken utsträckning som hovrätterna och kammarrätterna kan förväntas medge prövningstillstånd. Om prövningstillstånd skall införas, måste de effektivitetsvinster som kan uppnås med ett sådant system relateras till de merkostnader som uppstår på grund av att mål i vilka prövningstillstånd meddelas skall handläggas två gånger. Av förklarliga skäl är dessa mål mera resurskrävande än sådana mål där prövningstillstånd inte meddelas. Det är t.o.m. så att om prövningstillstånd meddelas i ett stort antal av de överklagade målen, kan kostnaderna för systemet komma att överstiga nuvarande kostnader för handläggning av mål i hovrätt och kammarrätt.

Mot bakgrund av de överväganden som vi nu har gjort skall vi i det följande diskutera frågor om prövningstillstånd för olika målgrupper som handläggs av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar.

21.4 De allmänna domstolarna

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi ett system med prövningstillstånd i ledet tingsrätt - hovrätt för mål om ansvar för brott där tingsrätten inte har dömt till svårare straff än böter. Vi föreslår vidare att det nuvarande systemet med prövningstillstånd för tvistemål som rör mindre värden än ett halvt basbelopp (f.n. 16 100 kr.) utvidgas till att även omfatta mål som rör värden upp till ett helt basbelopp. Vidare föreslår vi en formell ändring i ett par regler om överklagande av hovrättsavgöranden till högsta domstolen. Enligt vårt förslag skall det klart framgå av reglerna att hovrätten i mål om felparkeringsavgift och förvandling av böter kan ge tillstånd att överklaga även i de fall hovrätten helt bifaller den enskildes talan. Slutligen föreslår vi att möjligheterna för tingsrätt att förordna notarier att handlägga tvistemål utvidgas så att en notarie skall kunna förordnas att handlägga mål om penningfordran oavsett hur lågt belopp som parterna tvistar om.

21.4.1 Inledning

Arbetsläget vid de allmänna domstolarna har sedan flera år varit ansträngt. Särskilt drabbade är hovrätterna. Under de senaste åren har det varje år kommit in allt flera mål till hovrätterna. Domstolsverket har på uppdrag av regeringen undersökt hovrätternas målutveckling och målstruktur. Undersökningen har redovisats i en rapport (Dv rapport 1990:4). Av rapporten framgår bl.a. att den totala målökningen i hovrätterna under tioårsperioden 1980 - 1989 uppgått till 29 procent samtidigt som målen genomsnittligt har blivit tyngre. Även om hovrätterna har förmått att successivt öka målavverkningen, har de inte kunnat hålla jämna steg med den ökande tillströmningen. Antalet avgjorda mål under tioårsperioden har ökat med 24 procent. Målbalanserna har därför ökat kraftigt. På flera håll bedöms balanserna nu vara så stora att läget är svårbemästrat. Vid domstolsutredningens besök på hovrätter har man från flera håll påpekat att det krävs snabba åtgärder för att hovrätterna skall kunna fungera godtagbart.

Under senare tid har det genomförts flera lagändringar som har varit av betydelse för hovrätternas arbetssituation. Det kan finnas anledning att här ge en kort översikt över de viktigaste förändringarna.

År 1974 infördes som tidigare nämnts en ordning som innebär ett undantag från huvudregeln att den som överklagar tingsrätterns avgörande har en oinskränkt rätt att få en fullständig överprövning i hovrätten. Då infördes de regler om ändringsdispens för tvistemål om

mindre värden, s.k. småmål, som numera - efter vissa ändringar - återfinns i 1 kap. 3 d § samt 49 kap. 12 och 13 §§ RB.

Fram till den 1 januari 1977 hade hovrätten i de flesta fall dömt med fyra juristdomare. Sistnämnda dag ändrades domförhållningarna så att hovrätten bl.a. i grövre brottmål och i vissa familjemål skulle bestå av juristdomare och nämndemän, i de flesta fall tre juristdomare och två nämndemän.

Den 1 januari 1982 blev hovrätterna överinstanser till kronofogdemyndigheterna i mål angående utsökning m.m. Dessförinnan hade dessa mål överklagats från kronofogdemyndighet till överexekutor och därifrån till hovrätt.

Den 1 juli 1984 ändrades domförhållningarna igen. Hovrätterna blev i princip domföra med tre juristdomare i de fall där minimiantalet dittills hade varit fyra. En sammansättning med fyra juristdomare behölls i de fall där tingsrätten vid det överklagade avgörandet hade bestått av minst tre juristdomare. Samtidigt fick hovrätterna ökade möjligheter att avgöra mål utan huvudförhandling. Bakgrunden till de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1984 var den ökade arbetsbelastningen vid överrätterna (Ds Ju 1983:1 s. 23).

Den 1 januari 1988 infördes ytterligare ett undantag från regeln att den som överklagar tingsrättens avgörande har en oinskränkt rätt att få en fullständig överprövning av målet i hovrätten. Då infördes regler om prövningstillstånd, motsvarande de regler som sedan år 1974 gällt för småmål, även för vissa mål om hyra och bostadsrätt.

Ännu ett liknande undantag infördes den 1 juli 1989. Då infördes regler om prövningstillstånd för mål om felparkeringsavgift. Samtidigt inskränktes möjligheterna att åberopa nya omständigheter och ny bevisning i dessa mål.

Den 1 september 1989 reformerades hovrättsförfarandet på flera punkter. Till grund för reformen låg rättegångsutredningens arbete, framför allt dess slutbetänkande (SOU 1987:46) Översyn av rättegångsbalken 4 Hovrättsfrågor, sammansättningsfrågor m.m. Syftet var framför allt att förenkla och effektivisera så att hovrättsarbetet kan koncentreras till de viktiga frågorna. Hovrättens skyldighet att pröva skuldfrågan inskränktes i sådana brottmål där endast påföljdsfrågan överklagats. Parternas möjlighet att i tvistemål införa nytt processmaterial (nya omständigheter och nya bevis) inskränktes också. Flera andra ändringar om förfarandet vid hovrätterna genomfördes. Hovrätterna blev domföra med tre i stället för fyra juristdomare i ännu flera fall än dittills.

Vi har i uppdrag att utreda om det går att utvidga det system med prövningstillstånd som nu finns i hovrätterna till flera måltyper. I direktiven sägs också att vi bör överväga om det i mål om bagatellartade värden kan räcka med domstolsprövning i en instans. Utgångs-

punkten bör enligt direktiven vara att målen inte skall underkastas fullständig domstolsprövning i flera instanser än vad som är sakligt motiverat. Det kan förutsättas att uppdraget delvis är dikterat av önskemålet att avhjälpa hovrätternas besvärliga arbetsläge men även av det mera principiellt betonade önskemålet att hovrätternas resurser skall koncentreras till de mera komplicerade målen.

Vi har - främst som ett underlag för våra överväganden angående fullföljdsförbud och prövningstillstånd - försökt att analysera också vilka andra metoder som kan vara tänkbara för att underlätta hovrätternas arbetssituation. Den analysen bedömer vi ha ett allmänt intresse och därför redovisar vi även den i det här avsnittet.

21.4.2 Konventionsåtaganden

Det finns inga konventionsåtaganden som hindrar oss att införa *förbud att överklaga avgöranden i tvistemål*. Däremot innebär svenska konventionsåtaganden att vi inte kan införa *fullföljdsförbud i brottmål*. Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller sålunda i artikel 14:5 en bestämmelse om att den som befunnits skyldig till och dömts för ett brott skall ha rätt att få skuldfrågan och det ådömda straffet omprövade av högre instans i enlighet med lag. Motsvarande regel återfinns i ett tilläggsprotokoll (protokoll nr. 7) till den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

När det gäller frågan hur ett *system med prövningstillstånd* stämmer överens med svenska internationella åtaganden kan följande sägas. Sverige är bundet av den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I konventionens artikel 6 stadgas att envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Artikeln innebär bl.a. att det i allmänhet krävs ett muntligt förfarande. Varken denna artikel eller några andra artiklar i konventionen innehåller några förpliktelser för de fördragsslutande staterna att garantera en rätt till överprövning i högre instans. Om emellertid en stat tillhandahåller ett överrättsförfarande, måste staten också - enligt den praxis som utbildats vid tolkningen av konventionen - garantera att detta förfarande inte strider mot vad som fastställts för det grundläggande domstolsförfarandet i artikel 6 i konventionen. Ett rent skriftligt dispensförfarande anses dock uppfylla konventionens krav. Detta har slagits fast bl.a. i ett

avgörande av Europadomstolen den 2 mars 1987 i fallet Monell och Morris.

Monell och Morris, som var häktade, dömdes av första instans i England till fängelse i tre respektive tre och ett halvt år. Av dem gjorda framställningar om tillstånd till prövning i andra instans (bl.a. beträffande skuldfrågan) avslogs efter en rent skriftlig handläggning, för övrigt utan att någon avräkning av häktningstid tilläts. De bestämmelser som möjliggjorde denna utgång ansågs förenliga med konventionens krav.

Det kan alltså konstateras att ett system med prövningstillstånd låter sig förenas med det nu nämnda konventionsåtagandet. Som nämnts ovan finns det härutöver konventionsåtaganden enligt vilka vi har åtagit oss att ge den som dömts för brott rätt till prövning i två instanser. I förarbetena till den nämnda FN-konventionen sägs dock att dispensprövningen i sig är att anse som en överprövning i den mening som avses i artikeln (prop. 1984/85:123 s. 9). De båda andra liknande konventionsbestämmelserna torde böra tolkas på samma sätt.

Inte heller våra övriga internationella förpliktelser innebär några hinder mot en ordning som innefattar dispensprövning i brottmål. I själva verket är det internationellt sett inget ovanligt med en sådan ordning.

21.4.3 Förhållandena i vissa främmande länder

Redovisningen i det följande tar i första hand sikte på brottmål.

I *Finland* är första instans häradsrätt eller rådstuvurätt. Häradsrätt dömer med en lagfaren domare och nämndemän medan rådstuvurätt dömer med tre lagfarna domare. Det finns, såvitt är känt, inga regler om prövningstillstånd eller fullföljdsbegränsningar utan i princip kan alla avgöranden från underrätt överprövas av hovrätt, som består av fyra lagfarna domare. Det skall påpekas att det i Finland pågår ett reformarbete på det här området och att en ny organisation, delvis efter svensk förebild, avses träda i kraft den 1 januari 1993. Inte heller då är avsikten att det skall införas några begränsningar i rätten till överprövning.

I *Norge* gäller att den som vill anhängiggöra ett tvistemål i många fall först måste vända sig till forlikrådet, som har till uppgift att medla mellan parterna. Det finns ett eller flera forlikråd i varje kommun. Forlikråden består av tre lekmän och har vid sidan av sin medlande uppgift begränsad domsmyndighet i vissa saker. Den första domstolsinstansen i tvistemål är i regel herredsrett eller byrett, som i tvistemål i princip bara består av en juristdomare. Om någon av parterna begär det, eller rätten finner det lämpligt, skall två lekmän ingå i rätten. I vissa fall skall dessa lekmän vara sakkunniga. Det går

att överklaga alla tvistemålsdomar till lagmannsretten som är andra instans. Om överklagandet gäller ett förmögenhetsvärde under 20 000 norska kr., krävs det samtycke av lagmannen (lagmannsrettens chef) för att lagmannsretten skall pröva överklagandet. Samtycke kan i regel bara ges om avgörandet har betydelse för andra mål eller när saken har särskilt stor betydelse för klaganden och lär i praktiken ges mycket sällan. Lagmannens beslut i dessa frågor kan inte överklagas. När ett överklagat tvistemål prövas, är lagmannsretten sammansatt av tre juristdomare och - om parterna ber om det - två eller fyra lekmän.

De flesta brottmål anhängiggörs i byrett eller herredsrett som första instans i en sammansättning med en juristdomare och två nämndemän. Reglerna om överklagande av en byretts eller herredsretts dom i ett brottmål är ganska invecklade. Den som är missnöjd med bedömningen av bevisfrågan kan inte överklaga domen. Däremot kan han begära att bevisfrågan prövas på nytt av lagmannsretten. För att få en sådan ny behandling av bevisfrågan krävs det samtycke av Høyesteretts kjaeremålsutvalg, som består av tre domare. Enligt lagen skall samtycke ges om det kan finnas skäl att vara tveksam om bevisbedömningen i underinstansen är riktig eller om det finns andra särskilda skäl för prövning. Vid den förnyade behandlingen består lagmannsretten av två juristdomare och tre lekmän, som tillsammans avgör både skuld- och påföljdsfrågan. Praxis sägs vara restriktiv när det gäller att ge samtycke till ny prövning. Kjaeremålsutvalget kan i vissa situationer i stället för att bevilja ny rättegång upphäva domen eller frikänna den dömda. Det lär förekomma mycket sällan.

Den som i ett norskt brottmål som anhängiggjorts i byrett eller herredsrett i stället är missnöjd med underinstansens dom beträffande något annat än bevisprövningen (i allmänhet påföljdsval eller straffmätning) kan överklaga domen till Høyesterett. Även här krävs det tillstånd av kjaeremålsutvalget för att prövning skall äga rum. Enligt lagen skall tillstånd inte beviljas om kjaeremålsutvalget finner det klart att klagomålen inte kommer att leda till framgång. När det gäller klagomål från åklagare kan härutöver tillstånd nekas om frågan är av mindre betydelse eller om det annars inte finns skäl att saken prövas av Høyesterett. Om Høyesterett tar upp en fråga till prövning, består rätten av fem juristdomare. Kjaeremålsutvalget kan avgöra ett mål i sak under vissa förutsättningar.

De allra grövsta brottmålen anhängiggörs i Norge direkt i lagmannsretten. Lagmannsretten består av tre juristdomare och en jury som kallas för lagretten. Huvudprincipen är att lagretten avgör om den tilltalade är skyldig eller inte och lagrettens avgörande kan inte överklagas. Härutöver gäller i dessa mål som huvudregel att åklagar sidan inte kan överklaga rättsfrågan i ansvarsdelen till nackdel för den dömda. I övrigt kan rättsfrågor och påföljdsfrågor överklagas till

höyesterett enligt samma regler som gäller för avgöranden av byrett och herredsrett.

I *Danmark* anhängiggörs de flesta tvistemål och brottmål i byret, som i tvistemål i allmänhet består av en enda lagfaren domare. För att en tvistemålsdom skall få överklagas till landsret (motsvarigheten till våra hovrätter) krävs tillstånd av justitieministern, om målet rör mindre än 10 000 danska kr. Tillstånd ges om saken är av ingripande betydelse för klaganden eller om den rymmer väsentliga rättsliga eller bevismässiga tveksamheter. Vid behandlingen av överklaganden i tvistemål består landsretten av minst tre lagfarna domare. I brottmål består byretten av en juristdomare och två nämndemän eller av en ensam juristdomare. Huvudregel är att byrettens dom i ett brottmål kan överklagas till landsret både när det gäller skuldfrågan och påföljdsfrågan. Det finns dock undantag när det gäller smärre förseelser. Åklagaren kan i politisaker (de flesta bötesbrott samt vissa andra brott) överklaga byrettens dom endast om andra påföljder än böter eller konfiskation kan följa på brottet. Den dömde kan i politisaker överklaga endast om högre straff än 30 dagsböter eller 3 000 danska kr. i böter eller konfiskation av egendom till motsvarande värde ådömts. Justitieministern kan tillåta överklagande som annars skulle vara förbjudet om saken är av principiell karaktär eller om det finns särskilda skäl i övrigt för det. Vid överprövningen av byrets eller herredsrets brottmålsdom består landsret av tre juristdomare, i vissa fall dessutom av tre nämndemän.

De grövsta brottmålen anhängiggörs i *Danmark* i landsret som första instans. Därvid medverkar förutom tre juristdomare en jury som kallas för naevninger. I princip avgör juryn skuldfrågan. Påföljdsfrågan avgörs sedan av juristdomarna och juryn gemensamt varvid varje juristdomare har fyra röster. Juryns beslut i skuldfrågan kan i princip inte överklagas. Däremot kan påföljdsfrågan överklagas; dock bara på den grund att straffet ligger utanför de gränser som bestämts i lagen eller står i uppenbart missförhållande till brotten.

I *Island* finns det i princip bara två domstolsinstanser. Inga lekmän deltar i dömandet. Domar från underrätterna kan överklagas till överrätten som normalt består av fem domare. Domstolens president kan dock efter invecklade regler besluta att rätten skall vara domför med tre domare. Det gäller framför allt tvistemål om mindre värden och straffsaker som inte är så komplicerade. I tvistemål får överklagande från den lägsta instansen inte ske rörande saker vars värde understiger 7 000 isländska kronor (motsvarar ungefär 650 svenska kronor).

I *Frankrike* är domstolarna organiserade efter ett tvåinstanssystem vartill kommer en kassationsdomstol.

Tribunal d'Instance dömer i tvistemål om högst 30 000 francs. Tribunal de police dömer i brottmål där maximistraffet inte överstiger

två månaders fängelse eller 12 000 francs i böter. Dessa domstolar är domföra med en lagfaren domare.

Tribunal de grande Instance dömer i tvistemål som rör högre värden än 30 000 francs. Tribunal correctionnel dömer i grövre brottmål än dem som ankommer på tribunal de police, dock inte de grövsta. Domstolarna är domföra med tre lagfarna domare.

Cour d'Assises dömer i de allra grövsta brottmålen. Domstolen är sammansatt av tre lagfarna domare och nio jurymedlemmar. Domare och jurymedlemmar avgör gemensamt både skuldfrågan och påföljdsfrågan, varvid åtta röster av de tolv är nödvändiga för en fällande dom.

Domar meddelade av en tribunal d'instance, en tribunal de police, en tribunal de grande instance eller en tribunal correctionnel kan överklagas till cour d'appel. Mot domar av en cour d'assises finns däremot inte motsvarande rättsmedel. Dessutom saknas möjligheten att överklaga till cour d'appel i fråga om sådana domar av en tribunal de police där den utdömda påföljden inte överstiger fem dagars fängelse eller 1 300 francs i böter. Den prövning som görs av cour d'appel kan gälla såväl bevisfrågor som rättsfrågor.

Alla domar som meddelats i sista instans inom ramen för det ovan nämnda förfarandet - dvs. av cour d'appel efter överklagande dit, av cour d'assises eller av tribunal de police i de fall då rätten till överklagande till cour d'appel är avskuren - kan, men enbart under påstående om felaktig rättstillämpning, angripas genom begäran om kassation hos cour de cassation. Om cour de cassation finner den tidigare meddelade domen vara rättsligt felaktig, upphävs domen och målet återförvisas för ny prövning av annan domstol av samma slag som den som sist dömt i målet.

I *Föbundsrepubliken Tyskland* anhängiggörs de mindre grova brottmålen i Amtsgericht medan de grövre brottmålen anhängiggörs i Landgericht som första instans. Amtsgericht är sammansatt antingen av en ensamdomare - så är fallet då det på brottet inte kan följa strängare straff än sex månaders frihetsstraff - eller av en juristdomare och två lekmän, som benämns Schöffen. I det senare fallet kallas domstolen Schöffengericht. En dom av Amtsgericht i den ena eller andra sammansättningen kan överklagas - både beträffande bevisfrågor och påföljdsfrågor - till Landgericht. Landgericht är sammansatt av tre juristdomare och två Schöffen eller, vid behandling av överklagande av avgörande av ensamdomare i Amtsgericht, av en juristdomare och två Schöffen. De domar som meddelas av Landgericht kan angripas, men enbart på rent rättsliga grunder, genom rättsmedlet Revision. Vid mål som Landgericht handlagt i andra instans, dvs. efter överklagande från Amtsgericht, sker överklagande genom Revision till Oberlandesgericht som därvid består av tre domare. Vid mål som Landgericht handlagt i första instans sker

överklagande genom Revision till Bundesgerichthof, som består av fem domare. Det finns ingen form av prövningstillstånd i den tyska straffprocessen.

I *England* avgörs mindre grova brottmål i första instans av Magistrates' Court som inte får döma ut strängare straff än sex månaders fängelse eller £ 2 000. Magistrates' Court är sammansatt av två eller flera lekmanndomare eller, i de större städerna, av en yrkesdomare. Brottmålsdomar som meddelats av Magistrates' Court kan överklagas till Crown Court utan krav på prövningstillstånd. Crown Court består därvid av en yrkesdomare och två - fyra lekmanndomare. De grövre brottmålen prövas i första instans av Crown Court som därvid består av en yrkesdomare och jury (utom när den tilltalade erkänner brottet eftersom jury då inte behövs). Juryn har till uppgift att besluta i skuldfrågan medan domaren i förekommande fall utmäter straffet. Domen i Crown Court kan överklagas till Court of Appeal (Criminal Division), som består av tre eller flera domare. Överklagandet kan gälla skuldfrågan eller påföljden eller bådadera. Om överklagandet gäller skuldfrågan och grundar sig enbart på påstående om felaktig rättstillämpning, behövs inte något prövningstillstånd (leave to appeal). Däremot krävs det prövningstillstånd om grunden för överklagandet avser bevisningen i målet eller utgörs av en blandning av argument rörande både bevisning och rättstillämpning. Ett undantag från kravet på prövningstillstånd gäller när domaren i Crown Court har intygat att överklagandet är försvarbart. Om överklagandet avser påföljden, krävs emellertid alltid prövningstillstånd. Prövningstillstånd lämnas av Court of Appeal.

I *Nederländerna* handläggs de minsta tvisterna och de lindrigaste brottmålen inför s.k. underdistriktsdomstolar. De är i regel sammansatta med en ensam juristdomare. Vissa avgöranden av underdistriktsdomstolarna går inte att överklaga; det gäller brottmål där böter om mindre än 50 gulden (omkring 150 kr) ådömts och tvistemål som rör lägre belopp än 2 500 gulden (omkring 7 500 kr). Andra avgöranden av underdistriktsdomstolarna kan överklagas till distriktsdomstolarna som vid prövning av överklaganden består av tre juristdomare. Distriktsdomstolarnas avgöranden i andra instans går inte att överklaga.

Distriktsdomstolarna fungerar också som första instans i de fall som inte faller inom underdistriktsdomstolarnas kompetens. Härvid är distriktsdomstolarna sammansatta av en eller tre juristdomare. Avgöranden av distriktsdomstolarna i brottmål där ett lägre bötesbelopp än 250 gulden (omkring 750 kr) har ådömts går inte att överklaga. Andra avgöranden kan överklagas till en av de fem överprövningsdomstolarna som i regel består av tre juristdomare (utom i vissa mål som rör skatter där rätten består av en domare).

Den högsta domstolen i Nederländerna är en kassationsdomstol. Den kan inte pröva sakfrågor utan bara rättsfrågor och den kan inte själv sätta ett nytt avgörande i det överklagade avgörandets ställe utan den får i stället återförvisa felaktigt avgjorda mål till ny prövning i underinstansen. Också i de fall där det enligt vad som utvecklats inte går att överklaga kan man vända sig till kassationsdomstolen och påstå att avgörandet är behäftat med någon rättslig felaktighet. Kassationsdomstolen är i regel sammansatt av fem domare.

21.4.4 Förbud att överklaga tingsrättens avgörande

Det mest radikala sättet att inskränka hovrättsprövningen i vårt land är naturligtvis att helt ta bort möjligheterna att överklaga tingsrättens dom eller beslut.

Det finns redan enligt gällande ordning några regler om fullföljdsförbud. Det gäller främst vissa beslut som en tingsrätt kan fatta under handläggningen av ett mål. Om en tingsrätt har förklarat en domare jävig, får tingsrättens beslut inte överklagas. Samma sak gäller om tingsrätten har bifallit en begäran om rättshjälp åt misstänkt i brottmål eller förordnat målsägandebiträde (49 kap. 7 § RB). Vidare gäller att, om en tingsrätt har funnit att en dom eller ett beslut av tingsrätten har överklagats i rätt tid, detta ställningstagande av tingsrätten inte kan överklagas. Vissa avgöranden, varigenom tingsrätt i egenskap av fastighetsdomstol överprövat arrendenämnds beslut, kan heller inte överklagas till hovrätt (se t.ex. 8 kap. 33 § JB).

Regler om fullföljdsförbud i tvistemål och brottmål torde vara ovanliga internationellt. Som framgår av vår redogörelse om förhållandena i vissa främmande länder finns dock ett totalt fullföljdsförbud för vissa tvistemål i Island. Även i Frankrike och Nederländerna finns regler om fullföljdsförbud, men i dessa länder genombryts förbuden av den allmänna möjligheten att hos kassationsdomstolen påstå att det överklagade avgörandet är behäftat med rättsliga felaktigheter. Det hindrar inte att det i dessa länder är så att den som fällt för ett lindrigt brott och menar att han är oskyldig i princip inte har några möjligheter att få skuldfrågan omprövad av högre rätt.

Vid sidan av de förut angivna bestämmelserna finns det inte i Sverige några regler om förbud att överklaga ett tingsrättsavgörande till hovrätt. Däremot finns det flera regler av innebörd att det är förbjudet att överklaga ett hovrättsavgörande till högsta domstolen. Sålunda går det inte att överklaga hovrättens avgörande i fall där hovrätten har överprövat provisoriska beslut av tingsrätt i familjemål (18 kap. 4 § ÄktB och 20 kap. 12 § FB). Det går inte heller att överklaga hovrätts beslut i mål som avser överprövning av beslut av överförmyndare (20 kap. 12 § FB). Samma förhållande gäller för beslut

enligt lagsökningslagen (1946:808) och lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m.

I vissa fall har regler om fullföljdsförbud i ledet hovrätt - högsta domstolen försetts med ett undantag, en s.k. ventil. Tanken är att prejudikatbildningen blir lidande i de fall det inte går att överklaga avgöranden ända upp till högsta domstolen. Man har därför konstruerat ett system som innebär att hovrätten kan medge rätt att överklaga, om det föreligger särskilda skäl för att låta högsta domstolen ta ställning till frågan om prejudikatdispensprövning. Då vinner man den fördelen att högsta domstolen inte behöver befatta sig med en mängd frågor som inte är av prejudikatintresse medan man ändå skapar garantier för att de prejudikatintressanta fallen kan föras upp till prövning. Sådana regler finns i mål om underhållsbidrag till make eller barn (18 kap. 4 § ÄktB och 20 kap. 12 § FB), mål om ersättning till offentlig försvarare och ersättning enligt rättshjälpslagen (54 kap. 2 a § RB samt 49 och 49 c §§ rättshjälpslagen, 1972:429), mål om lönegaranti (9 § lagen om statlig lönegaranti vid konkurs, 1970:741), felparkeringsavgift (10 a § lagen om felparkeringsavgift, 1976:206) samt mål om förvandling av böter (23 § bötesverkställighetslagen, 1979:189).

Frågan är om det går att införa flera förbud att överklaga tingsrättsavgöranden för att förbättra arbetsläget i hovrätterna. I våra direktiv står (s. 20): "Kommittén bör inte heller vara främmande för att i fråga om mål om bagatellartade värden överväga om det inte skulle räcka med domstolsprövning i endast en instans." Det sägs också att de beskrivna reglerna om fullföljdsförbud med ventil kan vara en tänkbar förebild för sådana regler.

Det är klart att det finns bagatellartade mål i tingsrätterna där man skulle kunna överväga om det kan räcka med att erbjuda parterna prövning i endast en instans. Ett exempel som har nämnts i sådana sammanhang är ärendena om felparkeringsavgift. Men ett oinskränkt fullföljdsförbud leder utan undantag till nackdelar för rättstillämpningen genom att det inte går att få fram vägledande avgöranden av högre rätt. Hänsynen till prejudikatbildningen föranledde att ett förslag av regeringen år 1976 att förbjuda överklagande av tingsrätts beslut i ärenden om felparkeringsavgift inte godtogs av riksdagen (TU 1975/76:14). Det är också av hänsyn till prejudikatbildningen som det inte finns någon motsvarighet till det nu gällande fullföljdsförbudet avseende hovrättsavgöranden i lagsökningslagen i den nya summariska process som skall tillämpas fr.o.m. den 1 januari 1992 (prop. 1989/90:85 s. 89). Och bl.a. av samma skäl är frågan om fullföljdsordningen i arrendemål föremål för överväganden inom justitiedepartementet (se Ds 1989:40 s. 57 f. och prop. 1990/91:32 s. 19 ff.). Erfarenheten visar nämligen att ett system där det inte finns en

rikstäckande slutinstans för prejudikatbildning leder till avsevärda nackdelar för rättstillämpningen. Det tydligaste exemplet är de problem som reglerna om fullföljdsförbud avseende hovrättsavgöranden enligt lagsökningslagen har förorsakat. I fråga om dessa mål har uppstått en svårsystematiserad flora av prejudikatbetonade hovrättsavgöranden som delvis strider mot varandra. Eftersom det här är fråga om mål av masshanteringskaraktär är bristen på prejudikat särskilt besvärande.

Om man skall införa ett förbud att överklaga vissa tingsrättsavgöranden, bör man alltså kombinera det med ett system som garanterar att prejudikatintressanta fall ändå kan bli prövade av högsta domstolen. Ett sådant system kan utformas efter förebild av det ventilsystem som nu gäller för vissa hovrättsavgöranden. I samband med att tingsrätten avgör ett mål får rätten också i ett sådant system ta ställning till om det skulle kunna vägleda rättstillämpningen att fallet också blev prövat av högsta domstolen. Om svaret på den frågan blir jakande, skall tingsrätten alltså tillåta att dess avgörande överklagas.

Om man utformade systemet på det beskrivna sättet, skulle det alltså inte möta några betänkligheter ur prejudikatbildningssynpunkt att införa regler om fullföljdsförbud för tingsrättsavgöranden rörande bagatellfrågor. Men man måste fråga sig om det ur praktisk synpunkt är rimligt att laborera med så krångliga regler för att hovrätten eventuellt skall slippa litet arbete. Först och främst är det en opraktisk väg att gå för att skapa prejudikat att tillåta fullföljd till hovrätt. Då måste nämligen även hovrätten bedöma målet, och för att det till slut skall komma under högsta domstolens prövning krävs att någon av parterna vill överklaga hovrättens avgörande, vilket inte alltid är säkert. Dessutom krävs det av den domstol som skall ta ställning till om en ventil för överklagande skall öppnas en rätt god överblick över det juridiska fältet för att kunna bedöma om det aktuella fallet är lämpligt som prejudikat. Att hovrätterna klarar det råder det inga tvivel om. Men i tingsrätterna handläggs många av de mål där regler om fullföljdsförbud skulle kunna införas av tingsnotarier. Det förefaller mindre välbetänkt att sätta ett så pass sofistikerat system i händerna på dem.

En annan metod att införa ett principiellt förbud att överklaga tingsrättsavgöranden utan att äventyra prejudikatbildningen skulle vara att i prejudikatfall tillåta att tingsrättens avgörande överklagas direkt till högsta domstolen. En sådan metod, s.k. språngrevision, övervägdes i samband med de senaste ändringarna i reglerna om fullföljd till högsta domstolen (prop. 1988/89:78 s. 70 f.) Departementschefen anförde därvid att hon inte i sakens dåvarande läge var övertygad om att en sådan metod var en framkomlig väg för att förbättra prejudikatbildningen. Vi har för vår del inte funnit anledning att gå in närmare

på denna fråga. Emellertid kan vi konstatera att det även i ett sådant system krävs en överblick över det juridiska fältet för att rätt kunna bedöma om det aktuella fallet lämpar sig som prejudikat.

Vid sidan av det som vi hittills har tagit upp vill vi ta upp två ytterligare skäl som talar mot ett system med fullföljdsförbud i ledet mellan tingsrätt och hovrätt. Dels skulle det inte kunna röra sig om annat än de allra mest bagatellartade frågorna och ett system med fullföljdsförbud skulle kanske därför inte avlasta hovrätterna så mycket arbete. Dels skulle man trots allt göra ett rejält ingrepp i den hävdvunna rätten att få överklaga domstolsavgöranden med ett sådant system. Och om ett sådant ingrepp inte medför några avsevärda fördelar, bör man kanske avstå från det.

Vi föreslår alltså inga nya regler om fullföljdsförbud i ledet tingsrätt - hovrätt. Till andra möjligheter att begränsa arbetet i hovrätterna återkommer vi emellertid senare.

21.4.5 Utvärdering av reglerna om fullföljdsförbud med ventil

Som vi tidigare nämnt finns det när det gäller överklagande till högsta domstolen regler om fullföljdsförbud med s.k. ventil. Syftet med reglerna är att minska högsta domstolens arbetsbörda utan att intresset av prejudikatbildning eftersätts. Reglerna trädde i kraft den 1 juli 1989. Enligt våra direktiv skall vi tillgodogöra oss erfarenheterna av de reglerna.

De bestämmelser om fullföljdsförbud med ventil som finns f.n. har vi redovisat i avsnitt 21.4.4. När det gäller frågan inom vilka områden sådana regler bör gälla gjordes en del uttalanden i förarbetena till de angivna reglerna. Departementschefen uttalade sålunda (prop. 1988/89:78 s. 37 ff.) att det var uppenbart att man måste inskränka en reform som innebär att man i princip inför ett förbud mot att överklaga till högsta domstolen till ganska klart avgränsbara delar av det juridiska området. Vidare borde det enligt departementschefen krävas att målen är relativt sett mindre betydelsefulla. I propositionen uttalades vidare att det inte är nödvändigt att målen är av masshanteringskaraktär men att det har stora fördelar om de är rutinbetonade. En omständighet av betydelse sades vidare vara om antalet överklaganden till högsta domstolen är stort för ifrågavarande målgrupp, samtidigt som antalet beviljade dispenser är litet. Prejudikatbehovet skulle således inte få vara för stort. Departementschefen uttalade också att det är av avgörande betydelse att målen är av sådant slag att hovrätterna har förutsättningar för att enkelt ta ställning till frågan om fullföljd, trots allt, skall få ske med hänsyn till prejudikatintresset.

Vi har, med anledning av uppdraget att tillgodogöra oss erfarenheterna av reglerna, vänt oss till hovrätterna och högsta domstolen och bett om synpunkter på hur reglerna fungerar. Av svaren framgår följande.

Under år 1990 kan antalet avgöranden beträffande vilka reglerna om fullföljdsförbud med ventil varit tillämpliga uppskattas till knappt 800. Hovrätterna har tillåtit överklagande till högsta domstolen i mindre än 50 av de målen. Tillämpningen av reglerna varierar avsevärt mellan hovrätterna. Hovrätten över Skåne och Blekinge tillät exempelvis överklagande i mer än tio procent av de mål där reglerna var tillämpliga medan Göta hovrätt inte tillät överklagande i något enda fall. I inte så få av de fall där hovrätterna har tillåtit överklagande har högsta domstolen beslutat att inte meddela prövningstillstånd. När det gäller frågan i vilka typer av mål hovrätterna tillåter överklagande har hovrätten för Skåne och Blekinge redovisat ett inte oväsentligt antal mål om underhållsbidrag till barn medan de av de övriga hovrätterna som preciserat sina svar i detta hänseende enbart har redovisat mål enligt lagen om statlig lönegaranti vid konkurs.

Hovrätterna är övervägande positiva i sina omdömen om reglerna. Frågan om reglerna är ett användbart instrument för att begränsa högsta domstolens arbetsbörda utan att intresset av prejudikatbildning eftersätts besvaras jakande av de flesta, även om man på något håll ifrågasätter om de hittillsvarande reglerna haft någon stor betydelse för att begränsa högsta domstolens arbetsbörda. Från två hovrättsavdelningar påpekar man dessutom att en hovrättsavdelning inte kan ha samma överblick som högsta domstolen när det gäller att bedöma prejudikatvärdet av en viss fråga. Den ena av dessa hovrättsavdelningar anser att detta förhållande kan medföra en alltför liberal tillämpning av reglerna medan den andra avdelningen menar att det i stället kan finnas risk för att ventilen öppnas i allt för få fall. Från högsta domstolen har anförts att reglerna inte torde minska domstolens arbetsbörda i nämnvärd grad. Ett problem med systemet är nämligen, enligt högsta domstolen, att parter klagat trots fullföljdsförbud eller ansöker om resning. Arbetet med att avvisa respektive avslå sådana ansökningar motsvarar ungefär det arbete som får läggas ned på att behandla en reguljär dispensansökan.

Som vi nämnt är syftet med reglerna att minska högsta domstolens arbetsbörda utan att intresset av prejudikatbildning eftersätts. De svar som vi har fått in visar att man från hovrättshåll i allmänhet anser att reglerna fyller sin funktion att minska det antal mål som högsta domstolen måste arbeta med. Däremot är svaret från högsta domstolen inte lika positivt. Det är i och för sig inget anmärkningsvärt att de regler som nu gäller inte fått några genomgripande konsekvenser i detta hänseende. Det förutsattes inte heller när reglerna infördes (prop. 1988/89:78 s. 39). Men rimligen bör ett system där det är

förbjudet att överklaga medföra mindre arbete för överinstansen än ett system med obegränsade möjligheter till fullföljd. Som vi tolkar resultatet av utvärderingen är systemet med fullföljdsförbud med ventil ett användbart instrument för att minska högsta domstolens arbetsbörda. För att effekterna skall bli mera påtagliga krävs dock antagligen att sådana regler införs på fler områden. Vi återkommer strax till detta.

För att det beskrivna systemet skall vara användbart krävs också att det inte verkar hämmande på prejudikatbildningen. Det innebär att hovrätterna måste tillämpa reglerna så att man tillåter överklagande i alla de fall där det enligt hovrättens bedömning kan finnas ett prejudikatintresse. Vår utvärdering visar som vi nämnt att tillämpningen av reglerna skiljer avsevärt mellan hovrätterna. Det finns dock ingenting som tyder på att tillämpningen på någon hovrätt skulle vara felaktig på så sätt att överklagande inte tillåts i prejudikatintressanta fall. Tvärtom händer det inte sällan att hovrätten tillåter överklagande i fall som senare av högsta domstolen inte bedöms vara av intresse som prejudikat.

Enligt vår uppfattning visar utvärderingen alltså att de beskrivna reglerna är ett användbart instrument för att minska högsta domstolens arbetsbörda utan att intresset av prejudikatbildning eftersätts. Det framgår dock att effekterna hittills är begränsade. När reglerna infördes uttalades också att det förutsattes att nya regler om fullföljdsförbud med ventil skulle införas i samband med framtida lagöversyner. Vi har för vår del övervägt sådana regler när det gäller vissa frågor som gäller verkställighet av brottmålsdomar (avsnitt 15.5.6), mål enligt 21 kap. FB (avsnitt 17.4.5) och kronofogdemål (avsnitt 22.9). Vi ser det som angeläget att man även vid framtida lagöversyner överväger den här möjligheten att begränsa högsta domstolens arbetsbörda. Domstolarna har i sina svar på vår förfrågan lämnat flera förslag på områden där regler av detta slag borde kunna införas. Bland förslagen kan nämnas bagatellartade brottmål, arvs- och gåvoskattemål, mål om kontrollavgift vid olovlig parkering, likvidationsbeslut enligt aktiebolagslagen, ersättningsbeslut som redan prövats i en instans, förordnande av boutredningsman, processuella viten samt beslut om avvisning av för sent inkomna fullföljdsinlagor.

Slutligen skall vi beröra en särskild fråga. Från en av hovrätterna har man tagit upp ett problem som rör lagen om felparkeringsavgift. Även i denna lag är reglerna så konstruerade att det råder ett principiellt fullföljdsförbud men att hovrätten kan tillåta att dess avgörande överklagas *om det finns särskilda skäl för en prövning om tillstånd skall ges enligt 54 kap. 10 § 1 RB*. Problemet i felparkeringsmålen är att det är allmän åklagare som för det allmännas talan. Det är därför riksåklagaren som för åklagartalan i högsta domstolen och

ett överklagande från riksåklagaren skall prövas av högsta domstolen utan föregående dispensprövning. Det skulle innebära att om hovrätten i ett felparkeringsmål helt bifaller den enskildes talan, så finns det ingen laglig möjlighet för hovrätten att öppna ventilen. Den ende som kan överklaga är ju riksåklagaren och i hans fall förekommer det ingen dispensprövning enligt 54 kap. 10 § 1 RB.

Av vår utvärdering framgår att hovrätterna har delade meningar om hur lagen bör tolkas på denna punkt. Tre av hovrätterna samt en av avdelningarna i en av de andra hovrätterna instämmer i den tolkning för vilken vi redogjort ovan medan de andra hovrätterna inte anser att det finns något som hindrar hovrätten från att öppna ventilen i det beskrivna fallet. Det har aldrig varit avsikten att regeln i lagen om felparkeringsavgift skulle tillämpas på det angivna sättet. Därför finns det anledning att ändra på bestämmelsens ordalydelse så att det klart framgår att hovrätten kan ge rätt att överklaga även i det angivna fallet. Enklast kan man göra det genom att i stället för att knyta rätten att överklaga till själva dispensprövningen formulera bestämmelsen så att hovrätten kan ge rätt att överklaga *om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av högsta domstolen*. Nackdelen med en sådan formulering är att det inte framgår lika tydligt att dispensfrågan inte är avgjord genom hovrättens ställningstagande utan att det är en fråga enbart för högsta domstolen. Det innebär dock knappast något problem i praktiken - de som vill överklaga torde i första hand söka ledning i hovrättens fullföljdshänvisning och den kan formuleras så att det inte uppstår några missförstånd.

Vi föreslår på grund av det sagda att regeln om fullföljdsförbud med ventil formuleras på det angivna sättet i de fall där allmän åklagare för talan - förutom i felparkeringsmålen även i målen enligt bötesverkställighetslagen. Det finns inte tillräcklig anledning att ändra övriga regler om fullföljdsförbud med ventil.

21.4.6 Andra inskränkningar i omfattningen av hovrättens prövning

Vid sidan av den i det föregående beskrivna radikala metoden att helt förbjuda överklagande finns det förstås möjlighet att genomföra mindre ingripande inskränkningar i omfattningen av hovrättens prövning. Inom rättegångsutredningen övervägde man olika möjliga inskränkningar. Som ett resultat av de övervägandena är sedan den 1 september 1989 hovrättens skyldighet att pröva skuldfrågan i brottmål där endast påföljdsfrågan har överklagats kraftigt inskränkt (51 kap. 23 a § RB).

Rättegångsutredningen behandlade i sitt slutbetänkande också den ofta diskuterade tanken att i största möjliga utsträckning inskränka

hovrättens prövningsskyldighet till rättsfrågor men avfärdade den. Den frågan diskuteras emellertid fortfarande och regeringen har till domstolsutredningen överlämnat en promemoria från ett antal jurister i Skåne med ett nytt förslag om en sådan ordning. Det finns anledning att i detta sammanhang diskutera denna möjlighet att förenkla arbetet för hovrätterna.

I korthet är tanken att tingsrättens prövning av det som kallas sakfrågan eller bevisfrågan i de allra flesta fall inte skulle kunna överklagas. Om tingsrätten i ett brottmål funnit att den tilltalade begått den åtalade gärningen, skulle domen alltså i den delen inte kunna överklagas. Däremot skulle tingsrättens val av påföljd och straffmätning kunna överklagas. Och motsvarande begränsning skulle naturligtvis gälla i tvistemål.

Som framgått av det sagda finns system av det här slaget på flera håll utomlands. I de system där skuldfrågor avgörs av jury är det huvudregel att juryns beslut inte kan överklagas. Så är förhållandet i Norge beträffande de grövsta brottmålen som avgörs i lagmannsretten under medverkan av jury. Och samma sak gäller för Danmark - de grövsta brottmålen handläggs i landsretten under jurymedverkan och juryns beslut i skuldfrågan kan i princip inte överklagas. I Frankrike avgörs de grövsta brottmålen av en cour d'assises. Det enda sättet att angripa en sådan dom är att vända sig till cour de cassation och påstå att rättstillämpningen varit felaktig. Cour de cassation kan då, om överklagandet är befogat, återförvisa domen till en annan cour d'assises än den som dömt i målet. I Förbundsrepubliken Tyskland behandlas de allvarligare brotten av Landgericht. De domar som meddelas av Landgericht i första instans kan överklagas enbart på rättsliga grunder till Bundesgerichtshof.

Ett system med en begränsning av nu förevarande slag skulle kunna konstrueras ungefär enligt följande. Huvudregeln skulle vara att ett tingsrättsavgörande i ett brottmål eller tvistemål enbart skulle kunna överprövas av hovrätten när det gäller rättsfrågan. Sakfrågan eller bevisfrågan skulle alltså i princip vara slutligt avgjord i och med tingsrättens avgörande. Men naturligtvis skulle ett sådant system förses med undantag för fall där bedömningen av sakfrågan i tingsrätten visar sig vara behäftad med mer eller mindre grova felaktigheter. Sådana undantag kan göras inom ramen för det ordinära överklagandet eller i form av utökade möjligheter att använda särskilda rättsmedel. Genom en begränsning av hovrättsprövningen till rättsfrågor vinner man antagligen att hovrätten befrias från en hel del arbete när det gäller brottmål. I många brottmål är det nämligen just frågan om den misstänkte begått den åtalade gärningen som överklagas, och det är inte en rättsfråga.

Som nämnts har inte den här tanken vunnit gehör hos den svenske lagstiftaren. Framför allt har mot en begränsning av överprövningen till rättsfrågor åberopats att just frågan om vad som är sakfråga och vad som är rättsfråga är så problematisk i de länder där denna uppdelning förekommer. Man har befarat att man genom en sådan uppdelning skulle skapa ett nytt processrättsligt problemområde som i sig skulle ge upphov till mycket praktiska svårigheter och så att säga bli en egen vetenskap.

Problemen att skilja mellan sakfråga och rättsfråga har belysts i rättegångsutredningens betänkande om högsta domstolen och rättsbildningen (SOU 1986:1) s. 112 och följande. Det är framför allt den analysen som ligger till grund för rättegångsutredningens ställningstagande i sitt slutbetänkande att avvisa tanken på att låta hovrätterna huvudsakligen ägna sig åt rättsfrågor (se SOU 1987:46 s. 71 f.). Denna bedömning har legat till grund för regeringens och riksdagens ställningstaganden i lagstiftningsärendet angående reformering av hovrättsprocessen (prop. 1988/89:95 och bet. 1988/89:JuU23). Analysen har härutöver föranlett regeringen att i två andra lagstiftningsärenden ganska nyligen ta avstånd från tanken att föra in problemkomplexet sakfråga/rättsfråga i den processrättsliga lagstiftningen. I ett av dessa ärenden gällde frågan om man kunde begränsa processen i högsta domstolen genom att ge prövningstillstånd beträffande en rättsfråga (se prop. 1988/89:78 s. 22 f.). I det andra ärendet diskuterades om man skulle kunna ge domstolarna möjlighet att meddela s.k. mellandom över en rättsfråga (prop. 1989/90:71 s. 43 f.). Riksdagen har lämnat uttalandena utan erinran.

Redan det sagda kan sägas utgöra tillräcklig anledning att inte välja rättsfrågemetoden för att begränsa arbetsbelastningen i hovrätterna. Det bör krävas starka skäl för att redan nu gå ifrån de angivna ställningstagandena i frågan från lagstiftaren. Härtill kommer att en så kraftig begränsning av möjligheterna till överprövning av framför allt brottmålsdomar troligen saknar förankring i det allmänna rättsmedvetandet. Vi föreslår därför inte att hovrättsprövningen begränsas till rättsfrågor.

21.4.7 Förenklingar i handläggningen av frågor som skall överprövas

Hittills har vi behandlat olika sätt att inskränka möjligheterna att föra upp frågor till hovrätterna. Ett annat och mindre ingripande sätt att begränsa hovrätternas arbetsbörda är att förenkla sättet att behandla det som förs upp. Vi kommer senare in på en sådan metod, prövningstillståndssystemet. Här skall nu nämnas något om andra förenklingar.

Som framgått av vad som sagts tidigare har rättegångsutredningen lagt ned ett omfattande arbete på att undersöka möjligheterna till förenklingar av hovrättsprocessen. Flera av rättegångsutredningens förslag har också lett till lagändringar. Det finns fog för direktivens ståndpunkt att handläggningsreglerna för tvistemål och brottmål för överskådlig tid i allt väsentligt får anses ha funnit sin form. Överväganden i denna del faller utanför vårt uppdrag.

Trots det sagda kan det finnas anledning att något uppehålla sig vid en speciell fråga rörande hovrättsförfarandet. I olika sammanhang sägs det ibland att ett bra sätt att förenkla förfarandet i hovrätterna skulle vara att i ökad utsträckning gå över till skriftligt förfarande i brottmål och tvistemål. Huvudregeln för hovrättsförfarandet är - i enlighet med de s.k. omedelbarhets- och muntlighetsprinciperna - att målen skall avgöras efter huvudförhandling. Det finns dock undantag från denna regel. Det gäller i huvudsak mål där utredningen inte kräver huvudförhandling och där parterna är ense om att målet kan avgöras efter ett skriftligt förfarande. Möjligheterna att avgöra mål utan huvudförhandling utvidgades som nämnts genom en reform år 1984. Genom reformen stärktes också parternas inflytande över frågan om muntlig eller skriftlig handläggning.

Det är klart att ökade möjligheter till skriftlig handläggning skulle underlätta för hovrätterna. Den muntliga handläggningsformen är avsevärt mera resurskrävande än den skriftliga. Men mot en utökning av möjligheterna till skriftlig handläggning talar Sveriges åtaganden enligt 1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen). En av bestämmelserna i konventionen - artikel 6 - gäller den enskildes rätt till domstolsprövning av sina civila rättigheter och skyldigheter och av anklagelse mot sig för brott. I flera fall har Sveriges regler om möjligheterna till enbart skriftlig handläggning i brottmål som är anhängiga i hovrätt varit föremål för intresse i dessa sammanhang; senast i tre domar som Europadomstolen meddelat den 29 oktober 1991. Den praxis som utbildats av de organ som har att tillämpa konventionsbestämmelserna innebär att den enskilde i mycket stor utsträckning anses ha rätt att få sin sak prövad i ett muntligt förfarande även i högre rätt. Högsta domstolen har också i ett brottmål där fråga var om hovrätt förfarit riktigt när den avgjort ett bötesmål utan huvudförhandling uttalat att det - med hänsyn till Europadomstolens tillämpning av artikel 6 i konventionen i ett visst fall - är påkallat med särskild restriktivitet vid tolkning av den nuvarande bestämmelsen om möjlighet att avgöra brottmål utan huvudförhandling (NJA 1988 s. 572). Det får med hänsyn härtill anses uteslutet att öka möjligheterna till skriftlig handläggning i hovrätt på ett sätt som nämnvärt kan påverka hovrätternas arbetsbörda.

21.4.8 Hovrätternas sammansättning

Regler om hovrätts sammansättning står i 2 kap. 4 § RB. Enligt huvudregeln är hovrätt domförför med tre lagfarna domare. I *tvistemål* som av tingsrätt avgjorts med tre lagfarna domare skall dock hovrätten bestå av minst fyra lagfarna domare när den avgör målet. Fler än fem lagfarna domare får inte delta i hovrätten.

I *brottmål* är hovrätt domförför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna domare och tre nämndemän får inte delta. Dessa regler gäller också för vissa *familjemål* (14 kap. 18 § äktenskapsbalken och 20 kap. 1 § föräldrabalken). I brottmål där det inte är fråga om att döma till strängare straff än böter och inte heller är fråga om företagsbot är hovrätten domförför även med tre lagfarna domare.

När hovrätten behandlar frågor om prövningstillstånd är hovrätten domförför med två lagfarna domare. Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är hovrätten domförför med en lagfaren domare.

Vid sidan av de nämnda bestämmelserna finns det särskilda regler om hovrätts sammansättning i 2 kap. 4 a § RB, 67 § patentlagen (1967:837), 13 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål samt 13 kap. 11 § vattenlagen.

De lagfarna domarna i hovrätten är dels ordinarie ledamöter, dels hovrättsassessorer och dels hovrättsfiskaler som tjänstgör som adjungerade ledamöter i väntan på prövning om deras adjunktions-tjänstgöring skall godkännas och de skall utnämnas till hovrättsassessorer. Tjänstgöringen som adjungerad ledamot är ett obligatoriskt inslag i domarutbildningen. Syftet med tjänstgöringen är bl.a. att fiskalens lämplighet skall prövas under tjänstgöring som ledamot i en kollegialt sammansatt domstol. Utrymmet för adjunktions-tjänstgöring minskar naturligtvis om man minskar antalet ledamöter som skall delta i avgörandet av målen.

Riksdagen har gjort ett par uttalanden om sammansättningsreglerna för hovrätt som det kan finnas anledning att redovisa redan nu. Det första uttalandet gjordes år 1971 i samband med att rätten att fullfölja talan till högsta domstolen begränsades avsevärt och högsta domstolen därigenom fick sin nuvarande ställning som en renodlad prejudikatinstans. Vid behandlingen av propositionen i ämnet underströk justitieutskottet att förslagets genomförande medförde att hovrätt kom att döma som sista instans i väsentligt större omfattning än dittills, vilket föranledde att alla möjligheter måste tas till vara för att stärka hovrätternas sammansättning och funktion samtidigt som de betydelsefulla kraven på kvalificerad domarutbildning tillgodosågs (JuU 1971:7 s. 54). Riksdagen lämnade detta uttalande utan erinran. Det andra riksdagsuttalandet är från år 1984 och härrör från behandlingen av förslaget att göra hovrätterna domföra med tre juristdomare i de flesta

fall där minimiantalet dittills hade varit fyra. Justitiekommittén påminde om att reglerna om fullföljd till högsta domstolen innebar att hovrätterna i praktiken blivit slutinstans i de flesta mål. Bl. a av detta skäl var det enligt utskottet nödvändigt att rättskipningen i hovrätt svarade mot högt ställda krav. Utskottet ansåg det därför vara viktigt att bibehålla kravet på att minst två ordinarie domare skulle ingå i rätten (JuU 1983/84:15 s. 23). Riksdagen lämnade även detta uttalande utan erinran. Kravet på att minst två domare skall ha ordinarie tjänst återfinns nu i 26 § förordningen (1979:569) med hovrättsinstruktion.

Rättegångsutredningen hade enligt tilläggsdirektiv från år 1981 i uppgift att förutsättningslöst se över såväl tingsrätternas som hovrätternas sammansättning. En del sammansättningsfrågor behandlade utredningen i ett delbetänkande år 1983 som resulterade i de lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 1984. Andra sammansättningsregler togs upp i utredningens slutbetänkande (SOU 1987:46). Av olika skäl gjorde utredningen ingen sådan generell översyn som direktiven hade talat om utan nöjde sig med att ta upp några specifika frågor. I fråga om hovrätts sammansättning i brottmål fann utredningen det inte påkallat att vare sig minska antalet lagfarna domare i brottmål eller att ändra reglerna så att fler mål kan avgöras i ren juristsammansättning. När det gällde domförhetsreglerna för tvistemål i hovrätt föreslog utredningen att hovrätterna skulle vara domföra med tre juristdomare även i de mål där tingsrätten hade bestått av tre juristdomare. Utredningens förslag genomfördes delvis: regeln om domförhet med fyra juristdomare finns kvar för avgöranden i sak men hovrätten kan besluta i procedurfrågor under den förberedande handläggningen med tre lagfarna domare.

I sitt slutbetänkande pekade rättegångsutredningen också på tänkbara förändringar av domförhetsreglerna som utredningen inte haft tid att överväga. Det gällde vissa frågor som uppkommer under förberedelsen i hovrätt där utredningen konstaterade att vissa rationaliseringsvinster kan göras om prövningen kan ske i en mindre sammansättning än den som skall användas när målet avgörs. Samtidigt pekade utredningen på att frågor om beslutsdelegationer av detta slag måste övervägas noggrant så att inte rättssäkerheten äventyras eller handläggningen när allt kommer omkring blir krångligare än tidigare.

Domförhetsfrågan aktualiserades också i idéskissen om domstolarna i framtiden. Där pekades på möjligheterna att åstadkomma mera flexibla domförhetsregler för kammarrätter och hovrätter. Enligt idéskissen bör man för varje typ av mål eller fråga undersöka om det är rimligt med en så stark sammansättning. Som ett exempel nämndes vissa preliminärfrågor som överklagas från tingsrätt. Det kunde också enligt idéskissen finnas skäl att se över rotelinnehavarens befogenheter

att ensam fatta beslut som rör beredandet av mål till avgörande. Vidare påpekades att även kravet på att två av de domare som deltar i ett avgörande skall vara ordinarie kan behöva genomlysas (idéskissen s. 63).

Av den här redogörelsen framgår att en översyn av domförhetsfrågorna i deras helhet är en mycket omfattande uppgift. En sådan totalöversyn torde också falla utanför vårt uppdrag. Däremot har vi, med anledning av vårt uppdrag att överväga frågor om prövningstillstånd och fullföljdsbegränsningar främst när det gäller de lindrigaste brottmålen, försökt att ta reda på om ett alternativ till sådana regler kunde vara ändringar i domförhetsreglerna.

En inledande synpunkt, som ofta riskerar att komma bort i sådana här resonemang, kan förtjäna att betonas. Som framgår av redogörelsen för gällande sammansättningsregler är förhållandena redan nu ganska invecklade. Det finns ofta anledning för hovrätten att konsultera både lagboken och gamla propositioner för att reda ut vilken sammansättning som är den rätta. Det måste ses som något eftersträvänsvärt att reglerna om domstols sammansättning är så få som möjligt. Alltför många möjligheter riskerar att skapa oklarheter. Det har exempelvis förekommit att hovrätt har avgjort mål med tre lagfarna ledamöter när det skulle ha varit fyra vilket haft till följd att högsta domstolen återförvisat målet till hovrätten för ny behandling. Sådana olycksfall i arbetet medför förstås avsevärda olägenheter för parterna liksom kostnader för samhället. Dessutom är det svårt för hovrätterna att med anspråk på rationalitet tillämpa alltför många sammansättningsregler. Det är en fördel om det inte finns flera olika sammansättningar än att hovrätten utan alltför stora bekymmer kan sätta ut hela rättegångsdagar med mål som kräver samma sammansättning. Det kan påpekas att många av hovrätternas huvudförhandlingar hålls på annan ort än kansliorten och att det då kan vara svårt för den domare som blir "överflödig" när ett särskilt enkelt mål handläggs att hitta på något annat nyttigt att göra. Om man har en särskild sammansättning för mål som inte förekommer så ofta, är risken att planeringen av hovrättsarbetet försvåras. Strävanden efter regler som ger en för varje mål perfekt avpassad sammansättning kan alltså göra att systemet blir komplicerat och svårt att tillämpa.

Vidare bör man göra klart för sig hovrätternas roll i domstolshierarkin. Först och främst är att märka den förändring av högsta domstolens funktion som genomfördes år 1971. Dessförinnan hade högsta domstolen haft möjligheter att ta upp hovrättsavgöranden till överprövning av det skälet att det fanns anledning att ändra i det överklagade hovrättsavgörandet. Men år 1971 skedde en förändring. Högsta domstolens funktion är nu i huvudsak att tillskapa avgöranden som kan vara till vägledning för rättstillämpningen i lägre instanser. Därför har reglerna ändrats så att högsta domstolen i princip bara

överprövar frågor där det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av högsta domstolen. Den förändringen innebar naturligtvis en avsevärd förändring för hovrätterna. De är nu i praktiken sista instans, och möjligheterna för den som fällts av hovrätt trots att han anser sig oskyldig att få skuldfrågan prövad igen är mycket små.

En annan förändring eller utvecklingslinje som kan skönjas är att hovrätternas arbetsuppgifter successivt har renodlats för att möjliggöra att hovrätterna koncentrerar sina resurser till frågor som varit uppe till bedömning i underrätt och till de mera kvalificerade fallen. Här kan man peka på 1971 års inskränkning av möjligheterna att åberopa nytt processmaterial i hovrätt, 1974 års regler om prövningstillstånd i mindre tvistemål samt 1989 års reform. Hovrättens huvuduppgift är nu - mer utpräglat än tidigare - att rätta till felaktiga avgöranden.

Den omständigheten att hovrätt i praktiken är slutinstans pekar i samma riktning som den här utvecklingslinjen - det är angeläget att hovrätten har en kvalificerad sammansättning för att den rätt skall kunna fullgöra sina viktiga uppgifter. Det har också slagits fast genom de båda tidigare refererade riksdagsuttalandena från år 1971 och år 1983. Vad det nu är fråga om är om det kan vara försvarligt att tillskapa en mindre och därmed billigare sammansättning för ett åstadkomma besparingar och förenklingar. Frågan kan i detta sammanhang reduceras till att gälla de bötesbrottmål som nu avgörs av tre lagfarna domare. En mindre sammansättning skulle för dessa mål vara ett alternativ till det system med prövningstillstånd som vi har i uppdrag att utreda.

Ett uppslag som nämnts vid ett av våra domstolsbesök är att ersätta en av de lagfarna ledamöterna med en nämndeman. Det uppslaget torde dock inte medföra någon besparing. Det innebär en administrativ omgång att kalla in en nämndeman i dessa mål och det är heller inte säkert att ersättningen till nämndemannen är mindre än lönen för den lagfarna ledamot som kan frigöras. Detta uppslag kan därför avfärdas.

Det återstår då att ta ställning till om dessa enkla brottmål kan avgöras av en eller två domare i stället för som nu av tre domare. En princip som har brukat styra utformningen av domförhållningsreglerna är att den högre instansen skall ha en starkare sammansättning än underinstansen. Om tingsrätten är sammansatt endast av juristdomare, har hovrätten vid avgörande av målet flera juristdomare än tingsrätten, och högsta domstolen har vid avgöranden i sak flera juristdomare än hovrätten. Bakom denna princip ligger tanken att instanssystemet förutsätter att överinstansen på något sätt förses med bättre möjligheter att avgöra målet än underinstansen. Att målet bedöms en andra gång anses här inte vara tillräckligt. Inte minst av hänsyn till allmänhetens tilltro till förfarandet är det viktigt att ett tingsrättsav-

görande inte ändras av en hovrätt vars kompetens i jämförelse med tingsrättens parterna har anledning att ifrågasätta.

De mål som kan vara aktuella att handlägga med en förenklad domförhållningsregel i hovrätt har i tingsrätten handlagts antingen av en ensam lagfaren domare eller av en domare (eventuellt en tingsnotarie efter särskilt förordnande) och tre nämndemän. Den nuvarande hovrättsammansättningen - tre lagfarna domare - uppfattas säkerligen av de inblandade som starkare än tingsrättsammansättningen, vare sig tingsrätten dömt med eller utan nämndemän. Men en sammansättning med bara en lagfaren domare i hovrätt blir det nog svårt att få allmänheten att godta. Den som frikänns från ett åtal för fortkörning av en tingsrätt som bestått av en domare - med eller utan medverkan av nämndemän - kan nog knappast känna sig rättvist behandlad om han efter överklagande av åklagaren fälls till ansvar av en hovrätt som bestått av en enda ledamot. Härtill kommer att en sakprövning inför en enda lagfaren domare knappast är godtagbar i en domstol som i realiteten utgör slutinstans. I de länder vilkas rättssystem vi har studerat förekommer det inte i den andra domstolsinstansen. Redan på detta stadium av resonemanget kan därför tanken att hovrätten i enklare brottmål skall bestå av en enda lagfaren domare skrinläggas.

Lika lätt kan man inte avfärda en sammansättning med två lagfarna domare. I rättegångsutredningens slutbetänkande diskuterades huruvida tingsrätt i de tvistemål som nu handläggs av tre lagfarna domare i stället som huvudregel skulle kunna vara sammansatt med två lagfarna domare. Utredningens majoritet fann inte anledning att föreslå en sådan förändring. De främsta skälen till detta ställningstagande var att det utgjorde en rättssäkerhetsgaranti att rätten i dessa komplicerade mål bestod av tre domare, att en dom som avkunnades med en röst mot en kunde minska förtroendet för domstolarna, att omröstningsreglerna i tvistemål medförde att den yngre av domarna inte fick något avgörande inflytande på utgången eftersom det vid lika röstetal blir den "främste" som får utslagsröst och att utbildningsmöjligheterna för yngre domare skulle minska. Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande mötte tanken på en tvådomarsammansättning i tvistemål i tingsrätt ett kompakt motstånd. Bara två av 25 remissinstanser kunde tänka sig en huvudregel med tvådomarsammansättning. I lagstiftningsärendet följdes utredningens förslag (prop. 1988/89:95 s. 62 f.) och huvudregeln är alltså fortfarande att tingsrätterna i de aktuella målen är sammansatta med tre juristdomare.

Detta ställningstagande kan vara bra att ha i minnet när man skall diskutera en tvådomarsammansättning i vissa brottmål i hovrätt. Det är svårt att säga hur allmänheten skulle uppfatta kompetensen hos en hovrätt som i brottmål består av två domare. Sakligt sett kan man hävda att avgörandets kvalitet blir väsentligt mycket bättre om två domare deltar än om rätten bara består av en domare. Framför allt är

det vid överläggningen till dom och vid avfattandet av domen som möjligheterna till diskussion rörande olika lösningar och motiveringarna för dessa ger den större sammansättningen ett väsentligt försteg framför endomaralternativet. Medverkan av en tredje ledamot medför naturligtvis ytterligare möjligheter till ett bra avgörande men det kan hävdas att de allra enklaste målen blir tillräckligt noggrant penetrerade av två ledamöter. Omröstningsreglerna medför i regel att den mildare meningen vinner. I en sammansättning med två ledamöter kan därför den som vill frikänna alltid vara säker på att domen också blir frikännande. Det kan emellertid inte heller anses vara någon avgörande nackdel. Det bör alltså finnas utrymme att diskutera en tvådomarsammansättning för vissa brottmål.

Vilka brottmål är det då som kan komma i fråga för en sådan domförhållningsregel? Om man exempelvis införde en särskild förenklad sammansättning för de trafikbrottmål där det strängaste straffet är penningböter, framgår av den undersökning som redovisats som bilaga till del B av vårt betänkande att uppskattningsvis drygt 700 mål om året skulle omfattas.

Som ovan påpekats är det emellertid en opraktisk ordning att ha en särskild sammansättningsregel för mål som inte förekommer särskilt ofta. Det finns därför anledning att försöka se hur den skisserade domförhållningsregeln för den målgrupp som här använts som exempel skulle påverka den enskilda hovrättsavdelningen. För exempelvis Svea hovrätt, som handlägger 40 % av målen i hovrätterna, skulle det innebära 280 mål om året. Utslaget på var och en av de tretton avdelningarna som handlägger brottmål blir det bara omkring 20 mål per avdelning och år. Att ha en särskild sammansättningsregel för så få mål gör att det kan bli svårt att använda sammansättningsregeln rationellt. Exempelvis kan man antagligen aldrig få ihop tillräckligt många mål för att hålla en hel rättegångsdag med mål där den särskilda sammansättningsregeln är tillämplig. Och som antytts tidigare kan det vara orationellt att blanda mål med olika sammansättningsregler under en och samma rättegångsdag, framför allt i samband med rättegångar på annan ort än där hovrätten har sitt kansli.

Om man skall laborera med en förenklad sammansättning för lindrigare brottmål, bör man därför försöka få in flera mål under regeln. Den rationellaste lösningen är att helt enkelt ta bort den nuvarande regeln om en sammansättning med tre lagfarna domare i enklare brottmål och ersätta den med en sammansättning med två lagfarna domare. De mål som det är fråga om är de mål där det inte förekommer anledning att döma till svårare straff än böter och det inte heller är fråga om företagsbot. Den enklare domförhållningen kommer då att omfatta alla mål som bara rör brott med enbart böter i straffskalan samt en hel del andra mål som rör brott där det förekommer

både fängelse och böter, exempelvis snatteri och ringa häleri. Härtill kommer ett litet antal fall där det bara är föreskrivet fängelse i straffskalan men där tingsrätten med tillämpning av särskilda bestämmelser dömt till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet (29 kap. 3, 5 och 7 §§ BrB). Det är möjligt att det då blir tillräckligt många mål för att den tänkta minskningen av antalet ledamöter verkligen skulle innebära en rationalisering. Men här kan man fråga sig om det är godtagbart att ha en sammansättning med bara två domare för avgöranden i sak i alla dessa mål, av vilka en del rör relativt allvarliga brott.

Slutsatsen av det sagda blir att vi inte ser ändringar i domförhetsreglerna som en realistisk möjlighet att underlätta hovrätternas arbete med de lindrigaste brottmålen.

21.4.9 Andra åtgärder för att underlätta för hovrätten

Som framgått av genomgången finns det många förslag som kan leda till minskning av hovrätternas arbetsbörda som kan diskuteras och som har diskuterats flitigt genom åren. Det finns naturligtvis ytterligare uppslag utöver dem som tagits upp i det föregående. Ett förslag som framförts till oss är att öka möjligheterna för tingsrätterna att själva ompröva sina avgöranden. Men den frågan har som så många andra utretts nyligen och utredningen har resulterat i att det nu finns regler om omprövning i s.k. domstolsärenden medan tanken att i övrigt införa omprövningsregler i allmän domstol har avvisats (Ds 1988:66 s. 79 ff. och prop. 1989/90:71 s. 58).

Ett annat uppslag, som säkert skulle innebära att hovrätternas arbete med grova brottmål skulle minska högst avsevärt, är att ta bort den ovillkorliga rätten för personer, som är häktade och dömts till fängelse av tingsrätt och som överklagar, att tillgodoräkna sig tiden mellan tingsrättens dom och hovrättens dom som verkställighet av fängelsestraffet om talan inte bifalls. En sådan förändring genomfördes i England år 1969 då det bedömdes att anhopningen av grundlösa överklaganden hindrade domstolarna att syssla med de överklaganden som var befogade. Inom fjorton dagar efter förändringen hade antalet överklaganden i brottmål halverats. I den svenska debatten aktualiseras den här tanken ibland, senast av f.d. hovrättslagmannen Erik Holmberg i Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet, nr. 1/1990-91 s. 156. Överväganden i denna fråga ligger emellertid utanför vårt uppdrag.

Man kan också tänka sig ekonomiska styrmedel för att minska måltillströmningen till hovrätterna. Ett exempel härpå är att begränsa förmånerna enligt rättshjälpslagstiftningen eller reglerna om offentlig försvarare i brottmål. Ett annat exempel är att införa någon form av

avgifter för överklagande till hovrätt, möjligen i kombination med en rätt att få tillbaka erlagd avgift för den som vinner målet i hovrätten (jfr SOU 1986:1 s. 96 ff.). Längre fram i detta kapitel diskuterar vi frågan om avgifter, i första hand med utgångspunkt från förhållandena i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

21.4.10 Ändringsdispens

Rättegångsutredningens förslag m.m.

Rättegångsutredningen behandlade frågor om ändringsdispens i de allmänna domstolarna i sitt slutbetänkande (SOU 1987:46) Översyn av rättegångsbalken 4 Hovrättsfrågor, sammansättningsfrågor m.m. Utredningens majoritet föreslog därvid att dispenssystemet för mindre tvistemål skulle avskaffas och att dispensregler för andra mål inte skulle införas. I en reservation föreslogs en viss utvidgning av systemet med prövningstillstånd i tvistemål samt nya regler om prövningstillstånd för mål om ansvar för brott med endast böter i straffskalan.

Under remissbehandlingen av betänkandet tillstyrkte knappt hälften av remissinstanserna utredningens förslag att avskaffa reglerna om prövningstillstånd i tvistemål. Återstoden tillstyrkte regler om prövningstillstånd i någon form men flera av dessa var negativa till ett krav på prövningstillstånd för brottmål.

Utredningens förslag togs upp i prop. 1988/89:95. Departementschefen uttalade att förslaget i reservationen låg väl i linje med önskemålet om att i högre grad än nu kunna anpassa förfarandet till vad det enskilda målet kräver och med strävandena att koncentrera hovrätternas resurser till de mera komplicerade fallen. Emellertid borde enligt departementschefen frågan om dispensprövning belysas ytterligare såväl från rättssäkerhetssynpunkt som från rent lagteknisk utgångspunkt. Departementschefen uttalade att hon hade för avsikt att inom kort låta remittera en departementspromemoria med förslag till utvidgning av systemet med prövningstillstånd på grundval av förslaget i reservationen till rättegångsutredningens slutbetänkande och att hon därför inte tog upp frågan om prövningstillstånd i hovrätt i det aktuella lagstiftningsärendet.

Planerna på en departementspromemoria ersattes sedermera med uppdraget till oss att överväga frågan.

Långa instanskedjor

När direktiven talar om att ett system med ändringsdispens bör övervägas i de fall där instanskedjan är lång avses frågor som i första instans handläggs av förvaltningsmyndighet. Ett exempel på sådana

frågor i de allmänna domstolarna är ärendena om betalningsansvar för felparkeringsavgift där polismyndighetens beslut överklagas till tingsrätt. I dessa fall finns det också ett system med ändringsdispens i ledet tingsrätt - hovrätt. I direktiven ges utredningen uppdrag som kan resultera i en förlängd instanskedja. På de allmänna förvaltningsdomstolarnas område finns det en hel del mål där den första domstolsinstansen inte är länsrätt utan kammarrätt. Vi har till uppgift att ta ställning till om den första domstolsprövningen i dessa fall i stället kan äga rum i länsrätt. Det bör för dessa mål enligt direktiven övervägas en ordning med ändringsdispens i ledet länsrätt - kammarrätt.

Den här frågan är inte lika aktuell för de allmänna domstolarna. Men även här finns det fall där en nedflyttning av den första domstolsprövningen kan bli aktuell. För närvarande överklagas beslut från kronofogdemyndigheter direkt till hovrätt. Vi har i uppdrag att överväga om den första domstolsprövningen i stället kan ske i tingsrätt. Vi redovisar det uppdraget i avsnitt 22.9 och diskuterar där också frågan om prövningstillstånd i ledet tingsrätt - hovrätt.

Ändringsdispens i brottmål - allmänna synpunkter

Det sägs ofta från hovrättshåll att behandlingen av vissa bötesmål med nuvarande regler inte sällan kräver oproportionerligt stora resurser. Man syftar då på de fall där det redan från början står mer eller mindre klart att tingsrättens dom är riktig. Dessa mål måste med nuvarande ordning normalt sett gås igenom fullständigt vid en huvudförhandling, där muntlig bevisning som tagits upp vid tingsrätten ofta måste tas upp på nytt i hovrätten. Ett dispenssystem för bötesmål skulle i hög grad underlätta handläggningen av de enkla fallen.

Emellertid är det en avsevärd skillnad mellan att begränsa rätten till överprövning i tvistemål om mindre värden och att införa motsvarande begränsning i brottmål. I ett förmögenhetsrättsligt tvistemål avgör rätten en tvist om pengar eller sådant som kan värderas i pengar. Det är lätt att förstå att samhället kan ha ett legitimt intresse att begränsa de insatser som ställs till förfogande för att lösa sådana tvister åt parterna, i synnerhet om tvisten rör ett lågt belopp. Men ett brottmål är något annat. I ett brottmål är det samhället som har tagit initiativ till ett förfarande som syftar till att fastställa att den enskilde har brutit mot en regel som samhället har ställt upp för medborgarna och till att bestämma ett straff för regelöverträdelsen. Onekligen kan det hävdas att den som är föremål för brottsmisstankar har särskild anledning att ställa anspråk på att prövningen sker under betryggande former.

Innebär då detta att det är uteslutet att införa regler om prövningstillstånd i brottmål? Den ståndpunkten förfäktas inte sällan i den

allmänna debatten och har även företrädare bland dem som är verksamma inom rättsväsendet. Bl.a. har representanter för Sveriges advokatsamfund vid samtal med oss framfört att man motsätter sig att rätten till överprövning i brottmål begränsas eftersom det enligt svensk rättstradition är en oförytterlig rättighet för den som dömts för brott att få sin sak överprövad av högre instans. Man har påpekat att det även i mål om ansvar för mindre grova brott kan förhålla sig så att den enskildes ära och vandel står på spel. Det har också sagts att ett system med prövningstillstånd för brottmål skulle äventyra rätts-säkerheten.

Enligt vår uppfattning är detta resonemang något onyanserat. Det finns en mängd olika förfaranden som är brottsliga enligt brottsbalken och andra lagar och förordningar och de straff som är stadgade varierar från böter för de lindrigaste förseelserna upp till ett maximum på livstids fängelse för mord och några andra mycket grova brott. Vid införandet av 1734 års lag tillämpade domstolen samma förfaranderegler och sammansättningsregler oberoende av svårheten på det brott som rättegången gällde. I takt med samhällsutvecklingen har det visat sig finnas ett behov av regler som gör det möjligt att anpassa förfarandet till den sak som processen rör. Numera finns det förfaranderegler och sammansättningsregler som medger en enklare rättegång när målet rör ett lindrigare brott. Ett mål om ansvar för fortkörning kan handläggas i enklare former än ett mål om ansvar för mord. Det tydligaste exemplet på denna utveckling mot mera flexibla handläggningsformer är frågorna om felparkering som t.o.m. år 1975 handlades som brottmål. De rättssäkerhetsgarantier som finns inbyggda i brottmålsförfarandet gjorde att beivrandet av felparkeringar blev ineffektivt; den som visste hur man skulle utnyttja systemet hade goda möjligheter att slippa ifrån sina parkeringsböter. Numera handläggs frågorna om felparkering i ett avsevärt enklare förfarande som inte är försett med lika omfattande rättssäkerhetsgarantier som brottmålsförfarandet. Vi anser att det är närmast självklart att man på detta sätt gör skillnad på stort och smått i domstolsförfarandet.

I hovrätterna har det sedan RB infördes år 1948 varit möjligt att avgöra mål om ansvar för mindre grova brott utan att hålla huvudförhandling. Enligt de regler som gällde före år 1984 hade hovrätten full frihet att avgöra brottmål utan att hålla huvudförhandling bl.a. i det fallet att tingsrätten hade dömt den tilltalade endast till böter och det inte fanns anledning att ådöma någon strängare påföljd i hovrätten. Detta gällde oavsett om den tilltalade begärt huvudförhandling i hovrätten eller ej. Fr.o.m. år 1984 skall hovrätten däremot hålla huvudförhandling på begäran av den tilltalade, om det inte är uppenbart att förhandling är obehövlig.

Antag att en person åtalats för fortkörning. Åklagaren åberopar i tingsrätten två vittnen, båda poliser som rapporterat fortkörningen. Den tilltalade vitsordar att han kört bilen men förnekar att han kört för fort. Han åberopar i sin tur två vittnen som fanns med i bilen vid det aktuella tillfället och som skall styrka att bilen förts inom lagliga hastighetsgränser. Tingsrätten sätter tilltro till polisvittnena och dömer den tilltalade för fortkörning. Den tilltalade överklagar till hovrätten med yrkande om frikännande. Han begär att hovrätten avgör målet efter huvudförhandling och hemställer att de av honom i tingsrätten åberopade vittnena förhörs på nytt i hovrätten.

Ett system med prövningstillstånd innebär i denna situation - och det är främst i fall av denna typ som systemet innebär några egentliga vinster - att hovrätten har att göra en preliminär granskning av materialet för att utröna om det finns något som tyder på att tingsrättens bedömning av bevisfrågan kan vara felaktig och att domen därför kanske skall ändras. Från den tilltalades perspektiv innebär systemet att han - för att vara säker på att målet tas upp till fullständig prövning - redan i överklagandet måste peka på sådana omständigheter som får hovrätten att vid sin granskning av handlingarna känna åtminstone något tvivel på tingsrättsdomens riktighet.

Om hovrätten i stället hade bedömt målet med utgångspunkt från de före den 1 juli 1984 gällande reglerna, får man anta att handläggningen regelmässigt inletts med att överklagandet översänts till åklagaren för yttrande (s.k. kommunikering) och att åklagaren avgett ett helt kort yttrande som endast innefattat en begäran om att tingsrättens dom skulle fastställas. Härefter skulle hovrätten ha att ta ställning till om den tilltalades begäran om huvudförhandling skulle bifallas eller om målet skulle avgöras på handlingarna. Om hovrätten i detta läge inte skulle finna något i handlingarna som ingav tvivel om tingsrättsdomens riktighet, skulle hovrätten ha full frihet att avgöra målet på handlingarna. Innan avgörandet formellt kunde beslutas, skulle parterna visserligen få möjlighet att slutföra sin talan, men i ett mål av denna typ kan det knappast antas att något nytt skulle tillföras med anledning av det. I praktiken skulle målet alltså avgöras på grundval av tingsrättens akt i målet och på grundval av de uppgifter som den tilltalade lämnat i samband med överklagandet. Även i detta fall skulle alltså - sett ur den tilltalades perspektiv - en fullständig omtagning av målet i hovrätten kräva att den tilltalade redan i överklagandet pekar på någon omständighet som inger tvivel om tingsrättsdomens riktighet.

En skillnad mellan de båda förfarandena är att antalet hovrättsledamöter vid en dispensprövning är två och vid en prövning enligt de före år 1984 gällande reglerna är tre. Men detta talar närmast till dispensprövningens förmån; den tilltalade behöver i det systemet

endast övertyga en ledamot om att målet skall tas upp till prövning vid huvudförhandling.

Om man ser till den praktiska verkligheten, förefaller mot den beskrivna bakgrunden talet om ett brott mot svensk rättstradition och om en försämring av rättssäkerheten som något överdrivet. Vad det är fråga om är att söka en väg att handlägga de enklaste brottmålen på ett enklare sätt. Det går, på grund av europakonventionens bestämmelser, inte att gå tillbaka till den ordning som gällde före år 1984, dvs. att utöka möjligheterna för hovrätten att avgöra brottmål i sak efter ett skriftligt förfarande. Men om man utformar det skriftliga förfarandet som ett prövningstillstånds förfarande, är det tillåtet enligt europakonventionen.

Enligt vår mening innebär ett system med ändringsdispens ett ändamålsenligt sätt att handlägga mål om ansvar för mindre grova brott i hovrätten. Genom ett sådant system åstadkommer man att hovrätten får bättre möjligheter att anpassa förfarandet efter målets beskaffenhet. Systemet, sådant vi beskrivit det, innebär ju att hovrätten faktiskt gör en prövning av de frågor som överklagats. Skillnaden är att prövningen är enklare för hovrätten och därmed snabbare och billigare för parterna. I praktiken är det för parterna inte stor skillnad mellan ett dispensförfarande och en prövning i sak utan huvudförhandling.

Av den internationella översikten framgår att det internationellt ingalunda är ovanligt med begränsningar av möjligheterna till överprövning av brottmålsdomar. Av de åtta länder, alla med högt stående rättssystem, som finns med i översikten är det bara Finland och Island som inte har några inskränkningar i detta hänseende. I Frankrike och Nederländerna finns det inga ordinära möjligheter att få skuldfrågan i mindre brottmål omprövad av högre rätt. I Norge finns det begränsningar i möjligheten till överprövning i alla brottmål - olika konstruerade beroende på brottets svårhet. I Danmark finns det regler om prövningstillstånd för mindre grova brottmål samtidigt som de grävsta brottmålen avgörs under medverkan av jury varför skuldfrågan inte kan överprövas av högre rätt. System av liknande slag för grova brottmål finns också i Frankrike och Tyskland. I England finns ett system med prövningstillstånd för alla brottmål utom för de allra lindrigaste som i regel avgörs enbart av lekmän i första instans. Det är alltså i dessa åtta länder mera regel än undantag med begränsningar i möjligheterna till överprövning.

Det sagda talar enligt vår mening för att man överväger ett system med ändringsdispens för de lindrigaste brottmålen. Det gäller då att överväga vilka brottmål som skall omfattas av ett sådant system.

Den enda avgränsning som är praktiskt möjlig är att på något sätt knyta regler om ändringsdispens till vilken påföljd som är aktuell i målet. De påföljder som förekommer i svensk strafflagstiftning är

straffen böter och fängelse samt de övriga påföljderna villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Principen i lagstiftningen är den att de enskilda straffbuden anger en straffskala i böter eller fängelse eller bådadera och att straffet enligt särskilda bestämmelser kan bytas ut mot en av de andra påföljderna. Fängelse är alltid att anse som ett svårare straff än böter. Det innebär att det för de lindrigaste brotten bara föreskrivs böter i straffskalan.

Även på bötesnivån finns det en indelning. Huvudregeln är att böter ådöms i ett visst antal dagsböter där storleken av varje dagsbot bestäms av den dömdes ekonomiska förhållanden. Från och med den 1 januari 1992 gäller att dagsböter skall bestämmas till ett antal av minst 30 och högst 150 (200 som gemensamt straff för flera brott) samt att varje dagsbot skall bestämmas till lägst 30 och högst 1 000 kr. Det innebär att det maximala dagsbotsstraffet är 150 000 kr för ett brott och 200 000 kr för flera brott. Vid sidan härav finns för de allra lindrigaste brotten, som ibland kallas för ordningsföreseelser, ett enklare system med penningböter. De brott som straffas med penningböter är till alldeles övervägande delen olika trafikföreseelser. Systemet går ut på att bötesbeloppet fastställs enbart på grund av brottets beskaffenhet utan hänsyn till den dömdes ekonomi. De föreseelser som kan beivras av polismän genom föreläggande av ordningsbot är alla sådana att de bestraffas med penningböter. Det högsta beloppet som kan utdömas som penningböter har ökat genom åren. Ursprungligen var det 300 kr. Det har sedan höjts och från och med den 1 januari 1992 är maximibeloppen 2 000 kr vid ett brott och 5 000 kr när penningböter tillämpas som gemensamt straff för flera brott. Det finns sedan den 1 januari 1992 en koppling mellan de båda bötesystemen på så sätt att det lägsta antalet dagsböter som får dömas ut i regel är 30. Om brottet förskyller lägre straff än 30 dagsböter, skall i stället penningböter dömas ut.

I två fall döms böter ut efter särskild beräkningsgrund, normerade böter. Det ena fallet är olaga trålfiske (35 c § fiskelagen, 1950:596) där böterna högst kan bestämmas till etthundra gånger antalet hästkrafter (DIN) i motorn på det fiskefartyg som använts för bogsering av trålen. Det andra fallet är brott mot vissa bestämmelser i lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled. Enligt lagens 77 § bestäms straffet till ett belopp från och med fem till och med femtio öre för varje stycke flottgods, dock lägst tio kr.

I tidigare sammanhang (SOU 1987:46) har föreslagits att en reform bör ta sikte på de mål där någon annan påföljd än böter inte är aktuell. Vi delar den uppfattningen. Att införa regler om begränsning av möjligheterna till överprövning för den som dömts till ett fängelsestraff skulle innebära ett stort ingrepp i rätten till överprövning i andra instans. Vi är inte beredda att föreslå det.

De mål som skall omfattas av ett system med ändringsdispens bör således vara bötesmål. Men även här kan man göra olika avgränsningar. Den metod som ligger närmast till hands är att knyta frågan om prövningstillstånd till den påföljd som ådömts i målet. Systemet kan då utformas så att prövningstillstånd krävs i mål där tingsrätten i påföljdsdelen endast dömt till böter. Ett sådant system skulle för det första omfatta mål som bara rör de ordningsförseelser som straffas med penningböter. Härutöver skulle man i systemet få med mål som i tingsrätten rör brott som straffas med dagsböter som högsta straff. Hit hör brottsbalksbrotten misshandel (ringa brott), vållande till annans död (ringa brott), hemfridsbrott, olaga intrång, förtal, förolämpning, tillgrepp av fortskaffningsmedel (ringa brott), fyndförseelse, åverkan, tagande av olovlig väg, olaga spridande av efterbildning, missbruk av larmanordning, hindrande av förrättning och föregivande av ställning såsom advokat. Dessutom tillkommer en del brott inom specialstraffrätten, exempelvis vårdslöshet i trafik, bristande uppbörsredovisning, ringa narkotikabrott (eget bruk av narkotika) samt vissa brott mot jakt- och fiskelagstiftningen. Det skulle också krävas prövningstillstånd i mål om brott där det ingår både fängelse och böter i straffskalan och där tingsrätten bestämt straffet till böter. Exempel på brott med en sådan straffskala är ofredande, olaga hot, sexuellt ofredande, förförelse av ungdom, snatteri, egenmäktigt förfarande, bedrägligt beteende, undandräkt, ringa narkotikabrott (inte eget bruk av narkotika) och rattfylleri. Tingsrätten kan också bestämma straffet till böter i fall av försök, förberedelse och stämpling till brott där det bara ingår fängelse i straffskalan och då skulle det krävas prövningstillstånd vid överklagande till hovrätt. Slutligen kan tingsrätten i vissa fall där det bara ingår fängelse i straffskalan sätta ned straffet till böter. De fallen är om gärningen begåtts i nödvärnsliknande situationer (24 kap. 5 § BrB) och om den tilltalade är under 21 år (29 kap. 7 § BrB). Även i sådana fall skulle det krävas prövningstillstånd vid överklagande till hovrätt.

Inom vårt sekretariat har gjorts en undersökning av brottmål i Svea hovrätt och i hovrätten för Västra Sverige. Undersökningsresultatet redovisas i bilaga 6 till del B av betänkandet. Av undersökningen framgår att uppskattningsvis 2 000 mål om året i hovrätterna skulle omfattas av ett system med prövningstillstånd sådant som vi här skisserat.

Ett system där regler om prövningstillstånd knyts till den påföljd som tingsrätten ådömt innebär alltså att det blir en i viss mån flytande gräns mellan mål som kan överprövas utan prövningstillstånd och mål där det krävs tillstånd. Dessutom kan man med ett sådant system inte undvika att en del mål om i och för sig ganska allvarliga brott där

straffet på grund av särskilda omständigheter satts under straffminimum omfattas. Det ligger emellertid i sakens natur att det relativt ofta kommer att finnas skäl att bevilja prövningstillstånd i sådana mål.

Enligt vår uppfattning innebär den avgränsning av systemet med prövningstillstånd som vi nu har diskuterat en lämplig avvägning mellan de olika intressen som gör sig gällande. En tänkbar invändning sammanhänger dock med att systemet, som vi senare kommer in på, av rättviseskäl inte bara bör gälla för den tilltalade utan även för åklagaren och målsäganden. Då kan det system som vi nu diskuterar leda till mindre lämpliga resultat. För att ta ett exempel: Om tingsrätten i ett mål om ansvar för mord och fortkörning frikänner den tilltalade från åtalet för mord och dömer till böter för fortkörning, skulle det med det skisserade systemet krävas prövningstillstånd för att hovrätten skulle pröva ett överklagande från åklagaren beträffande mordåtalet. En sådan konsekvens kan man emellertid undvika om man utformar lagen så att det inte krävs prövningstillstånd vid talan mot frikännande dom i mål av viss svårhet. Vi återkommer här till i specialmotiveringen till förslaget till lag om ändring i RB.

Vi föreslår alltså att det införs regler om prövningstillstånd i brottmål där tingsrätten inte dömt till strängare straff än böter. Frikännande domar beträffande grövre brott bör dock kunna överklagas utan krav på prövningstillstånd. Vi föreslår att hovrätten skall bevilja prövningstillstånd enligt samma grunder som gäller för de tvistemål som nu omfattas av regler om prövningstillstånd, alltså förutom i prejudikatfall och fall då det föreligger synnerliga skäl att pröva överklagandet även när anledning förekommer till ändring i det slut vartill tingsrätten kommit, ändringsdispens.

Närmare om utformningen av ett system med ändringsdispens för brottmål

En särskild fråga är hur man skall behandla de - rimligen ganska sällsynta - fall där talan om enskilt anspråk, främst skadestånd, förs i samband med ansvarstalan. I allmänhet får det, som vi tidigare anfört, anses olämpligt att en tingsrättsdom till en del kräver dispens för överprövning och till en del får överprövas utan sådan dispens. Enligt vår mening bör systemet utformas så att prövningstillstånd även krävs i de fall tingsrätten har prövat ett enskilt anspråk. En begränsning när det gäller beloppet bör dock gälla på så sätt att det inte krävs prövningstillstånd när den tilltalade har ålagts något som kan värderas till högre belopp än ett basbelopp.

En fällande brottmålsdom kan medföra andra följder för den dömde än straff. Som exempel kan nämnas frågor om förverkande av egendom och annan särskild rättsverkan. I de brottmål som det nu är fråga om är det - som framgår av den undersökning som redovisats i bilaga

6 till betänkandets del B - ganska ovanligt att sådana frågor kommer upp. I den mån det förekommer torde sådan särskild rättsverkan aldrig ha så ingripande betydelse för den enskilde att man av den anledningen bör avstå från att låta dispensreglerna omfatta även dessa fall.

Reservanterna i rättegångsutredningen föreslog att dispenssystemet för brottmål skulle gälla inte bara när det är den tilltalade som överklagar tingsrättens dom, utan även när det är åklagaren eller målsäganden som överklagar. Att målsäganden i detta hänseende bör vara jämställd med den tilltalade torde vara givet. Vad som möjligen kan föranleda diskussion i denna del är frågan om även åklagaren skall vara underkastad ett krav på dispens. Man kan i det hänseendet göra en jämförelse med vad som gäller vid överklagande till HD av hovrätts dom i brottmål. Här gäller krav på dispens för enskilda parter, medan de åklagare som har rätt att föra talan i HD - riksåklagaren, justitiekanslern och riksdagens ombudsmän - inte är underkastade dispenskrav. Denna ordning bottnar givetvis i att det har ansetts kunna anförtros åt dessa åklagare att på eget ansvar välja ut de mål som är lämpliga för en fullständig prövning i HD. Det skulle på motsvarande sätt kunna hävdas att den åklagare som fört talan i tingsrätten är väl skickad att själv göra bedömningen huruvida det föreligger anledning till ändring av tingsrättens dom och att något dispenskrav därför inte bör gälla för åklagarsidan.

Mot att generellt undanta åklagaren från dispenskravet talar å andra sidan att det är principiellt viktigt att parterna i en brottmålsrättegång så långt möjligt ges en processuellt likvärdig ställning. Att införa ett ensidigt krav på prövningstillstånd skulle kunna förstärka den känsla av underläge som många tilltalade menar sig ha i ett brottmål. Härtill kommer att en ordning med dispensprövning även när åklagaren överklagar inte torde medföra något nämnvärt merarbete för hovrätternas del; dels är antalet fall där åklagaren i bötesmål överklagar tingsrättens dom mycket få, dels kan givetvis även åklagaren misstaga sig i fråga om behovet av en närmare granskning av tingsrättsavgörandet, i vilket fall dispensprövningen är av godo. Övervägande skäl talar för att man i denna fråga stannar för samma standpunkt som intagits i det lagstiftningsärendet där dispensprövning i mål om felparkeringsavgift infördes, nämligen att samma dispenskrav i princip bör gälla för åklagaren som för enskilda parter (prop. 1988/89:6 s. 11).

På en punkt finns det emellertid anledning att modifiera det nu gjorda ställningstagandet. Det gäller de ytterst sällsynta fall där åklagarens talan förs av riksåklagaren, justitiekanslern eller riksdagens ombudsmän. Dessa åklagare är som nämnts inte underkastade dispenskrav vid överklagande till HD. Det är givetvis inkonsekvent att de skall vara underkastade regler om tillståndsprövning när de

överklagar tingsrättsdomar samtidigt som de betros med möjligheten att föra upp mål från hovrätt till högsta domstolen. Ett undantag bör därför göras för dessa situationer. Något praktiskt behov av att låta ett sådant undantag omfatta även felparkeringsmålen finns däremot inte.

Till ytterligare detaljer beträffande utformningen av det föreslagna systemet återkommer vi i specialmotiveringen till förslaget till lag om ändring i RB.

Ändringsdispens i andra mål

Enligt direktiven bör vi också överväga frågan om ändringsdispens beträffande andra mål än de som hittills nämnts. En sådan målgrupp är tvistemålen. Där gäller som nämnts redan nu regler om ändringsdispens i tvistemål som rör mindre värden än ett halvt basbelopp (f.n. 16 100 kr).

Av de omkring 3 200 tvistemål som kom in till hovrätterna under år 1989 var 506 småmål.

Här kan finnas anledning att redovisa vissa uppgifter ur den officiella statistiken om småmålen. Under år 1989 överklagades 6,8 procent av tingsrätternas avgöranden i ordinära tvistemål till hovrätterna medan 4,8 procent av avgörandena i småmål överklagades. Under samma år ändrade hovrätterna drygt 30 procent av de överklagade avgörandena i ordinära tvistemål och omkring 10 procent av avgörandena i småmål. Den officiella statistiken innehåller inga uppgifter om hur många av småmålen som avgörs av hovrätterna genom beslut att inte meddela prövningstillstånd. Av en undersökning som domstolsverket har utfört framgår emellertid att ungefär 80 procent av de överklagade småmålen avgjordes av hovrätterna genom sådana beslut år 1985 (Dv rapport 1987:8). Det finns ingen anledning att tro att det skett några större förändringar i detta hänseende under de år som har gått sedan år 1985.

I den tidigare nämnda reservationen till rättegångsutredningens slutbetänkande föreslogs att värdegränsen (ett halvt basbelopp) skulle behållas, men att det avgörande inte skulle vara vad parterna tvistade om i tingsrätten utan vad de ville föra upp till hovrättens prövning. Nackdelen med en sådan ordning är emellertid att reglerna blir avsevärt mera komplicerade än i dag. Bl.a. kan tingsrätterna inte när de meddelar dom alltid veta om det kommer att krävas prövningstillstånd eller inte, och anvisningarna till parterna om hur de skall överklaga blir därför i vissa fall ganska invecklade.

Vad som i stället kan övervägas när det gäller tvistemål är att höja gränsen på ett halvt basbelopp. Här skall man emellertid beakta att de tvistemål som rör mindre värden än ett halvt basbelopp, de s.k. småmålen, nu omfattas av ett helt eget regelsystem som särbehandlar

dem i olika avseenden. Till skillnad från andra (s.k. ordinära) tvistemål finns det inget utrymme för tingsrätten att avgöra småmålen under medverkan av flera domare. Det finns en särskild forumregel för dessa mål. Den vinnande partens rätt till ersättning av motparten för rättegångskostnader är mycket begränsad. Part har bara i undantagsfall rätt att få biträde enligt rätts hjälpslagen (1972:429) för att utföra sin talan. Det ingår inte i vårt uppdrag att se över dessa regler. Däremot finns det ingenting som hindrar oss från att, oberoende av småmålsreglerna i övrigt, föreslå att det skall krävas prövningstillstånd i hovrätt för dispositiva tvistemål där det som parterna tvistade om i tingsrätten inte är värt mer än ett, i stället för ett halvt, basbelopp. Det finns ingen statistik som visar hur många mål ytterligare som skulle omfattas av en sådan regel. Man kan emellertid utgå från att det skulle bli fråga om några hundratal mål ytterligare utöver de omkring 500 mål som nu omfattas av prövningstillståndsreglerna i tvistemål. Vi anser att hovrätternas arbetssituation motiverar en sådan förändring och föreslår därför - och mot bakgrund av de positiva effekterna av nuvarande system - att den genomförs.

Man kan vidare överväga att införa regler om ändringsdispens även för vissa mål som rör något som inte kan värderas i pengar (fastställelsetalan, vårdnads mål, mål om avhysning från lägenhet). Detta bör emellertid inte komma i fråga, eftersom dessa mål kan avse frågor av betydande vikt för den enskilde.

Ett system med prövningstillstånd kan föreslås av andra skäl än som nu nämnts. Vi har lämnat ett sådant förslag i kapitel 17 när det gäller mål om verkställighet av vårdnadsavgöranden m.m.

Ändringsdispens och notariebehörighet

Ett system med prövningstillstånd bör, enligt vad som sagts ovan, inriktas på de enklare målen och ärendena där en felbedömning inte får så stora konsekvenser. En möjlig komplikation är att dessa frågor vid tingsrätterna handläggs av tingsnotarier, alltså av nyexaminerade jurister som under två år tjänstgör på domstol närmast som en introduktion till praktiskt juridiskt arbete.

Reglerna om möjlighet att delegera domargöromål till tingsnotarier står i förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion (TI). Allmänt gäller enligt 19 § första stycket att bara den tingsnotarie som har tillräcklig erfarenhet och i övrigt bedöms vara lämplig får förordnas att utföra domargöromål på eget ansvar. Dessutom gäller enligt 19 § tredje stycket att en notarie inte får förordnas att handlägga mål eller ärenden som är vidlyftiga eller svåra eller som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet. I 19 § andra stycket p. 7 - 18 regleras möjligheterna att delegera domargöromål till en tingsnotarie som har tjänstgjort i minst ett år. Sålunda kan enligt 9 p. lagmannen förordna

en sådan tingsnotarie att handlägga mål som endast rör brott för vilket inte är stadgat svårare straff än böter, dock inte mål om något annat i brottsbalken upptaget brott än förargelseväckande beteende och inte heller mål om vårdslöshet i trafik och mål om förvandling av böter. När en tingsnotarie handlägger brottmål vid huvudförhandling skall enligt 19 § fjärde stycket nämndemän alltid delta i avgörandet. Enligt 19 § andra stycket 14 p. kan en tingsnotarie som har tjänstgjort i minst ett år vidare förordnas att handlägga ärenden om felparkeringsavgift. Vidare kan enligt 16 p. en tingsnotarie som har tjänstgjort i minst ett år förordnas att handlägga mål om penningfordran vid förberedelse och vid huvudförhandling i förenklad form. Tingsnotarien får dock inte förordnas att handlägga sådana tvistemål där reglerna om prövningstillstånd i ledet tingsrätt - hovrätt är tillämpliga vid sammanträde för förberedelse eller vid huvudförhandling som hålls i förenklad form. När det gäller tvistemål skall enligt 19 § sjätte stycket rotelinnehavaren efter prövning i varje särskilt fall avgöra om målet är av sådan beskaffenhet att det kan handläggas av en tingsnotarie.

Enligt 20 § TI kan emellertid lagmannen, om det finns särskilda skäl, förordna en tingsnotarie att utföra domargöromål i vidare omfattning än vad som följer av de nämnda bestämmelserna i 19 § TI.

Frågan om hur ett system med prövningstillstånd går att förena med de regler som nu finns som ger möjlighet att delegera vissa domargöromål till tingsnotarier togs upp i departementspromemorian Domstolarna i framtiden - en idéskiss (Ds 1989:2) s. 33 - 35. Där påpekades att det, om rätten till överprövning begränsades, var särskilt viktigt att rättegången i första instans var av så hög kvalitet som möjligt. Därför fanns det anledning att se över behörigheten för tingsnotarier att handlägga bötesbrottmål och tvistemål vid förberedelse och huvudförhandling i förenklad form. Det konstaterades att tingsnotarierna i allmänhet anställs direkt efter juristexamen och att de inte prövats med avseende på lämplighet för domararbete. De saknar, påpekades det, erfarenhet av processledning och kvalificerad bevisvärdering och det fanns risk att deras ungdom och bristande erfarenhet skulle göra att allmänheten inte fick förtroende för deras rättskipning. Särskilt om rätten till överprövning begränsades, måste det enligt idéskissen sättas i fråga om det var lämpligt att delegera domararbetet med bötesbrottmål och tvistemål till notarier. Enligt idéskissen bör den som har rätt till en fullständig prövning av sin sak bara i en enda instans kunna kräva att denna prövning utförs av personal som har godkänts för tjänstgöring på domarbanan.

Under remissbehandlingen av idéskissen påpekade flera remissinstanser att en så kraftig inskränkning av notariernas behörighet skulle inverka menligt på deras utbildning.

Riksdagen har under våren 1990 på grundval av förslag i 1990 års budgetproposition fattat beslut om att notariatjänstgöringen skall kortas ned från två och ett halvt år till två år. I propositionen gjordes en del uttalanden om notariatjänstgöringens innehåll. Departementschefen uttalade att tyngdpunkten i notariatjänstgöringen borde ligga på arbete på en domarrotel och på att på eget ansvar utföra domargöromål. Vidare underströks att domstolen, för att förordna en notarie att självständigt utföra domargöromål, alltid måste bedöma såväl den enskilde notariens lämplighet för uppgiften som svårighetsgraden på de mål och ärenden som notarien skall handlägga. I många fall måste detta enligt departementschefen tillämpas så att den ordinarie rotelinnehavaren eller den annars ansvarige domaren bedömer lämpligheten av varje enskilt mål eller ärende för sig. För att allmänhetens förtroende för rättskipningen skall kunna upprätthållas är det enligt departementschefen av största vikt att de notarier som anförtros domargöromål är tillräckligt erfarna och mogna för den ålagda uppgiften (prop. 1989/90:100 bil. 4 s. 67 f.). Riksdagen lämnade dessa uttalanden utan erinran.

Problemen med notarier som utför domargöromål kan gestalta sig olika för brottmål och tvistemål.

Notarierna i landets tingsrätter handlägger uppskattningsvis omkring 10 000 brottmål om året. Dessa brottmål är till övervägande del trafikbrottmål som straffas med penningböter. När en notarie handlägger brottmål skall rätten, förutom av notarien som ordförande, bestå av tre nämndemän. Det som kan vara problematiskt i målen är att hålla reda på de ibland svårtillgängliga bestämmelser som skall tillämpas. Det är dock en uppgift som en notarie kan göra lika väl som en domare. Framför allt består dock svårigheten i dessa mål i att rätt värdera bevisningen. Här kan man, precis som idéskissen, anta att en rutinerad notarie är sämre på bevisvärdering än en mer erfaren domare. Men man skall komma ihåg att notarien aldrig dömer ensam utan alltid tillsammans med tre nämndemän. Härtill kommer att statistiken visar att notariemålen inte överklagas i större utsträckning än andra mål. Detta kan förklaras av att påföljdsfrågan ofta är mer eller mindre självklar och att frågorna rör ringa förseelser där parterna inte vill ta på sig de kostnader och besvär som följer med en hovrättsprocess. Men dessutom visar statistiken att de notariemål som överklagas ändras av hovrätterna i mindre utsträckning än vanliga brottmål. Det torde därför vara så att domsluten i de brottmål som notarierna handlägger är lika riktiga som domsluten i de brottmål som handläggs av domare. Man kan således inte åberopa avgörandenas kvalitet som skäl för att ta bort notariernas behörighet om man vill införa regler om prövningstillstånd i brottmål.

Men frågan om notariernas behörighet att handlägga brottmål har ytterligare en dimension. Det är frågan om allmänhetens förtroende för verksamheten. Notarierna är av förklarliga skäl i allmänhet helt unga och de saknar vana vid att leda förhandlingar. Det är naturligt att de någon gång kan göra ett osäkert intryck på parter och andra som uppträder inför rätta. Även om avgörandena till slut blir riktiga, kan en valhant handläggning göra att de inblandade får en känsla av att allt inte gått riktigt till. Det är viktigt att förfarandet framstår som förtroendeingivande på parterna. Det måste emellertid framhållas att det för närvarande inte synes finnas någon kritik mot notariernas sätt att handlägga bötesbrottmål.

Det skulle vara en ingripande åtgärd, som påverkar hela domarutbildningen, om notarierna inte får handlägga bötesmål. De skulle inte få någon nämnvärd erfarenhet av att leda förhandlingar och deras träning i att självständigt fatta beslut skulle bli avsevärt försämrad. Det innebär i sin tur att de notarier som sedan väljer domarbanan och något år senare kommer ut på tingsrätterna för att handlägga även svåra brottmål kommer att vara sämre rustade än nu för sina viktiga arbetsuppgifter.

Mot bakgrund av att det inte kan sägas att det är något fel på kvaliteten på notariernas avgöranden i bötesbrottmål och att någon kritik mot notariernas dömmande i brottmål inte förefinns kan det inte vara rimligt att försämra domarutbildningen genom att inskränka notariernas behörighet att avgöra brottmål. Om regler om provningstillstånd i brottmål införs, bör således notarierna ändå ha kvar sin behörighet att döma i bötesbrottmål.

I tvistemål förhåller det sig något annorlunda. Huvudregeln om att notarier inte får handlägga de mål där de särskilda reglerna för tvistemål om mindre värden än ett halvt basbelopp gäller (obligatorisk endomarsammansättning i tingsrätt, särskilda regler om rättegångskostnad och om biträde enligt rättshjälpslagen, provningstillståndskrav i ledet tingsrätt - hovrätt) härrör från år 1973. Skälet till denna inskränkning av behörigheten torde inte så mycket ha varit reglerna om provningstillstånd utan de särskilda reglerna för tingsrättsförfarandet som ursprungligen gällde för dessa mål. Reglerna ansågs nämligen innebära att domaren pålades nya grannliga uppgifter (prop. 1973:87 s. 223). Nu gäller (sedan den 1 januari 1988) inte längre några särskilda regler om själva förfarandet i tvistemål om värden understigande ett halvt basbelopp.

Reglerna om notariernas behörighet att handlägga tvistemål om penningfordringar kan sammanfattas på följande sätt. Om parterna tvistar om låga värden - upp till ett halvt basbelopp - kan en notarie inte utan särskild provning av lagmannen enligt 20 § TI förordnas att handlägga målet. Men om tvisteföremålet är över ett halvt basbelopp, finns inga begränsningar utöver den allmänna regeln att en notarie

inte får utföra uppgifter som är av vidlyftig eller svår beskaffenhet eller som av annan orsak kräver särskild erfarenhet.

Det finns ingen statistik över hur många tvistemål som notarierna handlägger per år eller om hur deras avgöranden står sig i högre rätt. Men det finns inga skäl att tro att notariernas avgöranden i tvistemålen är av sämre kvalitet än brottmålsavgörandena. Det bör påpekas att det rimligen är fråga om ganska få avgöranden i jämförelse med brottmålsavgörandena. Det finns helt enkelt inte så många tvistemål som lämpar sig för att lämnas över till notarier och det förekommer långt ifrån i alla mål som handläggs av notarier att notarien också blir i tillfälle att avgöra målet. Reglerna är konstruerade så att det i regel krävs samtycke av båda parter för att notarien vid huvudförhandling i förenklad form skall få avgöra tvistiga mål (42 kap. 20 § andra stycket RB). I många fall inskränker sig notariens medverkan till att han leder ett sammanträde för muntlig förberedelse. Sedan inträder den ordinarie rotelinnehavaren som domare när målet vid huvudförhandling skall avgöras.

Mot den angivna bakgrunden - att det inte kan antas att notariernas avgöranden är mer oriktiga än andras och att det krävs enighet mellan parterna för att notarierna skall få avgöra tvistiga mål - är det svårt att se varför notarierna inte skall få handlägga tvistemål utan hinder av att det finns regler om prövningstillstånd i ledet tingsrätt - hovrätt. Om systemet med prövningstillstånd skall utvidgas när det gäller tvistemål, finns det ingen anledning att anse att man på grund därav bör inskränka notariernas behörighet ytterligare. Tvärtom föreslår vi - av hänsyn till notariernas utbildning - att den nuvarande inskränkningen till tvistemål som rör högre värden än ett halvt basbelopp avskaffas och att notarierna således utan särskilt förordnande av lagmannen enligt 20 § TI får handlägga tvistemål om penningfordran oavsett hur lågt belopp parterna tvistar om.

21.5 De allmänna förvaltningsdomstolarna

Sammanfattning: I detta avsnitt uttalar vi att även om många faktorer talar för att ett dispensssystem bör införas i kammarrätterna, så är det inte rätt tillfälle att göra det nu. När erfarenheter vunnits av genomförda och föreslagna reformer som berör kammarrättsarbetet, bör dock frågan tas upp på nytt. Vi föreslår vidare att man under departementsbehandlingen av vårt betänkande utreder om man bör införa avgifter för parterna för vissa måltyper i förvaltningsdomstolarna.

21.5.1 Inledning

Som tidigare har nämnts kan i princip alla beslut som fattas av länsrätt överklagas till kammarrätt. Undantag finns för vissa beslut under handläggningen av ett mål i länsrätten. Kammarrättens prövning är fullständig. Kammarrättens beslut kan i allmänhet överklagas till regeringsrätten. Socialförsäkringsmål överklagas dock till försäkringsöverdomstolen. Vissa beslut under handläggningen av ett mål i kammarrätten kan dock inte överklagas särskilt. Regeringsrätten tar till skillnad från kammarrätterna inte upp alla överklaganden till fullständig prövning. För att regeringsrätten skall pröva besvär över en kammarrätts beslut i ett mål, som har anhängiggjorts i kammarrätten genom överklagande eller underställning, krävs att regeringsrätten meddelar prövningstillstånd. Prövningstillstånd krävs dock inte om det gäller ett mål om utlämnande av allmän handling. Det krävs inte heller prövningstillstånd om JO eller JK för talan i mål rörande disciplinansvar eller återkallelse eller begränsning av behörighet att utöva veterinäryrket. Inte heller i de mål där JK för talan enligt lagen om övervakningskameror m.m. krävs prövningstillstånd (35 § FPL).

Prövningstillstånd meddelas, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av regeringsrätten eller 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 mål, som samtidigt föreligger till bedömande, får prövningstillstånd meddelas även i övriga mål. Prövningstillstånd får begränsas att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser (36 § FPL).

I mål för vilka det krävs prövningstillstånd, får omständighet eller bevis som klaganden åberopar först i regeringsrätten, beaktas endast om det föreligger särskilda skäl (37 § FPL). För kommunal-

besvärsmål finns dock i kommunallagen ett uttryckligt förbud mot att anföra nya omständigheter.

För socialförsäkringsmål finns som tidigare har nämnts en annan form av prövningstillstånd. I ledet kammarrätt - försäkringsöverdomstolen finns nämligen ett system med prövningstillstånd i form av ändringsdispens. Frågan är om denna typ av prövningstillstånd bör utsträckas även till andra områden.

Det kan finnas olika motiv till att införa prövningstillstånd. Det främsta skälet är att systemet ger överrätterna möjlighet att koncentrera sitt överprövningsarbete på de mera svårbedömda fallen. Kammarrätterna har under de senaste fem åren lyckats minska sina balanser och förbättra de balanserade målens ålder. Fortfarande förekommer det dock långa omloppstider. På vissa håll kan läget anses som klart bekymmersamt. Det finns därför all anledning att se över kammarrätternas arbetssituation. Ett sätt att förbättra denna är att minska måltillströmningen. Enligt direktiven skall vi utreda om tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen bör förskjutas till länsrätten. Vi föreslår långtgående ändringar i denna riktning. Våra förslag kommer, om de genomförs, att leda till en avsevärt minskad arbetsbörda för kammarrätterna. Förslagen innebär dock inte automatiskt att endast avgöranden med svårbedömda frågor kommer att överklagas till kammarrätt. Däremot innebär förslagen att instanskedjorna förlängs i förhållande till nuvarande ordning. I våra direktiv framhålls att vi bör överväga om inte en förlängning av instanskedjan bör kombineras med ett system med prövningstillstånd i form av ändringsdispens. Detsamma bör enligt direktiven övervägas vid ett bevarande av en lång instanskedja. Vi bör även överväga om ändringsdispens bör införas beträffande andra måltyper. Som exempel nämns skattemål som är av enkel beskaffenhet eller rör små belopp. I direktiven sägas att ytterligare exempel torde finnas inom skatte- och avgiftsprocessen. Dessutom uttalas att vi inte bör vara främmande för att i fråga om mål om bagatellartade värden överväga om det inte skulle räcka med domstolsprövning i en enda instans. Som en tänkbar förebild nämns de regler som gäller på de allmänna domstolarnas område (prop. 1988/98:78 s. 32 ff.). En viktig utgångspunkt för våra överväganden rörande instansordningen bör enligt direktiven vara de regler om omprövning som finns i förvaltningslagen m.fl. lagar.

Innan frågan om ändringsdispens belyses närmare kan det finnas anledning att något undersöka om det finns några andra möjligheter att förbättra kammarrätternas arbetssituation.

Den första fråga som då inställer sig är om det är nödvändigt att alla avgöranden av en länsrätt skall få överklagas till kammarrätt eller om det är möjligt och lämpligt att införa fullföljdsförbud i vissa fall. De skäl som har anförts mot ett sådant system på tingsrättssidan, se

avsnitt 21.4.4., är i allt väsentligt tillämpliga även för länsrätterna. Det är framför allt behovet av prejudikatbildning som träder i förgrunden. Detta gäller även om målet kan anses vara bagatellartat eller röra ett litet belopp. Vi anser därför att fullföljdsförbud inte är någon framkomlig väg.

En annan tänkbar åtgärd för att minska antalet överklaganden som närmast är av okynneskaraktär eller som rör små värden eller eljest är av mindre betydelse, bagatellärenden, skulle kunna vara att införa en avgift för att få målet överprövat. Till denna fråga återkommer vi i avsnitt 21.5.5.

Frågorna om att förenkla handlägningsformerna eller att ändra bestämmelserna om rättens sammansättning har diskuterats när det gäller hovrätterna. Dessa frågor har dock inte samma betydelse när det gäller kammarrätterna. Anledningen härtill är främst att kammarrättsprocessen i huvudsak är skriftlig. Att då laborera med olika sammansättningar av kammarrätten för olika frågor skulle snarast leda till ett administrativt merarbete utan någon påtaglig vinst.

Den mest realistiska möjlighet som finns att ytterligare förbättra kammarrätternas arbetssituation synes vara ett system med ändringsdispens. En fråga som bör uppmärksammas i samband därmed är också hur långt ett förvaltningsmål kan och bör få drivas genom de olika instanserna. Vilka anspråk på rättssamhället har den enskilde rätt att ställa? I vilka fall kan det rimligen anses vara tillräckligt med en fullständig domstolsprövning efter det att ärendet har prövats eller omprövats i en eller två förvaltningsmyndigheter? Dessa frågor bör beaktas när det gäller att bedöma lämpligheten och omfattningen av ett system med ändringsdispens.

Problemet med de långa instanskedjorna är i mycket hög grad koncentrerat till förvaltningsdomstolarna. Ett förvaltningsärende har ofta prövats av en eller två förvaltningsmyndigheter och dessutom omprövats i ett mer eller mindre kvalificerat omprövningsförfarande innan det prövas av den första domstolsinstansen.

För flertalet förvaltningsmyndigheter gäller bestämmelserna i förvaltningslagen (FL). Enligt 27 § denna lag skall den myndighet, som finner att ett beslut den har meddelat som första instans har blivit uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ompröva beslutet. Syftet med bestämmelsen är att felaktiga beslut skall rättas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt. För skattemyndigheterna gäller ett väsentligt utvidgat omprövningsförfarande enligt bestämmelserna i taxeringslagen. Vid ett överklagande skall myndigheterna pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och snarast ompröva beslutet. Ett överklagande får lämnas över till länsrätten utan omprövning endast om det finns särskilda skäl. Skattemyndigheten skall innan omprövning äger rum se till att ärendet är tillräckligt utrett.

Det är tveksamt om de omprövningsregler som gäller enligt förvaltningslagen har någon egentlig effekt på måltillströmningen till domstolarna. Omprövningsreglerna i taxeringslagen är det ännu för tidigt att utvärdera. Sannolikt kommer dessa att ha betydligt större effekt på måltillströmningen.

För ett system med prövningstillstånd med ändringsdispens kan några huvudargument urskiljas, nämligen att förbättra kammarrätternas arbetssituation, att förkorta instanskedjan, att koncentrera domstolsresurserna till de mål där de bäst behövs och att minska kostnaderna för domstolsväsendet.

De nackdelar som är förknippade med systemet har främst att göra med risken för att dispens avslås utan saklig grund. Såvitt avser de allmänna domstolarna har detta föranlett att ett system med ändringsdispens ansetts böra begränsas till sådana mål där en felbedömning av dispensfrågan typiskt sett har minst betydelse för parterna, nämligen i tvistemål sådana fall som rör enbart små värden och i bötesbrottmål. Motsvarande bedömningar bör givetvis, så långt det är möjligt, vara vägledande, om man vill införa ett system med ändringsdispens i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Det finns emellertid även andra aspekter som kan anses vara av betydelse i frågan om prövningstillstånd skall införas till kammarrätten. Som ett argument mot ett sådant system kan hävdas att det försvårar möjligheterna till prejudikatavgöranden inom det aktuella målområdet. Systemet innebär nämligen att det i första hand är kammarrätten som prövar om ett mål har prejudikatvärde. I dag är denna uppgift förbehållen regeringsrätten. Det ligger i sakens natur att regeringsrätten har bättre förutsättningar än kammarrätten att bedöma ett måls prejudikatvärde. Det finns alltså en risk för att kammarrätten vid sin dispensprövning inte uppmärksammar att ett mål kan ha ett allmänt intresse för rättstillämpningen. Detta motverkas i och för sig av möjligheterna att överklaga kammarrättens beslut att vägra prövningstillstånd till regeringsrätten. I sammanhanget bör påpekas att vi också föreslår utvidgade befogenheter för förvaltningsmyndigheter att överklaga domstolsavgöranden. Detta torde medföra att det alltid kommer att finnas en möjlighet att få upp prejudikatfrågan till regeringsrättens bedömning.

Innan man går närmare in på frågan hur ett ändringsdispenssystem skulle kunna avgränsas för kammarrätternas del, måste man undersöka om vinsterna från effektivitetssynpunkt med ett sådant system skulle bli av så stor betydelse att det är lönt att överväga det närmare. Det är uppenbart att dispensprövningen ger de största vinsterna i de mål som, om det företogs till fullständig handläggning, skulle tas upp till muntlig förhandling. I tvistemål och brottmål vid hovrätterna är muntlig handläggning huvudregel, medan förfarandet vid kam-

marrätterna i de allra flesta fall är skriftligt. Det kan nämnas att under år 1990 höll kammarrätterna muntlig förhandling endast i 5 procent av de avgjorda målen. Därtill kommer att det knappast är lämpligt att införa prövningstillstånd i de typer av mål där muntlig förhandling är vanligast förekommande, dvs. mål om administrativa frihetsberövanden. Detta medför att vinsterna med ett dispensssystem blir avsevärt mindre i kammarrätterna än i hovrätterna.

Till detta kommer att kammarrätterna redan enligt gällande regler har möjlighet att på ett mycket enkelt sätt avgöra sådana mål där det inte är aktuellt att göra någon ändring i det överklagade avgörandet. Enligt 10 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (FPL) behöver sålunda en besvärslaga inte kommuniceras med motparten innan målet avgörs, om det inte finns anledning anta att besvärstalan kommer att bifallas helt eller delvis. Detta innebär t.ex. att en länsrätts dom i princip kan fastställas utan att någon skriftväxling i målet alls behöver ske.

Det finns emellertid några praktiska skillnader mellan handläggningen enligt nuvarande regler och ett dispensssystem. Den första är att även om 10 § FPL tillämpas, så deltar alltid tre lagfarna ledamöter vid målets avgörande. Vid en dispensprövning behöver endast två delta. En annan skillnad är att kammarrätten i ett dispensprövningssystem inte behöver motivera ett beslut att inte meddela prövningstillstånd. I dag förekommer det relativt ofta att kammarrätten anser att den, trots att den delar det slut länsrätten har kommit till, måste skriva om länsrättens domskäl för att klargöra någon fråga eller för att bemöta vad klaganden har anfört hos kammarrätten. En dispensprövning, som naturligen kommer att ske i nära anslutning till att överklagandet kommit in, kan ofta arrangeras på ett smidigt och enkelt sätt, som i många fall skulle innebära en inte oväsentlig arbetsbesparing. Det kan inte heller uteslutas att ett dispensprövningssystem i sig skulle ha en återhållande effekt på benägenheten att överklaga.

Det kan hävdas att den omständigheten att förvaltningsdomstolarna enligt 8 § FPL är ålagda en omfattande utredningsskyldighet, innebär att det ofta inte räcker med att göra en översiktlig granskning av målet. Granskningen av handlingarna i målet kan dessutom leda till att domstolen måste komplettera utredningen. Det bör i sammanhanget framhållas att i de mål som har prövats av länsrätten är sådana åtgärder i regel inte behövliga. Till saken hör vidare att systemet med ändringsdispens främst syftar till att de enklaste målen hanteras på ett så rationellt sätt som möjligt. I dessa mål är utgången praktiskt taget given. Aktmaterialet är i regel inte särskilt omfattande eller komplicerat. Dessutom handlar målen företrädesvis om endast en, väl avgränsad fråga.

En faktor som har betydelse i detta sammanhang är givetvis i vilken

utsträckning som kammarrätterna kan förväntas medge prövningstillstånd. Om prövningstillstånd skall införas måste de effektivitetsvinster som kan uppnås med ett sådant system relateras till de kostnader som uppstår på grund av att prövningstillstånd meddelas i vissa mål. Av förklarliga skäl är dessa mål, genom att de måste handläggas i två omgångar, mer resurskrävande än sådana mål där prövningstillstånd inte meddelas. Det är t.o.m. så att om prövningstillstånd meddelas i ett stort antal av de överklagade målen, kommer kostnaderna för systemet att överstiga nuvarande kostnader för handläggning av mål i kammarrätt. En rent matematisk beräkning visar att om prövningstillstånd meddelas i mer än 1/3 av de överklagade målen skulle någon rationaliseringsvinst inte uppstå. En förutsättning för denna beräkning är att de två ledamöter som avgör enbart dispensfrågan lägger ned lika mycket arbete på målet som de tre ledamöter som sedan prövar målet fullständigt. Med hänsyn till kammarrätternas arbetsformer kan man dock utgå från att frågan om prövningstillstånd skall meddelas eller inte kan avgöras med en betydligt mindre arbetsinsats av de två ledamöter som deltar i beslutet än den som krävs för att pröva målet fullständigt. Det bör i regel vara möjligt att tämligen snart kunna konstatera om det finns någon omständighet som tyder på att beslutet bör ändras. I tveksamma fall bör prövningstillstånd kunna meddelas utan alltför ingående bedömningar. Detta kan innebära effektivitetsvinster även om prövningstillstånd beviljas i mer än en tredjedel av de överklagade målen.

Kammarrätternas nuvarande ändringsfrekvenser ligger i fråga om flera väsentliga målgrupper runt 25 procent, dvs. relativt nära den gräns då kostnaderna, enligt vår matematiska beräkning, för ett prövningstillståndssystem överstiger de rationaliseringsvinster som systemet förutsätts medföra. Det finns dock anledning anta att ändringsfrekvenserna i skattemål kommer att sjunka. I och med att målen alltid skall omprövas av skattemyndigheten kan man räkna med att underlaget för bedömningen kommer att bli fullständigt, i vart fall i länsrätten. Som det i dag är händer det inte så sällan att länsrättens dom kan föranleda den skattskyldige att komma med nytt material till kammarrätten, något som säkert skulle bli fallet även om den materiella processledningen förbättras. Förhoppningsvis kommer redan skattemyndigheternas omprövningsbeslut att medföra en avsevärd förbättring på detta område.

Mot denna bakgrund är det svårt att säkert bedöma om de vinster som kan göras med ett system med ändringsdispens i vissa mål i kammarrätten uppväger de nackdelar som ett sådant system kan medföra i form av risk för dubbla prövningar i de fall dispens beviljas och i form av komplikationer av det processuella regelsystemet. Det mesta talar dock för att ett sådant system skulle underlätta arbets-

situationen för kammarrätterna.

Våra förslag om att flytta den första domstolsprövningen av förvaltningsärenden till länsrätt kommer att medföra avsevärd avlastning för kammarrätternas del. Den omständigheten kan dock inte få medföra att man inte tar tillvara även andra möjligheter att rationalisera verksamheten. Som tidigare har nämnts är det inte bara domstolarnas arbetssituation som kan motivera en dispensregel. En dispensregel kan också syfta till att göra det möjligt för domstolen att koncentrera sina resurser till de mer kvalificerade målen.

Därtill kommer att det i och för sig måste anses vara angeläget att totalt sett förkorta instanskedjan i förvaltningsärenden. Det ligger också ett egenvärde i att klart och tydligt markera att det inte i varje mål kan vara rimligt att ställa domstolsväsendets resurser till förfogande för mer än en fullständig domstolsprövning om ärendet dessförinnan har prövats av en eller två förvaltningsmyndigheter och dessutom omprövats. För att en sådan prövning skall ske bör åtminstone i många fall kunna krävas att det vid en genomgång av domen och överklagandet finns något som tyder på att länsrättens avgörande bör ändras.

Det finns därför anledning att undersöka hur man kan avgränsa ett system med prövningstillstånd. En utgångspunkt kan därvid vara att systemet i första hand reserveras för de fall där en felbedömning i dispensfrågan får generellt sett minst betydelse för den enskilde parten. En annan tänkbar avgränsning kan ha sin utgångspunkt i mer principiella överväganden avseende t.ex. instanskedjans längd. Sannolikheten för att dispensfrågan blir felaktigt bedömd är naturligen mindre i de fall ett ärende först har utretts och bedömts av en förvaltningsmyndighet samt därefter prövats fullständigt av länsrätten. Ett sätt att avgränsa området för prövningstillstånd är att inom respektive målområde särskilja de typer som bör omfattas av tillståndet. Ett annat att välja ut vissa målgrupper som man anser bör omfattas av dispensprövning.

Vi kommer i de två närmaste avsnitten att ta upp några av länsrätternas större målgrupper dels sådana som redan nu handläggs av länsrätterna, dels sådana som enligt våra förslag skulle komma att prövas av länsrätterna och därvid bl.a. belysa möjligheterna att inom varje grupp avgränsa de mål där ändringsdispens i första hand skulle kunna komma i fråga. I ett avslutande avsnitt diskuterar vi ett annat sätt att minska överinstansens arbetsbörda, domstolsavgifter.

21.5.2 Länsrätternas nuvarande målgrupper

Länsrätterna beslutar som första instans i frågor som gäller vissa administrativa frihetsberövanden, vissa skattemål och vissa säkerhets-

åtgärder, ingripande mot innehavare av körkort, körkortstillstånd, flygcertikat och elevtillstånd, verkställighet av allmän domstols dom i vissa fall, utdömande av vite, återbetalning av utgivet socialbidrag samt vissa rättshjälpsfrågor.

I övriga målgrupper har länsrätterna till uppgift att pröva överklaganden av beslut som fattats av förvaltningsmyndigheter. Dessa målgrupper kännetecknas av att förvaltningsmyndigheten har möjlighet att ompröva sitt beslut innan målet kommer in till länsrätten. Omfattningen av omrövningen beror på vilka förfaranderegler som styr myndighetens handläggning.

En principiell fråga är om man när det gäller bedömningen av om regler om prövningstillstånd bör införas bör göra någon skillnad mellan mål där länsrätten beslutar i första instans och sådana mål, där länsrätten har överprövat ett myndighetsbeslut.

Det kan i och för sig knappast hävdas att länsrätterna faktiskt skulle vara sämre på att rent rättsligt bedöma förstainstansmålen än de överklagade målen. Det finns dock större garantier för att ett mål har blivit mer allsidigt belyst och att parterna har fått fram vad de velat säga i saken när det gäller ett mål som har överklagats till rätten.

Det är för övrigt de mål som i första instans har avgjorts av en förvaltningsmyndighet som har de långa instanskedjorna. I de mål där den första domstolsprövningen flyttas från kammarrätt till länsrätt kommer dessutom instanskedjan att förlängas. Detsamma blir fallet för körkortsmålen om uppgiften att besluta om körkortsingripanden i första instans flyttas från länsrätt till länsstyrelse. Enligt vår mening bör prövningstillstånd i första hand övervägas för de grupper av mål som har prövats av minst en förvaltningsmyndighet innan de kommer in till domstol. Mål där länsrätten beslutar som första instans handlar i regel om mycket ingripande åtgärder mot en enskild. Det förekommer i och för sig att länsrätten beslutar även i frågor av mindre betydelse för den enskilde. Antalet sådana mål är dock begränsat. Ett system med prövningstillstånd för dessa mål skulle därför knappast nämnvärt påverka kammarrätternas arbetssituation. Det kan inte heller anses att instanskedjan i dessa mål är för lång.

Ett system med prövningstillstånd för antalsmässigt stora målgrupper ger naturligtvis den största effekten på arbetsbördan i kammarrätten. I första hand bör man därför överväga om prövningstillstånd bör införas för skattemål och andra större målgrupper.

Skattemål

Skattemålen är den i särklass största målgruppen i länsrätterna. Den övervägande delen av skattemålen avser frågor rörande inkomst- och förmögenhetstaxeringar. Under år 1990 kom det in ca 70 900 sådana mål till länsrätterna. Samma år avgjorde länsrätterna ca 72 300

skattemål. Kammarrätterna fick under år 1990 in 8 463 skattemål. Överklagandefrekvensen var således ca 11 procent. I genomsnitt ändrades ca 27 procent av de överklagade avgörandena.

Både skatteorganisationen och skatteprocessen har nyligen genomgått stora förändringar. Organisatoriskt innebär det att en skattemyndighet har inrättats i varje län. Skattemyndigheten ersätter de tidigare läns- och lokalskattemyndigheterna och lokala skattemyndigheterna. På varje ort där det förut fanns en lokal skattemyndighet har det inrättats ett lokalt skattekontor. Taxeringsnämnderna har ersatts av förtroendeorgan, skattenämnder, i skattemyndigheterna. Det finns en nämnd vid varje skattekontor. Huvudregeln är att taxeringsbesluten fattas av tjänstemän vid skattemyndigheten. Från denna regel finns undantag för de fall där det framstår som angeläget med insyn och inflytande av lekmän. Skattemyndighetens beslut fattas med nämnd när det är fråga om omprövning av en tvistig fråga och nämnden inte tidigare har prövat de omständigheter och bevis som åberopas. Samma sak gäller om ärendet rör en skälighets- eller bedömningsfråga som har väsentlig ekonomisk betydelse för den skattskyldige eller avser någon annan fråga som av särskild anledning bör prövas av nämnden. Skattemyndigheterna har fått en vidare beslutsbefogenhet än vad taxeringsnämnderna hade. Skattemyndigheterna kan fatta vissa beslut som tidigare fattades av länsrätten som första instans, bl.a. beslut om eftertaxering.

Skatteprocessen hade under lång tid karaktären av s.k. *beloppsprocess*. Processens ram bestämdes genom de i rätt tid framställda beloppsmässiga yrkandena. Det var tillåtet att under processens gång anföra nya grunder till stöd för ett yrkande om nedsättning eller höjning av taxeringarna eller göra kvittningsinvändningar även om helt nya inkomst- eller avdragsfrågor därigenom togs upp. Förutsättningen var bara att beloppsramen inte överskreds. Väsentliga delar av skatteprocessen kunde dock, trots den principiella uppbyggnaden som beloppsprocess, karakteriseras som en sakprocess. Så var fallet vid extra ordinära besvär, eftertaxering, skattetillegg och överklaganden som inte rörde taxerade och beskattningsbara belopp.

Den nya skatteprocessen har utformats som en *sakprocess*. Föremålet för processen skall, i stället för de taxerade och beskattningsbara beloppen vid ett visst års taxering eller skatten för en viss redovisningsperiod, vara de olika delfrågor som skall avgöras vid bestämmande av ett visst års taxering eller skatten för en viss redovisningsperiod. Någon definition av sakbegreppet har inte införts. I stället har man anknutit till det sakbegrepp som fanns i den gamla skatteprocessen. Detta innebär att processföremålet i varje enskilt fall individualiseras av det överklagade beslutet samt klagandens yrkanden och de omständigheter han anger till stöd för yrkandet. En väckt talan får i princip inte ändras. Klaganden får dock justera sitt yrkande till

att avse ett högre belopp om den fråga som är föremål för prövning därigenom inte ändras. Beloppsjusteringar får också ske i kammarrätten och regeringsrätten. I länsrätten får klaganden dessutom, inom den tid som gäller för överklagande, föra in en ny fråga som har samband med den som skall prövas, om domstolen finner att den nya frågan utan olägenhet kan prövas i målet. Det är däremot inte möjligt för klaganden att föra in en ny fråga i överklagandet till kammarrätten eller regeringsrätten. En i dessa domstolar väckt talan får alltså inte ändras på så sätt att en ny fråga förs in i målet.

I den nya skatteprocessen har det införts ett väsentligt utvidgat omprövningsförfarande. De skattskyldiga kan begära omprövning av ett beslut inom fem år efter utgången av taxeringsåret. Skattemyndigheten kan fatta omprövningsbeslut till den skattskyldiges nackdel inom ett år från utgången av taxeringsåret. Därefter får beslut om eftertaxering fattas inom fem år från utgången av taxeringsåret. Överklagandefristerna överensstämmer i princip med omprövningsperioderna. Den skattskyldige får överklaga ett beslut även om det inte har gått honom emot.

Som tidigare har nämnts innebär det nya taxeringsförfarandet att praktiskt taget alla skattebeslut har omprövats och utretts av skattemyndigheten (6 kap. 6 § taxeringslagen) innan de kommer in till länsrätten.

Om ett system med prövningstillstånd med ändringsdispens skall införas i skattemål, uppstår frågan om prövningstillståndet skall vara generellt eller om vissa skattemål skall vara undantagna från dispensprövningen. Fördelen med ett generellt prövningstillstånd är att det är lätt att konstruera en begriplig regel utan att göra större ingrepp i befintlig lagstiftning. En annan omständighet som talar för en generell regel är det kvalificerade omprövningsförfarande som varje skattemål numera skall underkastas av skattemyndigheterna. Det kan dock riktas invändningar mot prövningstillstånd i samtliga skattemål. En invändning skulle kunna vara att det i många mål trots allt handlar om betydande belopp och att det därför bör vara möjligt att kunna få målet prövat i samma omfattning som i dag.

Om det även i framtiden bör vara möjligt att få skattetvister som avser *betydande belopp* fullständigt prövade av både länsrätt och kammarrätt blir den primära uppgiften att definiera beloppet. Denna fråga sönderfaller i två delar, dels frågan vad beloppet är, dels hur stort det skall vara för att prövningstillstånd inte skall krävas.

Det belopp som skall bestämma om prövningstillstånd krävs för kammarrättens prövning kan vara antingen det belopp om vilket processen i länsrätten har förts eller storleken på det yrkande som kan föras vidare till kammarrätten. Det ligger närmast till hands att välja det senare alternativet. Effekten skulle annars, i sådana fall där

länsrätten till största delen har bifallit överklagandet, bli att ett mål skulle kunna falla utanför beloppsramen och därför prövas även om den resterande tvisten avser endast ett smärre belopp.

En beloppsram kan medföra vissa svårigheter att tillämpa. Vi skall belysa detta med ett exempel.

En person yrkar i länsrätten avdrag för resekostnader med 25 000 kr, som skattemyndigheten har vägrat. Länsrätten avslår yrkandet eftersom klaganden inte har styrkt sina kostnader. Klaganden går vidare till kammarrätten och yrkar där avdrag för resekostnader med 35 000 kr och styrker dessutom sina kostnader. Vi förutsätter att saken är densamma och att det alltså är fråga om en tillåten beloppsjustering. Om beloppsspärren bestäms till 30 000 kr krävs ett prövningstillstånd trots att det i kammarrätten omtvistade beloppet i sig ligger över spärrbeloppet. Detta är inte tillfredsställande. En sådan situation torde emellertid vara relativt ovanlig och dessutom bör det ofta finnas anledning att medge prövningstillstånd om det är fråga om en seriös beloppsjustering. Det kan inte uteslutas att det ibland kan vara svårt att säkert bedöma skillnaden mellan vad som har yrkats i länsrätten och vad länsrätten har bifallit. När det gäller mål om inkomsttaxering torde det dock inte behöva bli några större tillämpningsproblem om man anknyter beloppsramen till ifrågasatt ändring av den beskattningsbara inkomsten. Det finns emellertid andra faktorer som kan påverka hur betungande ett länsrättsavgörande är för den enskilde. Underlaget för beräkning av tilläggsbelopp kan t.ex. innebära ett väsentligt ändrat skatteuttag. Ett taxeringsbeslut kan också vara förenat med ett skattetillegg, som uppgår till 20 eller 40 procent av skatten på taxeringsändringen. Detta visar att en sådan beloppsspärr kan medföra effekter som inte är önskvärda. En annan generell svårighet med en beloppsspärr är att den fråga som behandlas kan ha betydelse för den enskilde också för kommande inkomstår även om det aktuella beloppet inte är så stort.

Förutom att ett visst belopp måste avgränsas, är det nödvändigt att ange hur stort detta skall vara för att det inte skall krävas prövningstillstånd. Av naturliga skäl kan man inte ha samma storlek på beloppet i samtliga typer av skattemål. Det måste därför fastställas skilda beloppsspärrar för t.ex. inkomsttaxering, förmögenhetstaxering, mervärdeskatt, vägtrafikskatt respektive punktskatter.

Ändringsdispens förekommer som tidigare har nämnts bl.a. i de s.k. småmålen. Det är dispositiva tvistemål där värdet av vad som yrkas uppenbart inte överskrider hälften av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Vi föreslår att detta värde skall höjas till ett helt basbelopp, se avsnitt 21.4.10. För närvarande uppgår basbeloppet till 32 200 kr.

Beloppsgränsen i mål om inkomsttaxering torde i vart fall inte böra underskrida ett basbelopp. Det tvistiga beloppet i ett skattemål är ju

inte på samma sätt ett reellt belopp som det tvistiga beloppet i ett tvistemål. Den kostnad som uppkommer för den enskilde för att t.ex. ett avdrag på 10 000 kr vägras innebär inte att denne får vidkännas en ökad kostnad på 10 000 kr. Hur stor faktisk kostnad det handlar om beror i stället på hur mycket mer skatt som påförs på grund av att avdrag vägras. Den faktiska kostnad som drabbar den skattskyldige beror bl.a. på vilket inkomstläge denne befinner sig i. För att få en fullständig rättvisa skulle det vara nödvändigt att knyta beloppet till den skatt som den skattskyldige får betala på grund av ett vägrat avdragsyrkande eller en påförd inkomst. Att skapa en sådan millimeterrättvisa förutsätter dock ett system som säkerligen blir både komplicerat och dyrbart.

Det är givetvis också möjligt att bestämma en beloppsgräns när det gäller förmögenhetstaxering. I fråga om mervärdeskatt, vägtrafikskatt och punktskatter skulle det nog däremot bli betydligt svårare att åstadkomma en rimlig avvägning med en beloppsgräns.

Ett annat problem är hur frågan om prövningstillstånd skall utformas för sådana skattemål där något belopp inte är i fråga.

Frågan om prövningstillstånd behöver i och för sig inte göras avhängig av ett visst belopp. Ett annat sätt att särskilja skattemålen är att utgå från de skillnader som finns beträffande olika taxeringsbeslut, för att se om detta kan motivera att målen behandlas olika vid överklagandet till kammarrätten. En tänkbar skiljelinje kan gå mellan mål som avser "normala" taxeringsbeslut och mål om eftertaxering.

Utgångspunkten för den årliga taxeringen är normalt dels de uppgifter som lämnas i deklarationen, dels kontrolluppgifter. Ingivna självdeklarationer kan frångås på olika sätt. Deklarationen kan ändras på grund av att antingen den skattskyldige begär omprövning eller att skattemyndigheten ändrar deklarationen. Om skattemyndigheten vill ändra deklarationen till den skattskyldiges nackdel, gäller att omprövning inte får ske efter utgången av året efter taxeringsåret. Upptäcker skattemyndigheten därefter felaktigheter i deklarationen, måste omprövning ske under särskilda former, s.k. *eftertaxering*.

Eftertaxeringsinstitutet är numera uppdelat på två bestämmelser i taxeringslagen. Den ena motsvarar i stort eftertaxering enligt den gamla taxeringslagen. Det innebär att eftertaxering förutsätter oriktig uppgift eller underlåtenhet från den skattskyldiges sida. Numera finns det dock ingen anknytning till undandragen skatt. Förutom den traditionella eftertaxeringen kan eftertaxering ske vid rättelse av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende. Vidare får eftertaxering ske när kontrolluppgift avseende inkomst av tjänst eller kapital, som skall lämnas utan föreläggande, saknats eller varit felaktig. Slutligen får eftertaxering ske vid följdändring till den skattskyldiges nackdel i ett taxeringsbeslut efter ettårsperiodens

utgång.

Den traditionella eftertaxeringen kännetecknas av att det efter den ordinarie omprövningsperioden kommer fram att den skattskyldige har lämnat oriktiga uppgifter. Det kommer således fram något som skulle ha påverkat beskattningen om skattemyndigheten haft kännedom om förhållandet vid taxeringsbeslutet. För att eftertaxering skall få beslutas krävs att vissa formella krav är uppfyllda. Av central betydelse i sammanhanget är begreppet oriktig uppgift. Det kan många gånger vara svårt att göra en distinktion mellan en oriktig uppgift och ett oriktigt yrkande. Det är i huvudsak de formella förutsättningar som gäller för eftertaxering, som skiljer eftertaxering från andra taxeringsbeslut. Eftertaxeringsbesluten uppvisar dock den likheten med andra taxeringsbeslut att skattemyndigheten skall ompröva beslutet om det överklagas av den skattskyldige. Det bör vidare framhållas att det är sannolikt att utredningen i ett eftertaxeringsmål är bättre än i andra skattemål eftersom eftertaxeringsbeslut i många fall aktualiseras efter en revision. Skillnaderna mellan "ordinära" taxeringsbeslut och eftertaxeringsbeslut kan inte anses vara så stora att de motiverar att eftertaxeringsmålen särbehandlas vid frågan om prövningstillstånd.

I våra direktiv ges en annan tänkbar avgränsning för ett prövningstillståndssystem, nämligen att ändringsdispens skulle införas för mål som anses vara av enkel beskaffenhet. Att något så när klart definiera ett sådant begrepp torde dock vara i det närmaste omöjligt. Avgränsningen skulle eventuellt kunna göras med utgångspunkt från inkomstslag. Frågor rörande inkomst av tjänst är allmänt sett av enklare beskaffenhet än frågor rörande inkomst av näringsverksamhet. Även inom inkomstslaget tjänst finns dock frågor av svårbedömd och kvalificerad art. En annan avgränsning skulle kunna göras med utgångspunkt från om frågan gäller en intäkt eller en kostnad. Inte heller det är någon lyckad lösning. Det kan hävdas att ett mål är av enkel beskaffenhet om frågan i målet gäller en intäkt som finns redovisad i kontrolluppgift, men inte i självdeklarationen. De flesta vitsordar att de haft intäkten, men glömt att redovisa den. Dessa ärenden lär inte förekomma i domstol i framtiden. Däremot kan de fall där den enskilde förnekar intäkten bli föremål för domstolsprövning. Det är dock tveksamt om det kan hävdas att dessa mål alltid är av enkel beskaffenhet. Det kan vidare hävdas att frågor avseende resor till och från arbetet, avdrag för ökade levnadskostnader, avdrag för nedsatt skatteförmåga m.m. är exempel på enklare skatteproblem. Det förefaller sannolikt att skattemål av enkel beskaffenhet kommer att bli relativt ovanliga med det nya taxeringsförfarandet. Detta är åtminstone en av avsikterna med reformen. Naturligtvis kan det inte uteslutas att det även i framtiden kommer att finnas personer som överklagar enkla skattemål. De bör dock bli betydligt färre än idag.

Denna metod att avgränsa mål är därför knappast någon framkomlig väg.

Den enda lösningen synes vara att införa prövningstillstånd för alla skattemål.

Bilregistermål m.m.

Den 1 januari 1989 ändrades instansordningen i bilregistermål och vägtrafikskattemål, genom att målen flyttades från kammarrätt till länsrätt. Anledningen till den ändrade instansordningen var inte att det fanns behov av att fler domstolsinstanser prövade målen. I stället synes det bärande motivet ha varit målens karaktär. Målen ansågs inte vara av den beskaffenhet att de borde prövas av kammarrätt som första domstolsinstans. Om prövningstillstånd införs i andra grupper av skattemål, som i regel är betydligt mer komplicerade och gäller större värden än vägtrafikskattemål, är det logiskt att införa prövningstillstånd även i vägtrafikskattemål. Detsamma gäller för bilregistermål. Även inom dessa grupper av mål finns det svårigheter att avgränsa vilka som skall omfattas av prövningstillstånd.

Mål enligt socialtjänstlagen m.m.

Vissa av socialnämndens beslut enligt socialtjänstlagen kan överklagas till länsrätt. Det gäller beslut om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen, medgivande att ta emot underårig för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem, förbud att utan socialnämndens medgivande ta emot andras underåriga barn i enskilt hem för annat än tillfällig vistelse samt eftergift av skyldighet att utge ersättning för utgivet socialbidrag. Om en enskild inte godvilligt återbetalar utgivet bistånd i vissa fall kan socialnämnden föra talan om ersättning hos länsrätten. Merparten av de mål som blir aktuella i domstol gäller rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen.

Varje kommun har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv (6 § socialtjänstlagen).

Om den enskilde inte får det bistånd han anser att han är berättigad till kan han överklaga socialnämndens beslut till länsrätten. Under 1990 avgjorde länsrätterna ca 9 300 mål enligt socialtjänstlagen. Merparten av dessa gällde rätten till bistånd. 1 262 överklagades till kammarrätt. Av dessa ändrades 175. Ändringsfrekvensen var således ca 14 procent.

En grupp av mål som har stora likheter med biståndsmålen är mål

om bistånd till asylsökande m.fl. En utlänning som söker uppehållstillstånd i Sverige har rätt till bistånd i enlighet med bestämmelserna i lagen om bistånd till asylsökande m.fl. Om utlänningen vistas på en statlig förläggning beslutas och lämnas biståndet av invandrarverket. I andra fall skall biståndet beslutas och lämnas av socialnämnden i den kommun utlänningen vistas.

Biståndsmålen har i likhet med skattemålen utretts och bedömts av en förvaltningsmyndighet innan de kommer in till länsrätten. Socialnämnden kan dessutom ompröva sitt beslut. Även om omprövningen enligt förvaltningslagen inte är lika omfattande som omprövningen enligt taxeringslagen kan man även för biståndsmålens del ifrågasätta om det är rimligt att samhället erbjuder två domstolsinstanser med fullständig prövning. I sammanhanget går det inte heller att bortse från tidsaspekten. Det ligger i sakens natur att behovet av bistånd enligt socialtjänstlagen i regel är ganska akut. I de fall kammarrätten prövar målet har det ofta gått relativt lång tid sedan behovet uppstod.

Både det förhållandet att en förvaltningsmyndighet (socialnämnden) har fattat grundbeslutet, att den kan ompröva sitt beslut i vissa fall samt tidsaspekten talar för att prövningstillstånd i form av ändringsdispens bör införas i mål som gäller bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen. Att inom målgruppen avgränsa vilka fall som bör omfattas av en dispensprövning är inte lätt. En beloppsgräns kan i många fall te sig orättvis eller stötande. De personer som begär bistånd lever i regel under sådana ekonomiska förhållanden att även ett mycket blygsamt belopp kan ha avsevärd betydelse för dem. Den enda lösningen synes därför vara att införa prövningstillstånd för hela målgruppen. Samma resonemang kan anföras för övriga ärenden enligt socialtjänstlagen samt de ärenden som gäller bistånd till asylsökande.

Mål enligt omsorgslagen

Psyiskt utvecklingsstörda har rätt till särskilda omsorger om de behöver sådant stöd och sådan hjälp i sin livsföring. En förutsättning är att deras behov inte kan tillgodoses på annat sätt. De särskilda omsorgerna kan t.ex. bestå i daglig verksamhet i dagcenter eller boende i gruppboende. Det yttersta ansvaret för omsorgen åvilar landstingskommunerna. För att leda verksamheten skall landstingen tillsätta en särskild omsorgsnämnd eller uppdra åt en annan nämnd att vara omsorgsnämnd. Har detta inte skett är förvaltningsutskottet eller, i kommun som inte ingår i landstingskommun, kommunstyrelsen omsorgsnämnd.

När det gäller frågan om ändringsdispens bör man jämställa dessa mål med mål enligt socialtjänstlagen.

Körkortsmål

Länsrätterna handlägger i dag ett stort antal mål, där ett körkortsingripande har ifrågasatts. I kapitel 18 föreslår vi att beslutanderätten i fråga om körkortsingripanden m.m. skall flyttas från länsrätt till länsstyrelse och att länsstyrelsens avgöranden skall kunna överklagas till länsrätten. Det är fråga om en stor grupp av ärenden, varav många är likartade och av tämligen enkel beskaffenhet. Målgruppen bör lämpa sig väl för ett system med ändringsdispens i ledet länsrätt - kammarrätt. Det är i och för sig möjligt att avgränsa de mål för vilka det skulle krävas prövningstillstånd. En utgångspunkt skulle därvid kunna vara vilken grund som har åberopats för körkortsingripandet. Det är dock svårt att se att det finns något behov av en sådan avgränsning.

21.5.3 Länsrätternas nya målgrupper

Vi föreslår i kapitel 22 att de förvaltningsärenden som kan överklagas till domstol, skall prövas av länsrätt som första domstolsinstans. Det betyder att en mängd måltyper kommer att flyttas från kammarrätt till länsrätt. Gemensamt för de mål som därigenom får en ny instansordning är att möjligheterna till domstolsprövning utökas. Detta förhållande gäller även om ett system med ändringsdispens skulle införas. Trots att möjligheterna till domstolsprövning utökas minskar samhällets kostnader för handläggningen av ärendena.

De invändningar som kan riktas mot den föreslagna ordningen har främst att göra med instanskedjans längd. Förutom att instanskedjorna förlängs, blir de för vissa grupper av mål påfallande långa. Detta gäller ärenden där en regional eller central förvaltningsmyndighet har en besvärskfunktion i förhållande till en lokal myndighet.

Vi kommer i kapitel 22 att närmare gå in på några av de antalsmässigt största grupper av mål som prövas av kammarrätt som första domstolsinstans. Frågan om prövningstillstånd bör dock belysas redan i detta avsnitt. Avsnittet bör lämpligen läsas tillsammans med kapitel 22.

Kriminalvårdsmål

Ett kriminalvårdsärende har i regel prövats av två myndigheter inom kriminalvården innan det kommer in till domstol. Vanligtvis fattas grundbeslutet av en lokal eller regional kriminalvårdsmyndighet. Detta beslut kan sedan överprövas av kriminalvårdsstyrelsen. Det kan därför ifrågasättas om det är sakligt motiverat att ärendet kan prövas fullständigt av två domstolsinstanser.

Även inom denna grupp av mål är det svårt att särskilja vilka mål

som skulle kunna omfattas av ett dispensystem. Målen gäller i regel frågor som inte har någon ekonomisk betydelse för den enskilde. Det är alltså ingen framkomlig väg att fastställa en beloppsgräns. Ett system med prövningstillstånd skulle därför omfatta samtliga mål inom gruppen.

I mål avseende uppskov med straffverkställighet gäller i dag fullföljdsförbud mot kammarrättens dom. Detta motiveras av att det är angeläget att målen avgörs utan onödig tidsutdräkt. Att införa fullföljdsförbud mot länsrättens dom bör dock inte komma i fråga. Rena fullföljdsförbud är unika i svensk rättstradition. Anledningen till detta är att fullföljdsförbud hindrar uppkomsten av prejudikatavgöranden. Fullföljdsförbud innebär vidare en risk för att rättstillämpningen inte blir enhetlig. Vi anser, även om det är angeläget att uppskovsärenden avgörs snabbt, att det bör skapas en möjlighet att få fram prejudikatfall. En möjlighet som anvisas i våra direktiv är att införa fullföljdsförbud med "ventil" i ledet länsrätt - kammarrätt. Som framgår av avsnitt 21. 4.4. redogörelsen ovan är systemet mindre lämpat om det skall tillämpas på underrätternas domar. I sammanhanget kan påpekas att uppskovsärenden är en ny målgrupp för länsrätterna. Vi anser därför att fullföljdsförbud med ventil inte är en lämplig metod för att möjliggöra prejudikatbildning. Ett annat alternativ är att införa prövningstillstånd i form av ändringsdispens i ledet länsrätt - kammarrätt. Därigenom bör kammarrättens handläggning av ärendet inte behöva bli alltför tidsödande. Även om det i vissa mål kan tänkas bli en viss förlängning av handläggningstiden anser vi att de skäl som talar för att målen flyttas till länsrätt och nödvändigheten av en enhetlig rättstillämpning väger över. Däremot kan det finnas skäl att ge målen förturskaraktär både i länsrätt och kammarrätt.

Kommunalbesvärsmål

Kommunalbesvärsmål skiljer sig från andra mål som prövas av förvaltningsdomstol bl.a. genom att besvärsprövningen i stor utsträckning är en laglighetsprövning. En annan skillnad är att grundbeslutet, dvs. det beslut som har fattats av t.ex. en kommunal beslutande församling, inte kan omprövas av det beslutande organet. Även om antalet domstolsinstanser utökas genom att målen flyttas till länsrätt anser vi dock att det för närvarande inte finns skäl att diskutera frågan om prövningstillstånd i kommunalbesvärsmål.

Disciplinmål m.m.

Mål avseende disciplinansvar och legitimationer för personal inom hälso- och sjukvården prövas av hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

Det som särskilt talar för att prövningstillstånd bör införas för dessa mål är att den första prövningen sker i en mycket kvalificerad instans. En tänkbar avgränsning inom gruppen är att mål avseende disciplinansvar omfattas av en dispensprövning medan mål rörande legitimationer inte omfattas. Som kommer att beskrivas närmare i kapitel 22 är det nämligen stora skillnader mellan dessa typer av ärenden. Redan här kan nämnas att det begränsade antalet legitimationsmål rör frågor av vital betydelse för den enskilde.

Sekretessmål

Mot bakgrund av hur sekretessprövningen är utformad är de rationaliseringsvinster som kan uppnås med ändringsdispens begränsade. Det finns därför inte anledning att överväga frågan om prövningstillstånd till kammarrätt.

Däremot talar övervägande skäl för att även sekretessmål med vissa undantag skall omfattas av samma prövningstillståndsregler som i övrigt gäller för merparten av de mål som kan överklagas till regeringsrätten. Till detta återkommer vi under avsnitt 22.5.

Några länsstyrelsemål

Länsstyrelserna har i många fall till uppgift att överpröva beslut som fattats av kommunala myndigheter eller till lokala statliga myndigheter. Det gäller bl. a. byggnadsmål, hälsoskyddsmål, renhållningsmål, djurskyddsmål och vapenmål. Det som talar för att prövningstillstånd bör införas i dessa målgrupper är att de i regel har utretts och prövats av två förvaltningsmyndigheter. Det kan därför ifrågasättas om det är rimligt att målen skall kunna prövas fullständigt i två domstolsinstanser. Mycket talar därför för att prövningstillstånd i form av ändringsdispens införs till kammarrätten. Det är knappast möjligt att inom respektive grupp avgränsa de måltyper som inte bör omfattas av prövningstillstånd.

Länsstyrelsen beslutar i vissa ärenden även som första instans. Så är fallet i bl. a. mål angående körkortstillstånd, registrering av fritidsbåtar och fastighetsmäklare. Det är mycket som talar för att det även i dessa mål införs prövningstillstånd till kammarrätten. Ärenden är utredda och prövade av en förvaltningsmyndighet och därefter fullständigt prövade av länsrätten innan de kommer till kammarrätten. Det kan knappast hävdas att målen är av den karaktär att det för den skull är nödvändigt att tillåta två fullständiga domstolsprövningar. I likhet med många av de andra grupper av mål som vi har behandlat i detta avsnitt är det även för dessa måltyper svårt att särskilja de som inom respektive målområde inte skulle omfattas av dispensprövning.

21.5.4 Överväganden

Som tidigare har nämnts har det grundläggande motivet för ett system med prövningstillstånd med ändringsdispens varit, att ett sådant system medför att överrätternas resurser kan användas på ett mer effektivt sätt. De största effektivitetsvinsterna av ett skriftligt dispensförfarande står naturligtvis att finna hos hovrätterna som tillämpar en processordning där muntligheten är huvudregel. För kammarrätternas del finns det inte lika stora vinster att göra. Det beror dels på att förfarandet i kammarrätten är skriftligt, dels på att det i befintlig lagstiftning finns regler som gör det möjligt för kammarrätten att hantera de enklaste målen på ett smidigt sätt. Förvaltningsprocessen är således redan i dag uppbyggd så att det finns möjligheter till en effektiv resursanvändning. Detta utesluter dock inte att processen kan göras än mer effektiv. Det är otvivelaktigt så att ett dispensystem även i kammarrätten skulle skapa möjligheter att bättre och mer effektivt utnyttja de resurser som finns. Av det skälet finns det alltså all anledning att överväga ett dispensystem.

Ett annat skäl som omnämns i våra direktiv till att ett dispensystem bör övervägas för kammarrätternas del är instanskedjornas längd. Detta har inget att göra med kammarrätternas arbetssituation. I stället får det ses som ett uttryck för farhågor för att handläggningstiderna förlängs. Det kan även ses som ett uttryck för den tveksamhet som kan finnas inför en ordning som leder till att ett ärende prövas i fler instanser än vad som är sakligt motiverat.

Generellt sett är instanskedjorna längre hos förvaltningsdomstolarna än hos de allmänna domstolarna. Detta beror på att förvaltningsdomstolarnas uppgift i de flesta fall är att överpröva förvaltningsmyndigheters beslut. Våra förslag kommer att leda till att denna funktion förstärks och att instanskedjorna därigenom kommer att förlängas.

Långa instanskedjor kan medföra att det dröjer innan det finns ett slutligt avgörande i de mål som överklagas. För både samhället och de enskilda är det en fördel att handläggningen av målen inte drar ut för mycket på tiden. Det är knappast rimligt att t.ex. den som har fått ett korrekt bygglov skall behöva avvakta med byggåtgärden på grund av att en granne utsiktslöst driver frågan vidare i instans efter instans. I sammanhanget bör dock erinras om att det endast är en mindre del av länsrätternas avgöranden som överklagas till kammarrätten. För de avgöranden som inte överklagas kommer det slutliga avgörandet inte att komma senare än idag. Detta gäller även för de mål som genom en flyttning från kammarrätt till länsrätt får en förlängd instanskedja. För denna grupp kan man t.o.m. anta att avgörandet kommer snabbare än idag. För de avgöranden som överklagas till kammarrätt finns det emellertid en risk för att handläggningstiden förlängs. Det är dock inte säkert att så blir fallet. Det beror till stor del på hur

domstolarnas arbetssituation ser ut. I den av riksdagen godtagna propositionen om instansordningen i socialförsäkringsmål (prop. 1990/91:80 s. 40) anfördes för övrigt som skäl för att låta den första domstolsprövningen av socialförsäkringsmål ske i länsrätt, att detta skulle innebära ökade möjligheter till en snabb handläggning av målen.

En lång instanskedja talar i och för sig för att det finns anledning att överväga ett dispensystem. Inte på grund av att handläggnings-tiderna förlängs med en förlängning av instanskedjan, utan på grund av att det med hänsyn till bl.a. vikten av att hushålla med samhällets resurser för rättsväsendet kan finnas anledning att begränsa antalet överprövningar av ett avgörande.

Det förekommer i vissa fall att ett förvaltningsärende kan bli utrett och prövat av två förvaltningsmyndigheter, varav en lokal och en regional eller central myndighet. Det kan ifrågasättas om det är sakligt motiverat att samhället för dessa ärenden erbjuder en fullständig överprövning i två domstolsinstanser. Detsamma gäller för de ärenden som har avgjorts av förvaltningsmyndigheter som tillämpar ett kvalificerat omprövningsförfarande. Även i de fall förvaltningslagens omprövningsregler har tillämpats kan det ifrågasättas om det är nödvändigt att ge fri möjlighet till en fullständig domstolsprövning i två instanser. Rimligen bör även dessa ärenden vara tillräckligt utredda innan de kommer till kammarrätten. Enligt vår mening talar detta för att ett system med ändringsdispens införs.

Den senast nämnda gruppen uppvisar dock sinsemellan stora skillnader. Dels är ärendenas karaktär av skilda slag, dels finns det stora variationer i beslutsmyndigheternas sammansättning och kompetens. I vissa fall rör det sig om frågor förknippade med registrering genom automatisk databehandling, i andra fall är ärendet sådant att det krävs kvalificerade tekniska eller juridiska bedömningar. Det kan därför finnas anledning att bedöma frågan om prövningstillstånd individuellt för varje målgrupp.

En svårighet i sammanhanget är förvaltningsmålens karaktär. För många målgrupper är det svårt att finna en vettig avgränsning för en dispensregel.

Vi har ovan undersökt skattemålen och därvid kommit fram till att man i och för sig skulle kunna tänka sig en avgränsning genom beloppsspärrar för vissa grupper av skattemål, såsom mål om inkomst- och förmögenhetstaxering. Det är dock som tidigare har nämnts svårt att bedöma effekterna av en sådan avgränsning. Mål som rör små belopp lär nämligen bli mer ovanliga i länsrätten i framtiden dels på grund av det nya taxeringsförfarandet, dels på grund av de nya materiella skattereglerna. Det kan inte heller uteslutas att det sänkta skattetrycket kommer att minska benägenheten att överklaga

skattemyndigheternas beslut. Förutom svårigheterna att tekniskt bestämma en beloppsgräns är det tveksamt om det har någon egentlig effekt på domstolarnas arbetsbörda, om prövningstillstånd införs endast för skattemål som gäller mindre belopp. Det är således svårt att avgränsa de skattemål som bör omfattas av en dispensprövning. Det ligger därför närmast till hands att låta ett system med ändringsdispens omfatta alla skattemål. För denna lösning talar särskilt det förhållandet att skattemyndigheterna skall göra en kvalificerad omprövning.

Det som talar mot att prövningstillstånd införs för skattemål är att det är svårt att bedöma effekterna av de nyligen genomförda reformerna inom skatteområdet. Det är i och för sig troligt att de kommer att leda till färre, men svårare mål i domstolarna. Det är dock alldeles för tidigt att veta om så blir fallet.

Ett annat skäl som talar mot ett generellt prövningstillstånd i skattemål är att det därigenom är ett stort och materiellt sett komplicerat område som kommer att omfattas av dispensprövning. Urvalet av mål som är lämpliga för prejudikatbildning på skatteområdet skulle i ökad utsträckning äga rum hos kammarrätterna, vilket skulle kunna sägas vara mindre tillfredsställande från principiell synpunkt.

Det är som tidigare har nämnts inte bara inom skatteområdet som det är svårt att avgränsa en dispensregel. Detta gäller för många andra målgrupper. Många förvaltningsmål rör frågor som inte har någon ekonomisk anknytning. För de mål som rör ekonomiska frågor kan det vara svårt att hitta en avgränsning som både är enkel att tillämpa och som inte upplevs som orättvis. Det finns också en påtaglig risk för att dispensreglerna skulle bli omfattande och svåröverskådliga om man försöker anpassa dem till de särskilda förhållandena i varje målgrupp.

Generella prövningstillstånd förekommer i de allmänna domstolarna endast i mål om felparkeringsavgift. Inom det stora socialförsäkringsområdet gäller dock allmänt ändringsdispens i försäkringsöverdomstolen. Förhållandena inom detta område är speciella såtillvida, att ändringsdispensen tillämpas av den instans som samtidigt är slutinstans och prejudikatinstans. För de allmänna förvaltningsdomstolarna finns det större anledning att göra jämförelse med de allmänna domstolarna. Om ändringsdispens införs i kammarrätterna för många grupper av förvaltningsmål utan avgränsning inom respektive målgrupp, uppstår en klar obalans i förhållande till hovrätterna. Å andra sidan är den nuvarande skillnaden mellan domstolsorganisationerna beträffande möjligheterna att få sin sak fullständigt prövad inte särskilt lyckad.

Ett annat skäl till att man kan känna tveksamhet till att införa ändringsdispens i kammarrätterna är att det är osäkert hur verksamt ett sådant institut kan bli i en organisation vars verksamhet präglas av

skriftlig handläggning. Det ligger i sakens natur att de största vinsterna med ett prövningstillståndssystem kan uppnås där muntlig handläggning dominerar. Ett prövningstillståndssystem i kammarrätterna innebär därför inte lika stora rationaliseringsvinster som motsvarande system i hovrätterna. Till saken hör att i de grupper av kammarrätternas mål där muntlig handläggning är mest frekvent, t.ex. administrativa frihetsberövanden, avser sådana frågor att det inte är lämpligt att införa ändringsdispens.

Att beakta i sammanhanget är dessutom att förvaltningsprocesslagen innehåller bestämmelser som till sin natur står nära en ändringsdispens. Bestämmelserna gör det möjligt att handlägga de enklaste målen på ett smidigt sätt. En dispensregel skulle således till stor utsträckning träffa de mål, som redan idag kan avgöras utan kommunikation. I praktiken blir skillnaden att två ledamöter beslutar istället för tre och att beslutet om vägrat prövningstillstånd inte behöver innehålla domskäl. Det är mot denna bakgrund svårt att beräkna hur stora vinsterna blir med en dispensregel.

Även kammarrätternas höga ändringsprocent gör det tveksamt om man vinner så mycket på ett dispensystem, eftersom ett stort antal mål måste handläggas två gånger.

De förslag som vi lägger fram i kombination med redan beslutade reformer innebär stora förändringar för förvaltningsdomstolarna. Det är för närvarande svårt att bedöma vilka effekter den ändrade målstrukturen och instansordningen kommer att ha på måltillströmningen till domstolarna. Förändringarna kan även komma att påverka målens karaktär. Framför allt är detta troligt när det gäller skatteområdet. Även om många faktorer talar för att ett dispensystem även borde införas i kammarrätterna, är det enligt vår mening inte rätt tillfälle att göra det nu. När erfarenheter har vunnits av de aktuella reformerna bör dock frågan tas upp på nytt.

21.5.5 Domstolsavgifter

Som det är nu har parterna i förvaltningsprocessen i normala fall inga direkta utgifter i anledning av att de tar domstolarnas tjänster i anspråk, medan den som inleder en tvistemålsrättegång eller ett domstolsärende i allmänhet måste erlägga en avgift enligt förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. För ett normalt tvistemål är avgiften 350 kronor. Någon särskild avgift utgår inte vid överklagande.

Avgifter för myndighetsutövning har kommit till användning i allt högre grad under senare år. Detta är en utvecklingstendens, som ligger vid sidan av en annan viktig utvecklingstendens, nämligen att enskilda ges ökade möjligheter att få ersättning för sina kostnader när

de utsätts för oriktig myndighetsutövning. Det som nu kan komma ifråga är avgifter för överklaganden till kammarrätt och till regeringsrätten.

Det torde vara en allmän erfarenhet att det lätt blir vad som skulle betecknas som en överkonsumtion av sådana offentliga tjänster som är helt gratis. Avgifter kan medverka till att parter tänker över om ett överklagande är befogat. De kan därmed vara ägnade att minska antalet sådana överklaganden som är meningslösa och överklaganden i rent bagatellartade fall. Man kan exempelvis inte utesluta att den omständigheten att man år 1971 tog bort avgifter för fullföljd av talan i högsta domstolen medverkade till att överklagandefrekvensen inte sjönk när samtidigt högsta domstolen gjordes om till en ren prejudikatinstans. Det finns under alla omständigheter skäl att närmare undersöka om man beträffande en del måltyper vid förvaltningsdomstol har anledning införa ett avgiftssystem i syfte att minska antalet onödiga överklaganden.

Det som har sagts nu medför att frågor om införandet av ett avgiftssystem skall ställas mot frågor om införandet av ett dispensystem för överklagande. Den stora skillnaden mellan systemen är att endast det senare lägger i samhällets hand att ta fram de fall som är värda en prövning. Det förra förutsätter att de enskilda skall göra detta, och eftersom man inte kan ställa så höga krav på att de skall klara den uppgiften på ett riktigt sätt, måste sållet komma att bli mycket grovmaskigt. Egentligen kan det inte bli tal om annat än att låta avgifterna bli ett memento för den enskilde. Detta innebär att ett avgiftssystem knappast inkräktar på förutsättningarna för införandet av ett dispensystem.

Självklart har avgifter också en mera direkt statsfinansiell betydelse. Domstolsverket har i sin anslagsframställning för 1992/93 - 1994/95 angett att nya principer för avgiftsfinansiering skulle kunna ingå som en komponent i domstolväsendets framtida finansiering, men att detta naturligtvis kräver ingående överväganden.

Ett införande av ett avgiftssystem är inte problemfritt. Beroende på hur man utformar avgiftsreglerna kan det finnas skilda slags olägenheter förknippade med systemet (se t.ex. vad rättegångsutredningen anförde i betänkandet, SOU 1986:1, Översyn av rättegångsbalken 2, Högsta domstolen och rättsbildningen, s.96 angående äldre avgiftssystem för överklagande till högsta domstolen).

Redan den grundläggande tanken att parts möjlighet att komma till sin rätt är betingad av att han erlägger en avgift är för vissa fall föga tilltalande. En klagande vars ekonomiska bärkraft inte är så stor blir ju förhållandevis hårdare drabbad än andra. Emellertid har denna aspekt på avgifter inte så stor betydelse, om man från avgiftssystemets tillämpningsområde undantar vissa måltyper för vilka avgifter passar mindre väl, t.ex. mål om ekonomiskt bistånd enligt social-

hjälpslagen, och samtidigt sätter avgifterna lågt.

För förvaltningsmålen bör ganska låga avgifter kunna ha fördelaktiga konsekvenser. Kostnaderna för själva processerna är ju i allmänhet låga eller obefintliga. En lämplig avgiftsnivå borde åtminstone för en del måltyper ligga så lågt som kring 100 kronor. Det motsvarar ungefär kostnaderna för ett läkarbesök inom ramen för den allmänna försäkringen. I andra fall bör avgiften vara högre.

Avgifter kan medföra en del krångel, framför allt i den mån det behövs ett system för befrielse från avgift till följd av partens ekonomiska förhållanden. Låga avgifter torde emellertid kunna göra ett sådant system överflödigt. Krångel kan uppstå också till följd av att samhället behöver återbetala avgifter när den som betalat avgiften vinner målet helt eller delvis. Enligt vår mening kan det inte anses principiellt uteslutet att man åtminstone i vissa måltyper avstår från återbetalning oavsett utgången i målet. I den mån återbetalningsregler behövs gäller det att göra reglerna enkla, t.ex. så att varje ändring i den högre domstolen - hur obetydlig den än är - föranleder att avgiften skall betalas tillbaka. Helst skall återbetalningsfrågorna kunna hanteras av kanslipersonal och inte föranleda uppmärksamhet i själva processen.

Ett avgiftssystem kan orsaka krångel också i den mån det för en och samma måltyp gäller olika avgiftsregler beroende på t.ex. vilken grund för överklagande den enskilde åberopar eller vilket belopp överklagandet gäller. Med sådana avgiftsregler kan problem yppa sig redan genom att fullföljdshänvisningar kan komma att bli mer eller mindre obegripliga för enskilda parter. Om avgiftsregler för viss måltyp blir krångliga, är det bättre att helt avstå från avgiftsregler beträffande den måltypen. För att inte enskilda skall kunna lida rättsförlust är det vidare ofrånkomligt att inte låta eventuella formfel i samband med betalning föranleda att överklagandet avvisas. Avvisning bör över huvud taget inte få ifrågakomma utan att den enskilde som överklagat uppmärksammas på att avvisning kan komma att ske om betalning inte sker.

Om avgifterna för en viss måltyp blir alltför låga kan också hävdas att samhällets hanteringskostnader blir högre än vinsterna. Häremot måste dock framhållas att även det enklaste mål kostar flera tusen kronor att hantera och att debiteringssystemet kan göras enkelt med utgångspunkt från nyligen antagna principer för i vilka fall delgivning skall ske. Självklart skall inte målet prövas förrän avgiften kommer in, och särskilt i fråga om gynnande beslut är detta en indrivningsfaktor av stor betydelse. I fullföljdshänvisningar bör enskilda få enkla upplysningar om att det krävs en avgift vid överklagande och hur inbetalning skall ske, och det bör aldrig krävas mer än en enda påminnelse om avgiften innan ett överklagande avvisas. Påminnelsen

behöver inte delges utan kan sändas till parten i lösbrev under den adress parten uppgett i sitt överklagande.

Det skall nämnas att man för de mål i förvaltningsdomstol som kan komma i fråga för ett avgiftssystem knappast torde ha anledning att låta avgiften utgöra en rättshjälpskostnad.

Ett ställningstagande till om man utifrån nu angivna utgångspunkter bör införa avgiftsregler för vissa måltyper i förvaltningsdomstolarna kan inte göras utan att man närmare undersöker förutsättningarna beträffande de enskilda måltyperna. Utredningsarbetet i denna del torde lämpligen kunna utföras under departementsbehandlingen av vårt betänkande. Förhållandena vid de allmänna domstolarna i mål enligt RB torde knappast kunna lämnas utanför ett sådant utredningsarbete.

22 Nedflyttning av mål i instanskedjan

22.1 Allmänna synpunkter

Inledning

En av grundtankarna i det reformarbete som under senare år har bedrivits på rättsväsendets område har varit att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans. Även i våra direktiv framhålls denna princip. Fortfarande finns det dock måltyper där den första domstolsprövningen sker i en överrätt. Dvs. målen börjar i en hovrätt eller kammarrätt. Vi har därför fått i uppdrag att undersöka om dessa målgrupper i stället kan handläggas av tingsrätt eller länsrätt som första domstolsinstans.

Beträffande instansordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna sägs i direktiven att det finns fördelar i en ordning där förvaltningsmålen har prövats i en domstolsinstans innan de når kammarrätterna. Som exempel på beslut som, förutom skattemålen, kan prövas i länsrätt som första instans anges beslut som överklagas till länsstyrelse från ett kommunalt organ, beslut som överklagas till länsstyrelse från en statlig myndighet på lokal nivå och beslut som har fattats av en central förvaltningsmyndighet. Det sägs vidare att målen sannolikt kan utredas och avgöras enklare, snabbare och billigare om den första domstolsprövningen inte sker så högt upp i domstolshiearkin som kammarrätt. Att låta målen börja direkt i kammarrätt kan vidare anses stämna mindre väl överens med önskemålet att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i den lägsta domstolsinstansen.

Instansordningen inom domstolsväsendet

Som vi har beskrivit i avsnitt 21.3. hänger instansordningen samman med domstolarnas funktionella behörighet. Talan skall i princip väckas i första instans och de högre domstolsinstanserna skall endast överpröva de domar, som har överklagats från den närmast lägre instansen. En huvudtanke är att ett mål så långt det är möjligt skall avgöras på ett riktigt och rättssäkert sätt redan i första instans. Att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans motiveras också av att det inte är försvarligt att en högt kvalificerad domstols-

instans alltför mycket tas i anspråk för att bedöma mer rutinartade mål.

Principen att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans samt att talan skall väckas i denna är i huvudsak helt genomförd vid de allmänna domstolarna. Inom denna organisation är det endast ett begränsat antal måltyper som avviker från det mönstret, framför allt utsökningsmål som prövas av hovrätt som första instans. Till dessa mål återkommer vi under avsnitt 22.9. När det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna är bilden däremot splittrad. Någon enhetlig instansordning förekommer inte inom denna domstolsorganisation. Det stora flertalet mål prövas dock av länsrätterna. Under år 1988 kom det in 124 800 mål till dessa domstolar. Motsvarande siffra för kammarrätternas del var 25 600 mål, varav ca 17 000 avsåg överklaganden av länsrätts dom eller beslut. Tyngdpunkten i rättskipningen ligger således redan i första instans. Det faktum att ca 60 procent av anslaget för de allmänna förvaltningsdomstolarna går till länsrätterna talar också för att så är fallet.

Ett inte ringa antal förvaltningsmål börjar dock direkt i kammarrätt. Under år 1988 var det ca 8 500 mål som inte hade prövats i domstol innan de anhängiggjordes i kammarrätt. Även om dessa som synes är betydligt färre än de mål som kommer från länsrätt, omfattar de ändå majoriteten av de målgrupper som förekommer i kammarrätterna.

Några exempel på instansordningar i de allmänna förvaltningsdomstolarna

I de mål där de allmänna förvaltningsdomstolarna deltar kan man urskilja fem huvudtyper av instansordningar. I detta sammanhang bortses helt från de speciella förhållanden som råder i vissa grupper av mål som handläggs av regeringsrätten som enda allmänna förvaltningsdomstol.

De vanligast förekommande instansordningarna där förvaltningsdomstol ingår i kedjan kan schematiskt beskrivas enligt följande

1. förvaltningsmyndighet - länsrätt - kammarrätt - regeringsrätten,
2. länsrätt - kammarrätt - regeringsrätten,
3. förvaltningsmyndighet - förvaltningsmyndighet - kammarrätt - regeringsrätten,
4. förvaltningsmyndighet - kammarrätt - regeringsrätten,
5. beslutande kommunal församling - kammarrätt - regeringsrätten.

En stor del av länsrätternas verksamhet består i att överpröva kommunala eller statliga myndigheters beslut. Länsrätten har således en besvärsv funktion i förhållande till dessa myndigheter. Länsrättens dom i dessa mål kan överklagas till kammarrätten och därefter fullföljas till regeringsrätten. Det krävs dock prövningstillstånd för att

regeringsrätten skall pröva målen.

Skattemålen kan tas som exempel på länsrätternas besvärskfunktion i förhållande till en statlig myndighet. Även om antalet skattemål har minskat markant under senare år utgör dock denna grupp merparten av länsrätternas mål. Under år 1989 kom det in ca 75 000 skattemål till landets länsrätter.

En annan relativt stor grupp av mål i länsrätt är *biståndsmålen*. Det är mål som avser den enskildes rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. I dessa mål har länsrätten en besvärskfunktion i förhållande till en kommunal myndighet, dvs. till socialnämnden (kommundelsnämnden eller distriktsnämnden).

Ett betydande antal av de mål som kommer in till länsrätten är ansökningsmål. Det innebär att länsrätten efter ansökan av en förvaltningsmyndighet prövar om förutsättningar föreligger för att vidta en viss åtgärd mot en enskild medborgare. Bland ansökningsmålen finns även mål som anhängiggörs av enskilda. Det gäller sådana fall där någon begär verkställighet av allmän domstols dom beträffande umgänge med eller vårdnad om barn. Utmärkande för ansökningsmålen är att det i många fall handlar om betydande ingrepp i den enskildes personliga förhållanden samt att det är en tvåpartsprocess. Länsrättens dom kan överklagas till kammarrätten. För att regeringsrätten skall ta upp målen krävs prövningstillstånd.

Den absolut största målgruppen i denna kategori är *körkortsmålen*. Under år 1989 kom det in ca 47 000 körkortsmål till länsrätterna. Bland de s.k. ansökningsmålen finns också mål avseende *administrativa frihetsberövanden* och *betalningssäkring*. Dessa mål är antalsmässigt betydligt färre än körkortsmålen men är å andra sidan betydligt mer resurskrävande. I denna kategori av mål ingår även bl.a. *vitesmål* och *mål om återkrav av utbetalt socialbidrag*.

Vissa förvaltningsmyndigheter har en besvärskfunktion i förhållande till underordnade myndigheter. De beslut som besvärskmyndigheten fattar kan i många fall överklagas till kammarrätten. För att regeringsrätten skall pröva målen krävs vanligtvis prövningstillstånd. Denna grupp utmärks således av att kammarrätten uppträder som första domstolsinstans i stället för länsrätten. Då det för dessa mål krävs prövningstillstånd för att regeringsrätten skall pröva målen är kammarrätten inte bara första domstolsinstans utan i praktiken även den sista.

Inom gruppen finns en mängd olika besvärskmyndigheter och sakområden representerade. Som exempel kan nämnas ärenden om *hälsovård*, *vapenlagstiftning*, *tull*, *kriminalvård* och *bebyggelse*.

Många förvaltningsmyndigheters beslut överklagas inte till en överordnad myndighet utan direkt till kammarrätten. Inom denna grupp finns ärenden av vitt skilda slag. Det kan gälla frågor rörande

t.ex. registreringsåtgärder, auktorisation att utöva vissa yrken, tillstånd av skilda slag, disciplinansvar och utlämnande av allmän handling. För att regeringsrätten skall pröva målen krävs prövningstillstånd. Det finns dock vissa undantag. I t.ex. sekretessmål krävs inte prövningstillstånd. Prövningstillstånd behövs inte heller om JO eller JK för talan i mål rörande disciplinansvar eller återkallelse av behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården. Det stora flertalet mål i denna grupp prövas dock bara i en domstolsinstans.

Slutligen finns en grupp av mål där besvär förs enligt bestämmelserna i kommunallagen eller församlingslagen, *kommunalbesvärmål*. Prövningen avser lagligheten av beslut fattade av beslutande politiska församlingar, t.ex. kommunfullmäktige eller kyrkofullmäktige. Även i dessa mål är kammarrätten första och i praktiken enda domstolsinstans, eftersom det krävs prövningstillstånd för att regeringsrätten skall pröva målen.

Allmänt om besvär

Förvaltningsdomstolarna är av tradition besvärmyndigheter. Att det finns flera typer av instansordningar inom organisationen har till viss del sin förklaring i besvärsinstitutets uppbyggnad.

Med besvär avses överklagande av förvaltningsbeslut till en högre myndighet eller till en förvaltningsdomstol. Syftet med besvären är att få det överklagade beslutet ändrat eller upphävt. Besvärsinstitutet är av central betydelse för den enskildes rättsskydd. Besvärsrätten framgår av bestämmelser i ett stort antal författningar. I dessa anges vilka beslut som får överklagas, vem som har besvärsrätt osv. Även om det saknas bestämmelser om besvärsrätt har det ansetts att den vars rätt berörs av ett beslut har rätt att genom besvär få beslutet överprövat av en högre instans. Besvärsrätt är således utesluten endast i de fall det finns en uttrycklig bestämmelse om fullföljdsförbud. Besvärsrätten är i vissa fall begränsad till att vissa rättssubjekt får överklaga medan andra är uteslutna.

Överklagandet kan ske antingen genom *förvaltningsbesvär* eller *kommunalbesvär*. Med förvaltningsbesvär avses klagomål över statliga förvaltningsmyndigheters beslut eller över beslut fattade av specialreglerade kommunala nämnder. Med kommunalbesvär avses klagomål över kommunala representationers beslut eller över beslut fattade av kommunala nämnder i sådana fall besvär skall anföras enligt kommunallagen och inte enligt specialförfattningar. Utmärkande för förvaltningsbesvären är bl.a. att besvärmyndigheten kan pröva både beslutets laglighet och dess lämplighet. Prövningrätten är således mycket omfattande. Ett annat kännetecken är att besvärsrätt i regel tillkommer endast den vars rätt berörs av beslutet. Kommunalbesvären kännetecknas av att besvärsprövningen i huvudsak endast är en

laglighetsprövning. Besvärsrätt tillkommer kommunmedlem.

Det organisatoriska läget på besvärsprövningens område uppvisar en splittrad bild. Besvärsprövningen har anförtrotts ett stort antal myndigheter av vilka en del är förvaltningsmyndigheter och andra förvaltningsdomstolar eller likartade organ. Även inom samma lagstiftningsområde kan det förekomma både förvaltningsbesvär och kommunalbesvär samt flera olika besvärmyndigheter. Hos förvaltningsmyndigheterna utgör besvärsprövningen endast en del av myndighetens verksamhet. För förvaltningsdomstolarna är besvärsprövningen den huvudsakliga delen av verksamheten.

Länsrätternas nuvarande målområde

Länsrätterna bildades den 1 juli 1979 och är således de senast tillskapade allmänna förvaltningsdomstolarna. Först därigenom blev organisationen av allmänna förvaltningsdomstolar komplett. Som framgår av den tidigare redogörelsen har länsrätterna ett mer begränsat målområde än kammarrätterna och regeringsrätten.

Målområdet har i stort varit detsamma sedan länsrätterna inrättades. Som redan har nämnts övertog länsrätterna arbetsuppgifter som tidigare hade utförts av länsdomstolarna. En av anledningarna till att länsrätternas målområde inte ökades i samband med omorganisationen var att man ansåg att de nya domstolarna skulle utgöra bärkraftiga enheter med befintligt målområde.

Länsrätternas målområde har utretts och diskuterats tidigare. Länsdomstolskommittén föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1981:75) Länsrätternas målområde - Administrativ tvåpartsprocess att länsrätterna skulle överta länsstyrelsernas besvärskfunktion i vissa typer av mål, bl. a. hälsovårdsmål och vapenmål. Kommittén fäste därvid stor vikt vid att inslaget av rättsfrågor var stort i dessa ärenden och att det därför var viktigt att prövningsinstansen i fråga om opartiskhet åtnjöt allmänhetens förtroende. Kommittén ansåg att det därför var lämpligt att besvärsprövningen låg hos ett fristående organ samt att det från den enskilde medborgarens synpunkt var viktigt med en ökad insyn i beslutsfattandet.

Kommitténs förslag fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. Departementschefen anförde i prop. 1983/84:100 bilaga 15 att kommitténs förslag i och för sig kunde ses som ett naturligt fullföljande av reformarbetet inom förvaltningsrättskipningen. Han ansåg dock att det var nödvändigt att ta mer praktiska hänsyn när det gällde valet av besvärinstans på länsplanet. Kommitténs förslag ledde därför inte till någon ändrad instansordning.

Allmänt om handläggning av mål och ärenden

Genom förvaltningsrättsreformen 1971 tillskapades förutom förfaranderegler för förvaltningsdomstolar även regler för förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. I förarbetena (prop. 1971:30 s. 290 f.) diskuterades frågan om förvaltningsdomstolarnas roll i förhållande till förvaltningsmyndigheternas.

Departementschefen ansåg att det var angeläget, från rättssäkerhets-synpunkt, att vidmakthålla och stärka medborgarnas förtroende för förvaltningsdomstolarna. De garantier för den enskildes rättssäkerhet som ligger i förvaltningsdomstolsinstitutionen borde förstärkas. Förvaltningsmyndigheterna borde inte ges samma ställning och samma processuella befogenheter som domstolarna. Detta resulterade i att två skilda förfarandelagar skapades. En som reglerade förfarandet i domstolarna, förvaltningsprocesslagen, och en som reglerade förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna, förvaltningslagen. Förvaltningslagen är tillämplig i domstolar såvitt avser domstolarnas administrativa verksamhet.

Förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna regleras i första hand av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (FPL) och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

I lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finns regler om bl.a. organisation, behörighet, domförhet, ledamöter, nämndemän och sakkunniga. Domstolarnas behörighet regleras även i lagen om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål. I domstolarnas instruktioner finns bestämmelser om bl.a. organisationsfrågor. En mer detaljerad reglering finns i varje domstols arbetsordning.

Den rättskipande verksamheten regleras i förvaltningsprocesslagen. I denna lag finns bl.a. bestämmelser om måls anhängiggörande, handläggning, bevismedel och beslut. Förvaltningsprocesslagen hänvisar beträffande vissa processuella frågor till bestämmelserna i rättegångsbalken. Om det i förvaltningsprocesslagen eller i annan speciallagstiftning saknas bestämmelser angående det processuella förfarandet och om det heller inte av förarbetena till dessa lagar kan utläsas hur en processuell fråga skall lösas kan ledning ofta sökas i rättegångsbalkens bestämmelser. Handläggningen av målen påverkas också av andra författningar som sekretesslagen, delgivningslagen och rättshjälpslagen. Förfarandet i förvaltningsdomstolarna präglas bl.a. av skriftlig handläggning, domstolens utredningsskyldighet och en större flexibilitet än vad som gäller enligt rättegångsbalken. Beträffande regleringen av förfarandet gjordes vid reformen jämförelser med rättegångsbalken. En rad synpunkter ansågs tala för att förfarandet skulle ges en mindre utförlig författningsreglering än den som gäller för de allmänna domstolarna. Det pekades bl.a. på att de krav på formella regler som gäller för dispositiva tvistemål inte gäller i

förvaltningsprocessen, att officialprövningsprincipen gäller i praktiskt taget alla mål i förvaltningsdomstol och på att förvaltningsmålen skiftande beskaffenhet motiverar en ganska stor handlingsfrihet att anpassa förfarandet till olika uppkommande situationer.

Förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna regleras i första hand av bestämmelserna i förvaltningslagen. Denna lag syftar främst till att stärka den enskildes rättssäkerhet i hans kontakter med myndigheterna. Ett annat syfte är att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten. Vidare skall lagen leda till snabbare, enklare och billigare ärendehandläggning. Lagen är relativt kort och slår fast grundläggande regler för förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. Det kan sägas att förvaltningslagen representerar en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden. Förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna är inte lika formbundet som förfarandet hos förvaltningsdomstolarna. Förvaltningslagen utgår från principen att förfarandet normalt är skriftligt men med de muntliga inslag som motiveras av bl. a. ärendets karaktär. Förvaltningsmyndigheterna skall under vissa förutsättningar själva ändra sina beslut. Syftet är att felaktiga beslut skall rättas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt. Omprövningsskyldigheten omfattar bara sådana beslut som är klart oriktiga eller olämpliga. Vid överklagande räcker det i allmänhet att myndigheten läser igenom klagandens skrivelse och det överklagade beslutet. Bara om denna genomläsning ger vid handen att utgången sannolikt bör vara en annan behöver myndigheten i allmänhet granska ärendet närmare. För att överklagade ärenden inte skall bli liggande i väntan på att bli omprövade gäller som ytterligare förutsättning för omprövningsskyldigheten att omprövningen kan göras snabbt och enkelt.

Det kan i sammanhanget nämnas att det finns förvaltningsmyndigheter som tillämpar mer omfattande omprövningsregler. Skattemyndigheterna har en i princip obligatorisk omprövningsskyldighet. Myndigheterna skall dessutom utreda ärendet i erforderlig omfattning i samband med omprövningen.

Handläggningen av mål i domstol

På *länsrätten* lottas målen på rotlar som innehas av ordinarie eller icke ordinarie domare. Målen bereds och föredras av en notarie eller av en byråsekreterare/byrådirektör. Målen kan också beredas och föredras av rotelinnehavaren. Byråsekreterar/byrådirektörstjänsterna är fasta föredragandetjänster. Denna tjänstetyp är unik för länsrätterna. Den förekommer inte på någon av de andra allmänna förvaltningsdomstolarna. Den finns inte heller på de allmänna domstolarna. Bland de tjänstemän som innehar dessa tjänster är vissa juristutbildade och andra inte. Ett relativt stort antal av de juristutbildade är även

notariemeriterade.

Länsrätten är som regel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Flertalet mål avgörs på handlingarna. Att ett mål avgörs på handlingarna innebär att ärendet föredras inför rätten. Parterna är inte närvarande. Det är mycket vanligt att mål avseende skatter, körkort och bistånd avgörs på handlingarna. Muntlig förhandling förekommer dock i alla typer av mål. Muntlig förhandling är mer eller mindre obligatorisk i vissa typer av mål, t.ex. mål om tvångshändertagande av barn eller missbrukare samt mål om skattetillägg om den enskilde har begärt att muntlig förhandling skall hållas. Många mål kan även avgöras av en lagfaren domare ensam. Detta gäller bl.a. skattemål avseende ändring av taxerad inkomst till ett belopp av högst 5 000 kr eller skattemål, där domslutet kommer att överensstämma med parternas samstämmiga mening. Det kan i detta sammanhang påpekas att parterna inte disponerar över processen. Även om parterna är överens om en beskattningsåtgärd måste domstolen pröva om denna åtgärd är laglig. En lagfaren domare kan ensam även avgöra t.ex. mål enligt körkortslagen, om beslutet innebär att något körkortsingripande inte skall ske eller att varning meddelas eller om det är uppenbart att körkortet skall återkallas. (Jfr 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.)

Under år 1990 kom det in ca 136 300 mål till länsrätterna. Det avgjordes under samma år ca 135 700 mål. Under åren dessförinnan avgjorde länsrätterna fler mål än det antal som kom in. Länsrätternas målavverkningstakt har minskat successivt under senare år. Detta anses bero på att målen har blivit svårare och mer resurskrävande, att antalet mål där muntlig förhandling skall hållas har ökat och att domstolarna under åtskilliga år har fått vidkännas kännbara budgetminskningar. Under åren 1986 - 1989 minskade länsrätternas balanser från ca 160 000 mål till 127 800 mål, för att under år 1990 stiga till ca 128 200 mål.

Kammarrätterna fick status som allmän förvaltningsdomstol i samband med förvaltningsrättsreformen 1971. Genom denna reform ändrades kammarrätternas målområde så att det i stort blev detsamma som regeringsrättens. Samtidigt byggdes kammarrättsorganisationen ut kraftigt. Ursprungligen rörde nästan all rättskipning i kammarrätten ekonomiska saker. Innan förvaltningsrättsreformen genomfördes år 1971, var ca 95 procent av kammarrättens mål skattemål. I dag är målområdet betydligt mer varierat. Under år 1989 kom det in t.ex. nästan exakt lika många körkortsmål som skattemål till kammarrätterna. Kammarrätternas målområde är mycket blandat och omfattande. Det finns över 200 måltyper registrerade.

Kammarrätten är en kollegialt sammansatt domstol. Detta innebär att målen som huvudregel avgörs av tre lagfarna domare. Målen lottas på rotlar som innehas av ordinarie (kammarrättsråd) eller icke

ordinarie (assessorer) domare. Rotelinnehavaren är ansvarig för handläggningen av målen på sin rotel. Målen föredras av en fiskal eller av rotelinnehavaren. Den enda åtgärd som en ledamot får vidta ensam är att avskriva mål när den klagande har återkallat sina besvär. Detta innebär att i princip alla beslut som avser målets avgörande skall hänskjutas till avdelning. Även vissa frågor som kommer upp under beredningens gång skall beslutas på avdelning. Det gäller t.ex. avslag på en begäran om muntlig förhandling eller inhämtande av yttranden från sakkunniga. I ett fåtal typer av mål deltar två nämndemän. Det gäller bl.a. mål om tvångsomhändertagande av barn eller missbrukare, verkställighet av allmän domstols dom beträffande vårdnad om eller umgänge med barn samt socialförsäkring. Övriga mål avgörs således av tre yrkesdomare.

Den kollegiala sammansättningen i kammarrätten hänger samman med dess funktion som överinstans. Kammarrätten har formellt ställning som mellaninstans. I praktiken är dock kammarrätten, i likhet med hovrätten, slutinstans för det stora flertalet mål. Detta beror på att de högsta instanserna, regeringsrätten och högsta domstolen, i princip endast prövar mål som är av vikt för rättstillämpningen.

Principiella överväganden

De allmänna förvaltningsdomstolarna är som tidigare har nämnts en relativt ny företeelse. De skiljer sig i det avseendet från de allmänna domstolarna.

Det finns inte några klara riktlinjer för när en förvaltningsfråga skall prövas eller överprövas av domstol. Trots detta är det, som vi har framhållit i avsnitt 1.1.3, uppenbart att det finns grundläggande skillnader mellan förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar.

Förvaltningsmyndigheternas prövning av ett ärende är ofta av mycket kvalificerad natur och bygger på god kännedom och bred erfarenhet av det ämnesområde som det är fråga om. Oavsett hur kvalificerad den prövande förvaltningsmyndigheten än är kan och bör dess prövning inte ersätta en domstolsprövning. Principiella och praktiska skäl talar för att denna prövning normalt skall börja i den lägsta domstolsinstansen, dvs. i tingsrätt eller länsrätt. Den omständigheten att förvaltningsärendet har prövats av en central eller regional myndighet med kvalificerad sammansättning eller av en nämnd med en domstolsliknande sammansättning kan i regel inte föranleda någon annan bedömning.

Innan vi går in på frågan om alla förvaltningsärenden som kan överklagas till domstol, skall börja i den lägsta domstolsinstansen eller om vissa avgränsningar bör göras, går vi igenom de effekter som kan bli följden av att länsrätt som första domstol överprövar

förvaltningsbeslut. I princip uppstår samma effekter om tingsrätt i stället för hovrätt prövar kronofogdemålen som första instans. De följande resonemangen är därför i sina huvuddrag tillämpliga även på de allmänna domstolarna.

Rent organisatoriskt innebär en flyttning att förvaltningsdomstolsorganisationen får en bättre struktur. Kammarrätsorganisationen är i dag relativt stor i förhållande till länsrättsorganisationen. En felaktig relation mellan antalet domare i kammarrätt och länsrätt kan medföra vissa svårigheter när det gäller domarutbildningen för aspiranter och fiskaler och framförallt för domarrekruteringen till kammarrätt. Genom att lägga tyngdpunkten i förvaltningsdömandet i länsrätt förskjuts en inte oväsentlig del av kammarrätternas arbetsbörda till länsrätterna. Genom detta renodlas kammarrätternas arbetsuppgifter. Kammarrätterna slipper att döma som första instans och får i stället ägna sig åt de uppgifter som de är avsedda och organiserade för, nämligen att som överinstans och i realiteten i de flesta mål som slutinstans överpröva ett domstolsavgörande. Förutom att domstolsorganisationen får en bättre och mera naturlig uppbyggnad på detta sätt, innebär det väsentliga fördelar för den enskilde. Länsrätterna kan förväntas lösa de flesta tvister i sak och kammarrätterna får vid sin överprövning större möjligheter att ägna tid åt grundliga rättsliga överväganden i de mål som kräver det. Man kan också räkna med att balanserna minskar och att omloppstiderna blir kortare.

En annan effekt är att handläggningen av målen blir billigare. Anledningen till detta är de domförhållningsregler som gäller i länsrätt och kammarrätt. Länsrättens domförhållningsregler är flexibla och anpassade till en process i första instans. Som tidigare har nämnts är länsrätten vanligtvis domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Många mål är dock sådana att de kan avgöras av en lagfaren domare ensam. I kammarrätten deltar alltid tre juristdomare vid avgörandet oavsett målets beskaffenhet. I länsrätten kan beredningsåtgärder vidtas av en lagfaren domare ensam. Även om flertalet beredningsåtgärder också i kammarrätt kan utföras av en ensam ledamot måste dock beslut om tyngre och mer resurskrävande åtgärder fattas i kollegial sammansättning. Kammarrättsprocessen är således i förhållande till länsrättsprocessen en dyr handläggningsform. Enligt domstolsverkets beräkningar kostar det f.n. i länsrätt 1 500 kr att avgöra ett fastighets-taxeringsmål, 2 200 kr att avgöra ett skattemål, 1 800 kr att avgöra ett körkortsmål och 3 100 kr att avgöra övriga mål, dvs. sociala mål. I kammarrätt kostar det i genomsnitt 5 800 kr att avgöra ett mål. Jfr Domstolsverkets treårsrapport för 1992/93 - 1994/95.

Det är endast en mindre del av länsrätternas avgöranden som överklagas. Under år 1989 var det ca 12 procent som överklagades till kammarrätt. Det är inte osannolikt att överklagandefrekvensen ökar något om länsrätterna tillförs nya målgrupper. De totala

kostnaderna för domstolsprövningen skulle trots detta bli avsevärt lägre om länsrätterna som första domstolsinstans prövar alla förvaltningsmål. Det måste från alla synpunkter vara angeläget att begränsa kostnaderna för domstolsförfarandet, om det kan ske utan att rättssäkerhetskrav åsidosätts. Åtgärden att föra in länsrätten som en ytterligare domstolsinstans före kammarrätten är direkt ägnad att öka rättssäkerheten.

En annan effekt av en sådan åtgärd är att det är sannolikt att avgörandena i målen kommer snabbare om länsrätt dömer som första domstolsinstans.

En nedflyttning av mål till länsrätt får även den effekten att det uppnås en bättre lokal förankring. Det finns 4 kammarrätter och 24 länsrätter. Kammarrätternas domkretsar är stora och omfattar flera län. Kammarrätten i Sundsvall har t.ex. en domkrets som sträcker sig från Gästrikland i söder till Lappland i norr och omfattar sex län. Dessutom ökar möjligheterna för lekmän att delta vid avgörande av målen. I länsrätt avgörs många mål av en lagfaren domare och tre nämndemän. Nämndemän medverkar vid avgörande av alla slags måltyper. I kammarrätt däremot avgörs det stora flertalet mål av tre juristdomare. Nämndemän deltar endast i vissa specificerade typer av mål.

En nedflyttning av mål till länsrätt kan dock även tänkas medföra vissa problem. Först kan nämnas de övergångssvårigheter som blir följden av en ändrad instansordning. Länsrätternas domare får en mängd nya målgrupper att arbeta med. Detta kan naturligen leda till vissa bekymmer av samma art som kammarrätterna hade i början på 1970-talet. Problemen bör dock inte bli av samma omfattning som då. I länsrätterna tjänstgör många domare som har erfarenhet av kammarrättsarbete eller som har tjänstgjort i regeringsrätten. Dessutom bör man kunna räkna med en viss omfördelning av resurserna från kammarrätt till länsrätt i samband med en sådan ändring. Med hänsyn härtill och till att de mål som kan komma ifråga för en nedflyttning, generellt sett inte innehåller en svårare materia än de mål som i dag finns i länsrätterna bör övergångsproblemen kunna bemästras. En bestående effekt bör däremot bli att länsrättsdomare får en vidgad kunskap och erfarenhet till båtnad för domstolsverksamheten.

Ett mer framträdande problem med att låta den första domstolsprövningen ske i länsrätt är att instanskedjan förlängs. Detta är nog den mest påtagliga invändning som kan göras mot att skjuta in länsrätten som en ny instans. Man bör dock komma ihåg att det i realiteten inte är så många som utnyttjar hela den instanskedja som står till förfogande. Den andel av länsrätternas avgöranden som överklagas ligger på omkring 12 procent. Även om det kan bli en viss ökning av klagofrekvensen finns det inte någon anledning att förvänta sig att den

nämnvärt kommer att ändras. För mer än 85 procent av målen kommer därför tiden fram till ett slutligt avgörande inte att bli längre än i dag. För denna grupp kan man tvärtom räkna med att avgörandet kommer snabbare än i dagsläget eftersom målen sprids ut på 24 länsrätter i stället för fyra kammarrätter. För den grupp av mål som överklagas finns det dock en risk för att det kommer att ta längre tid för att nå fram till ett slutligt avgörande. Detta beror dock i och för sig på hur domstolarnas arbetssituation kommer att utvecklas. Att behöva passera ytterligare en instans för att få fram ett slutligt avgörande kan onekligen medföra olägenheter för den enskilde. Det kan därför finnas anledning att överväga vilka möjligheter som står till buds för att motverka detta. Ett alternativ är att införa prövningstillstånd till kammarrätten. Ett annat att begränsa det antal förvaltningsmyndigheter som är inkopplade i ett ärende innan det kommer till länsrätten. I avsnitt 21.3 har vi behandlat frågan om prövningstillstånd. Frågan om att begränsa antalet förvaltningsmyndigheter innebär ett ifrågasättande av dels den besvärskontrollfunktion som vissa centrala statliga myndigheter har i förhållande till underordnade myndigheter, dels den besvärskontrollfunktion som länsstyrelsen har i förhållande till kommunala myndigheter. Den statliga förvaltningen är för närvarande föremål för överväganden och förändringar. De centrala och regionala myndigheternas besvärskontrolluppgifter har samband med hur statsförvaltningen i sin helhet organiseras. Det finns därför ingen möjlighet för oss att inom varje område (och de är många) utreda om det är befogat att ta bort besvärskontrollfunktionen hos vissa myndigheter. Till länsstyrelsens besvärskontrollfunktion återkommer vi längre fram.

Problemet med en lång instanskedja skall inte överdrivas. Det har nyligen bedömts av lagstiftaren. Riksdagen har under våren 1991 beslutat att socialförsäkringsmål skall överklagas till länsrätt i stället för som tidigare till försäkringsrätt. För denna stora målgrupp har man alltså ansett att fördelarna med att länsrätt prövar ärendena som första domstolsinstans väger över de eventuella olägenheter en förlängd instanskedja kan innebära.

Om mål skall flyttas från kammarrätt till länsrätt måste man även ta ställning till hur forumreglerna skall utformas. De nuvarande forumbestämmelserna utgår från principen att behörig domstol är den domstol inom vars domkrets beslutsmyndigheten är belägen.

Kammarrättens domkrets består av ett antal län. När bestämmelserna om kammarrätternas domkretsar skulle utformas utgick man ifrån att beslutsmyndighetens geografiska belägenhet skulle vara bestämmande för till vilken kammarrätt talan skulle fullföljas. Det var emellertid inte givet vilken av beslutsmyndigheterna i flerstansmål, dvs. mål där en regional eller en central förvaltningsmyndighet överprövat en underordnad myndighets beslut, som skulle vara bestämmande i detta avseende. Om det i samtliga fall hade varit instan-

sen omedelbart under kammarrätten skulle följden ha blivit att beslut av det allt övervägande antalet centrala ämbetsverk och myndigheter skulle ha överklagats till kammarrätten i Stockholm. Detta beroende på den starka koncentrationen av sådana myndigheter i stockholmsregionen i början av 1970-talet. Det ansågs olämpligt att kammarrätten i Stockholm skulle pröva de fall där grundbeslutet hade fattats av en myndighet inom en annan kammarrätts domkrets. Av den anledningen kom kungörelsen (1971:1200) och därefter förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar att innehålla en bestämmelse om att det är den första beslutande instansens belägenhet som avgör hos vilken kammarrätt besvär skall anföras. Från denna regel har undantag gjorts för vissa speciella ämnesområden. Besvär över beslut fattade av sjömansskattenämnden samt besvär rörande ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet anföras till kammarrätten i Göteborg. Kriminalvårdsstyrelsens beslut överklagas till kammarrätten i Jönköping och generaltullstyrelsens beslut överklagas till kammarrätten i Stockholm. Huvudregeln är dock att kammarrättens behörighet är beroende av var den första beslutsinstansen är belägen.

Länsrätternas domkrets utgörs i princip av länet. Länsrätten prövar således besvär över beslut som har fattats av myndigheter inom länet. Vid en nedflyttning av mål uppkommer i vissa fall samma situation som i dag gäller i kammarrätt, nämligen att beslutsmyndigheten är belägen i en länsrätts domkrets och besvärsmyndigheten i en annans. Enligt vår mening bör de principer som hittills varit rådande även gälla om länsrätt blir den första domstolsinstansen. Det är väsentligt att forumreglerna är så enhetliga och enkla som möjligt. Huvudprincipen bör därför vara att den länsrätt är behörig inom vars domkrets beslutsmyndigheten är belägen. I de fall en central eller regional förvaltningsmyndighet har överprövat en lokal förvaltningsmyndighets beslut är alltså den länsrätt behörig att pröva ärendet, inom vars domkrets den lokala myndigheten är belägen. Det är möjligt att en närmare studie av de aktuella målgrupperna kan ge anledning till en avvikelse i enstaka fall från denna princip. En förutsättning för detta bör dock vara att starka skäl talar för en annan ordning. Vi anser t.ex. inte att det förhållandet att det rör sig om ett begränsat antal mål är ett sådant skäl. Till detta återkommer vi längre fram.

22.2 Kriminalvårdsmål

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att den första domstolsprövningen av kriminalvårdsmål skall ske i länsrätt i stället för kammarrätt. Vi föreslår vidare att beslutsmyndighetens belägenhet skall vara avgörande för vilken domstol som skall bli behörig att pröva målen.

22.2.1 Inledning

En av de största målgrupper som prövas av kammarrätt som första domstolsinstans är kriminalvårdsmålen, dvs. mål avseende besvär över kriminalvårdsstyrelsens beslut i vissa kriminalvårdsärenden. Målen prövas enbart av kammarrätten i Jönköping, som under år 1988 fick in ca 1 000 kriminalvårdsmål. På grund av antal och karaktär är målen mycket betungande för domstolen. Ca 20 procent av kammarrättens totala målantals utgörs av kriminalvårdsmål. Kammarrätten i Jönköping har i en skrivelse till justitiedepartementet föreslagit att vissa av kriminalvårdsstyrelsens beslut inte skall få överklagas till domstol. Det gäller dels frågor om uppskov med verkställighet av fängelsestraff, dels vissa frågor enligt lagen om kriminalvård i anstalt. Framställningen har remissbehandlats och är numera överlämnad till vår utredning.

22.2.2 Nuvarande ordning

Lagstiftning m.m.

Kriminalvårdens verksamhet regleras i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (StidL), lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) och lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. (HäL). Regeringen har meddelat tillämpningsföreskrifter till respektive lag i kungörelsen (1974:286) om vissa bestämmelser rörande tillämpningen av StidL (StidLK), kungörelsen (1974:248) med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av KvaL (KvalK) och förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (HäLF). I förordningarna regleras bl.a. kriminalvårdsstyrelsens befogenhet att meddela föreskrifter beträffande tillämpningen av StidL, KvaL och HäL. Kriminalvårdsstyrelsen har enligt förordningen (1974:55) med instruktion för kriminalvårdsverket befogenhet att meddela föreskrifter även i andra frågor som rör kriminalvården. Föreskrifterna publiceras i Kriminalvårdsverkets författningssamling (KVVFS). I författningssamlingen finns även den arbetsordning som

kriminalvårdsstyrelsen, med stöd av verksstadgan, har fastställt för kriminalvårdsanstalterna och de allmänna häktena. Kriminalvårdsstyrelsen ger vidare ut allmänna råd (ARK) i olika ämnen inom kriminalvården.

Anknytning till kriminalvård har även lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. och KK (1963:194) med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av lagen den 22 maj 1963 om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

Organisation m.m.

Kriminalvårdens uppgift är att verkställa fängelsestraffen och att ansvara för övervakning av de personer som har dömts till skyddstillsyn och de som är villkorligt frigivna från fängelse. Kriminalvården ansvarar också för häktena. Kriminalvårdens huvuduppgifter när det gäller dömda personer är att genom stödjande insatser medverka till deras anpassning i samhället och att så långt som möjligt hindra dem från att begå nya brott.

Kriminalvårdsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för kriminalvården. Styrelsen är chefsmyndighet för regionkanslierna, kriminalvårdsanstalterna, häktena och frivården. Styrelsen utgör tillsammans med underordnade myndigheter kriminalvårdsverket. Vid sidan av verket handläggs vissa ärenden om kriminalvård av den centrala kriminalvårdsnämnden och de lokala övervakningsnämnderna. I administrativt hänseende är kriminalvårdsstyrelsen chefsmyndighet även för dessa.

Under kriminalvårdsstyrelsen finns 7 regioner som var och en leds av en regionchef. I regionerna ingår ca 60 lokalanstalter, 26 häkten och 60 frivårdsdistrikt samt 19 rixsanstalter. Det finns både öppna och slutna lokalanstalter. De flesta av dem är ganska små med 20-40 platser. Nominellt fanns det den 1 juli 1989 2 369 lokalanstaltsplatser, varav 1 250 slutna och 1 119 öppna. Lokalanstalterna är i första hand till för dem som har dömts till fängelse i högst ett år och som efter frigivning skall stå under övervakning som villkorligt frigivna. Inför frigivning bör även de som har dömts till längre fängelsestraff och som har varit intagna på rixsanstalter flyttas över till lokalanstalter.

Den 1 juli 1989 fanns det nominellt 1 897 rixanstaltplatser, varav 1 386 slutna och 511 öppna. I rixanstalt placeras företrädesvis personer som har dömts till fängelse i mer än ett år. Även andra dömda kan placeras på rixanstalt om det är motiverat med hänsyn till säkerhetskrav eller särskilda behandlingsbehov.

Under år 1988 togs ca 51 000 personer in i fängelse eller häkte.

16 098 personer påbörjade verkställighet i anstalt. Sedan mitten av 1970-talet har antalet fångar med långa strafftider ökat. Detta beror bl.a. på att interneringsstraffet har avskaffats och att samhällets insatser mot narkotikabrott har ökat. Även om fångar med långa strafftider har blivit allt fler, har den genomsnittliga vistelsetiden i anstalt minskat. Den varar i genomsnitt 3 månader. Ca 10 procent av de inskrivna brukar inte finnas på anstalterna, beroende på bl.a. permissioner, sjukdom, vistelse på behandlingshem eller rymning. Av fångarna är ca 70 procent inskrivna på slutna anstalter. Under år 1988 inträffade drygt 1 100 rymningar. Antalet rymningar har halverats sedan 1977. Missbruk av permissioner minskade under 1970-talet trots att allt fler beviljades. Under år 1988 missköttes 4 procent av permissionerna.

Kriminalvården i frihet, dvs. frivården, övervakningsnämnderna och kriminalvårdsnämnden har behandlats i kapitel 15.

På kriminalvårdens område tillkommer beslutsbefogenheten i många fall primärt kriminalvårdsstyrelsen. Befogenheten att besluta i klientärenden är numera i relativt stor utsträckning delegerad till regionala eller lokala myndigheter. Avsikten med den omorganisation som har gjorts inom kriminalvården är att huvuddelen av klientarbetet skall skötas av anstalter och häkten. De lokala och regionala besluten kan överklagas till kriminalvårdsstyrelsen.

22.2.3 Domstolsprövning

Vissa av kriminalvårdsstyrelsens beslut i klientärenden kan överklagas till domstol. Det gäller både beslut där kriminalvårdsstyrelsen har beslutat som första instans och beslut där styrelsen har överprövat en underordnad myndighets beslut. En förutsättning är att beslutet avser ett särskilt fall. Beslut av mer generell karaktär kan inte överklagas till domstol. Sådana ärenden prövas i sista hand av regeringen.

Merparten av de beslut som kan överklagas till domstol avser uppskov med straffverkställighet eller behandlingen av intagna under anstaltsvistelsen.

Uppskov med straffverkställighet

I lagen om beräkning av strafftid m.m. finns bestämmelser om hur dom på fängelse skall verkställas, hur strafftiden skall beräknas och under vilka förutsättningar den dömda kan få uppskov med verkställighet av fängelsestraffet. Uppskov att avtjäna ett straff kan medges med sex månader om det finns särskilda skäl på grund av den dömdes hälsotillstånd, arbets- eller utbildningsförhållanden eller andra omständigheter. Finns det synnerliga skäl kan ytterligare anstånd medges. En förutsättning för att uppskov skall kunna beviljas är att

den dömda inte är häktad. Varje år kommer det in ca 5 000 ansökningar om uppskov. Av dessa prövas ca 400 av domstol.

Beslut enligt lagen fattas av kriminalvårdsstyrelsen. I 28 § finns det ett generellt bemyndigande för kriminalvårdsstyrelsen att överlåta beslutanderätten i ärenden enligt lagen till region- eller anstaltschefer. Uppskov med straffverkställighet beslutas numera således på regional nivå. Dessa beslut kan överprövas av kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsens beslut kan därefter överklagas till kammarrätten i Jönköping. Mot kammarrättens dom i mål om uppskov med straffverkställighet får talan inte föras (fullföljdsförbud).

Behandling av intagna i anstalt

I lagen om kriminalvård i anstalt finns bestämmelser om hur de som är intagna i anstalt skall behandlas. Enligt lagen skall kriminalvården utformas dels så att den intagnes anpassning i samhället främjas, dels så att skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. Verksamheten bör från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten i den mån detta kan ske utan att kravet på samhällsskydd blir eftersatt. Lagen innehåller bestämmelser både om hur anstaltspersonalen skall uppträda gentemot de intagna och om hur de intagna skall uppträda under anstaltsvistelsen. Som exempel kan nämnas att det i 9 § sägs att den intagne skall behandlas med aktning för hans människovärde och att han skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt. Den intagne å sin sida skall visa hänsyn mot anstaltspersonal och medintagna. Han skall rätta sig efter de ordningsregler som gäller för anstalten och de anvisningar som anstaltspersonalen lämnar honom. Lagen kan sägas kodifiera de rättigheter som tillkommer den som är intagen i fängelse. Beslut enligt lagen kan avse en mängd skilda företeelser, t.ex. arbete, utbildning, sjukvård, isolering, permissioner, kroppsvisitation, besök, telefonsamtal och fritidssysselsättning.

Kriminalvårdsstyrelsens primära beslutsbefogenhet är numera delegerad i sådan omfattning att de flesta klientbeslut meddelas av styresmännen vid kriminalvårdsanstalterna. Kriminalvårdsstyrelsen beslutar dock fortfarande som första instans bl.a. i frågor som avser fångar med långa straff som kan antas vara särskilt benägna att avvika eller fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär, s.k. 7:3-or. De beslut som fattas på lokal nivå kan överprövas av kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsens beslut i särskilt fall, dvs. beslut i ett klientärende, får i regel överklagas till kammarrätten i Jönköping. Beslut som avser personer dömda för brottslighet med anknytning till rikets säkerhet överklagas dock till regeringen. Kriminalvårdsstyrelsen får i dag in ca 8 000 klientärenden, som inte avser förelägganden, förpassningar eller uppskov. Av dessa är uppskattningsvis

ca 2 000 besvär över lokala eller regionala myndigheters beslut. Omkring 550 beslut enligt KvaL prövas av domstol.

Verkställighet av nordiska domar

I nordiska verkställighetslagen anges förutsättningarna för verkställighet av vissa domar i annat nordiskt land än det som har meddelat domen.

De beslut som enligt nordiska verkställighetslagen fattas av kriminalvårdsstyrelsen får överklagas till kammarrätten i Jönköping. Besluten kan avse t.ex. verkställighet av dom meddelad i annat nordiskt land eller överlämnande till annan nordisk myndighet för verkställighet av svensk dom i vissa fall. Under år 1988 prövades 6 mål enligt denna lag av domstol.

Behandling av häktade och anhållna m.fl.

Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om hur personer som är anhållna eller häktade skall behandlas.

Beslut enligt denna lag fattas av förundersökningsledare, åklagare eller kriminalvårdsstyrelsen. Kriminalvårdsstyrelsens beslut i särskilt fall får överklagas till kammarrätten i Jönköping. Kriminalvårdsstyrelsens beslut i andra fall får överklagas till regeringen. Då kriminalvårdsstyrelsens beslutsbefogenheter i stor utsträckning har delegerats meddelas de flesta klientbeslut i dag av tjänstemän inom kriminalvården. Besluten kan t.ex. avse frågor rörande hälso- och sjukvård, sysselsättning, innehav av personliga tillhörigheter, tillstånd för kvinna att ha barn hos sig eller användning av fängsel vid transport.

Framställning från kammarrätten i Jönköping

Kammarrätten i Jönköping har i en framställning den 5 april 1989 till justitiedepartementet föreslagit att lagen om beräkning av strafftid och lagen om kriminalvård i anstalt ändras så att vissa av kriminalvårdsstyrelsens beslut inte skall få överklagas till domstol.

I framställningen föreslår domstolen att fullföljdsförbud skall införas i frågor om

1. uppskov med verkställighet av fängelsestraff (12 § StidL),
2. anstaltsplacering, undantag för kategoritillhörighet (6-7 §§ KvaL),
3. arbetsplacering, undervisning och utbildning (10 § KvaL),
4. fritidssysselsättning (14 § KvaL),
5. tillfällig isolering och tillfällig placering i häkte (23 § KvaL),
6. innehav av personliga tillhörigheter (24 § KvaL),
7. brev och andra försändelser (28-28 §§ KvaL),
8. besök, undantag för totalt besöksförbud (29 § KvaL),
9. telefonsamtal (30 § KvaL),

10. placering utanför anstalt (34 § KvaL),
11. hälso- och sjukvård (37 § KvaL),
12. sjukvård i anstalt efter avtjänat straff (40 § KvaL),
13. rätt för kvinna att ha spädbarn hos sig (41 § KvaL),
14. fängsel vid transport eller annan vistelse utom anstalt (42 § KvaL),
15. tillfällig placering i häkte i samband med inställelse vid domstol (43 § KvaL),
16. ersättning för arbete (44 § KvaL),
17. skadestånd för uppsåtligen förstörd egendom (45 § KvaL),
18. disciplinär bestraffning i form av varning (47 § KvaL).

Kammarrätten motiverar förslaget med att det rör sig om ett stort antal mål av liten betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Domstolen uppger att målen är av enkel beskaffenhet, men att de kräver betydande arbetsinsatser samt att det i mål angående uppskov med verkställighet handlar om skälighetsbedömningar som inte är av sådan art att de kräver domstolsprövning. Kammarrätten anser att domstolsprövningen bör begränsas till de fall som avser frihetsberövandets längd och graden av isolering under anstaltsvistelsen.

Framställningen har remissbehandlats och numera överlämnats till oss. Bland remissinstanserna är meningarna delade. Bland de instanser som tillstyrker eller är positiva till förslaget märks kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, kammarrätten i Göteborg, Domareförbundet, Föreningen Svenska Frivårdstjänstemän och Föreningen styresmän och assistenter vid kriminalvårdsanstalterna. Negativa eller tveksamma till förslaget är domstolsverket, justitieombudsmannen, riksåklagaren, Sveriges advokatsamfund, Svenska Fångvårdssällskapet och statskontoret.

Bakgrund till nuvarande ordning

Enligt lagen den 6 maj 1964 om behandling i fångvårdsanstalt beslutade länsstyrelsen i frågor om uppskov med verkställighet av fängelsestraff. Ansökan om uppskov gavs in till polismyndighet. Polismyndigheten sände med eget yttrande in ansökningen till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kunde överklagas hos kriminalvårdsnämnden. Mot kriminalvårdsnämndens beslut kunde talan inte föras.

Genom lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. ersattes länsstyrelsen som beslutsinstans av kriminalvårdsstyrelsen. Kammarrätten blev besvärinstans och ansökan om uppskov skulle ges in direkt till kriminalvårdsstyrelsen. I förarbetena till lagen (prop. 1974:20 s. 81) konstaterade departementschefen att den dömda borde ha möjlighet att klaga på kriminalvårdsstyrelsens beslut och att det saknades anledning att välja annan besvärinstans än kammarrätten,

eftersom denna var den vanliga vid överklagande av beslut av kriminalvårdsstyrelsen. Det framhölls vidare att det var angeläget att ärenden om uppskov avgjordes med så liten tidsutdräkt som möjligt. Fullföljdsförbud från kammarrätten infördes därför.

Före 1972 överprövades kriminalvårdsstyrelsens beslut av regeringsrätten. En systematisk genomgång av regeringsrättslagen gjordes i SOU 1959:4 Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl Maj:t i statsrådet och regeringsrätten för att undersöka om den föreliggande uppdelningen av mål var riktig. Den ledande principen vid översynen var att mål där rättsfrågan var huvudsak skulle gå till regeringsrätten medan mål där lämplighetsfrågan var avgörande skulle prövas i statsrådet. Beträffande mål om vård och behandling av häktade och anhållna m. fl. samt om straffverkställighet uttalades att målen borde prövas av regeringsrätten. Detta grundades dels på målens allmänna karaktär, dels på den omständigheten att de avsåg ett i allmänt intresse beslutat frihetsberövande som inte fick vara strängare än ändamålet krävde.

Förvaltningsdomstolskommittén framhöll i betänkandet SOU 1966:70 Förvaltningsrättskipning att prövningen av ärenden i särskilt fall rörande behandlingen av häktade m. fl. från rättssäkerhetssynpunkt borde prövas av domstol och inte av regeringen. Kommittén ansåg att beslut av generell natur om behandlingen av häktade m. fl. eller om verkställighet av straff m. m. hade en annan karaktär än sådana beslut som meddelas i särskilda fall. De generella besluten ansågs vara av författningsliknande natur och därför borde prövas av regeringen.

22.2.4 Överväganden

Domstolsprövning

Som vi tidigare har konstaterat måste en principiell utgångspunkt för vårt arbete vara att de förvaltningsärenden som i dag kan bli föremål för domstolsprövning skall underkastas sådan prövning även i framtiden. När det gäller kriminalvårdsmålen är det dock, på grund av det förslag om fullföljdsförbud som har lämnats över till utredningen, nödvändigt att något belysa frågan om domstolsprövning. Frågan är om det har kommit fram något som tyder på att de bedömningar som tidigare har gjorts bör revideras.

Mål avseende uppskov med straffverkställighet kännetecknas av att det främst är fråga om skälighetsbedömningar. Mot bakgrund av de principer som har gällt vid bestämmandet av området för domstolsprövning skulle detta innebära att målen inte borde prövas av domstol. Denna princip har dock luckrats upp genom åren. Det är därför inte ovanligt att domstolar förutom rättsliga prövningar gör skälighetsbedömningar av skilda slag. I lagstiftningen på förvaltnings-

området finns det många exempel på det. I uppskovsärendena grundar sig dessutom bedömningarna på en tolkning av innehållet i 12 § StidL och förarbetena till detta lagrum.

Det kan vidare hävdas att frågor om uppskov med straffverkställighet är åtgärder under verkställighetsförfarandet som inte bör kunna överklagas till domstol. Samma invändning kan naturligtvis riktas mot kronofogdemålen och föräldrabalksmålen. I dessa verkställighetsmål kan det dock, i likhet med vad som är fallet i straffverkställighetsmålen, från beslutsdagen till verkställighetstidpunkten inträffa något som bör inverka på verkställigheten. Det vore i och för sig önskvärt att den som har dömts till fängelse avtjänar straffet omedelbart i anslutning till tingsrättens dom. Med hänsyn främst till den höga beläggningen på landets anstalter är dock detta inte möjligt. Det kan därför gå ganska lång tid från lagkraftvunnen dom till inställelse vid fängelse.

Det främsta skälet till att uppskovsärenden skall kunna överklagas till domstol är emellertid att målen avser frågor som är av stor betydelse för den enskilde.

Det är dessutom inte uteslutet att lagen om rättsprövning blir tillämplig om möjligheten till domstolsprövning tas bort. Lagen gäller förvaltningsärenden som rör tillämpningen av en rättsregel om något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 §§ regeringsformen (RF). 8 kap. 3 § RF behandlar föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Som sådana föreskrifter räknas bl.a. föreskrifter om brott och rättsverkan av brott. Sådana föreskrifter är inte bara de regler som beskriver brotten och anger de till brotten knutna påföljderna, utan också den straffprocessuella lagstiftningen och reglerna om verkställande av brottspåföljder.

Detsamma gäller även bestämmelserna i lagen om kriminalvård i anstalt. Föreskrifter om frihetsstraff kan dessutom anses falla under 8 kap. 3 § RF redan på grund av att de begränsar det i 2 kap. 8 § RF stadgade skyddet mot frihetsberövande.

De frågor i vilka kammarrätten i Jönköping har föreslagit fullföljdsförbud avser dels inskränkningar i de intagnas frihet utöver det "normala" (t.ex. tillfällig isolering, fängsel), dels ingrepp i de intagnas personliga förhållanden (t.ex. arbete, telefonsamtal och brev).

Frågan om fullföljdsförbud hör i viss mån samman med den syn man har på svensk kriminalvård i allmänhet och fängelsestraff i synnerhet. Man kan t.ex. hävda att den som har gjort sig skyldig till brott och som har ådömts ett fängelsestraff har förverkat sin rätt till vissa grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Det kan vidare hävdas

att många av de frågor som idag prövas av domstol handlar om förmåner som de intagna kan komma i åtnjutande av trots att de har förverkat sina medborgerliga rättigheter genom att de har dömts till fängelse. Fångarna borde med andra ord vara tacksamma för att de under vissa förutsättningar kan få del av vissa förmåner.

Mot detta kan man hävda att ett fängelsestraff innebär inte bara ett berövande av den fysiska rörelsefriheten utan också andra begränsningar i den personliga friheten. I vissa fall är begränsningarna av det slaget att de kan upplevas som integritetskränkningar. Att begränsningarna kan sägas vara en följd av frihetsberövandet som sådant och att de är noga reglerade i lag hindrar inte att de kan uppfattas som kränkningar av den personliga integriteten.

Oavsett vilken uppfattning man ansluter sig till är det ofrånkomligt att de aktuella frågorna är av stor betydelse för den enskilde. Det bör särskilt strykas under att frågor som för en utomstående kan verka triviala, kan upplevas som mycket väsentliga för den som är berövad friheten. I sammanhanget går det nämligen inte att bortse från de speciella förhållanden som råder inom fängelsevärlden.

Fängelsestraffet innebär bl.a. att den intagne berövas en rad vardagliga förmåner och tjänster. Mycket av det som vi tar för givet utanför fängelsemurarna saknas helt eller är ransonerat innanför dem. Genom fängelsestraffet berövas de intagna sin självständighet. De är underordnade ett omfattande regelsystem som syftar till att kontrollera deras beteende mer eller mindre i detalj.

Ett utmärkande drag hos dem som har tagits in på anstalt är ofta att de inte har kunnat anpassa sig i annan kollektiv verksamhet. I den tvångssituation som de befinner sig, har de också ofta svårt att känna någon solidaritet med omgivningen. Detta gör att det på fängelserna kan uppstå bl.a. ordningsproblem av andra slag än inom andra områden. Den nära kontakten mellan personalen (som representerar myndigheten) och de intagna samt det relativt slutna systemet gör att det lätt kan uppstå konflikter. Små bagatellartade händelser kan uppförstoras och bli livsviktiga. Detta uppförstorande inifrån har belysts i ett antal fängelseundersökningar. En doktorsavhandling i ämnet bär den talande titeln Bagatellens tyranneri (Kristoffersen). Uppförstorandet är en följd av att själva fängelset och livet därinne blir fångens referens- eller jämförelseram.

Det bör vidare framhållas att flertalet bestämmelser i lagen om kriminalvård i anstalt gäller oberoende av vilken typ av anstalt den intagne befinner sig på. Detta gör det svårare att dra en gräns mellan frågor som är "värda" domstolsprövning och sådana som inte är det. För den som är intagen på ett långt fängelsestraff och placerad på specialavdelning kan t.ex. frågan om vilka föremål han får ha i sitt rum ha en avsevärd betydelse.

Som fängelsestraffkommittén betonade (SOU 1986:14) är de

personer som har dömts till fängelse allmänt sett svaga och har svårt att hävda sig. Kommittén framhöll också att det i tider av allmän åtstramning finns stora risker för att de intagna, som har svårt att göra sin stämma hörd i samhällsdebatten, kommer att sättas på undantag. Fängelsevärlden är dessutom speciell bl.a. på så sätt att den är relativt sluten. Lekmän deltar i princip aldrig i beslut rörande behandlingen i anstalt. Med hänsyn härtill är det värdefullt att det finns ett från kriminalvården fristående kontrollorgan som vid behov kan förstärkas med lekmän.

Vi anser att övervägande skäl talar för att det även i framtiden skall vara möjligt att få kriminalvårdsstyrelsens beslut överprövade av domstol i samma utsträckning som i dag.

Flyttning av mål till länsrätt

Kriminalvårdsmålen är inte så särpräglade i förhållande till andra förvaltningsmål, att de av det skälet kräver en juristkollegial sammansättning vid den första domstolsprövningen. Från juridisk synpunkt anses kriminalvårdsmålen tvärtom som ganska enkla. Det är mängden mål och deras förturskaraktär som gör dem arbetskrävande. Det är enligt vår mening inte lämpligt att en överinstans prövar mål av massärendekaraktär som första domstolsinstans. Den första domstolsprövningen bör därför ske i länsrätt.

Kriminalvårdsmålen prövas i dag endast av kammarrätten i Jönköping. De vanliga forumreglerna gäller således inte. Frågan är om denna specialreglering skall gälla även när målen flyttas till länsrätt. Det skulle i så fall betyda att endast länsrätten i Östergötlands län prövar målen. Förutom att en sådan lösning strider mot de vanliga forumreglerna innebär den en risk för att målen kommer att dominera arbetet vid länsrätten. Länsrätten fick under år 1990 in ca 4 800 mål. Kriminalvårdsmålen är relativt många och skall handläggas med förtur. Rent allmänt gäller dessutom att alltför många mål av förturskaraktär ofta innebär att domstolen inte kan behandla förtursmålen med den skyndsamhet som krävs och att andra mål får stå tillbaka. Vi anser därför att kriminalvårdsstyrelsens beslut enligt lagen om kriminalvård i anstalt, lagen om beräkning av strafftid m.m., lagen om behandling av anhållna och häktade m.fl. samt nordiska verkställighetslagen skall överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets den lokala eller regionala beslutsmyndigheten är belägen. Har kriminalvårdsstyrelsen beslutat som första instans överklagas beslutet till länsrätten i Östergötlands län.

22.3 Kommunalbesvärsmål

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att den första domstolsprövningen av kommunalbesvärsmål skall ske i länsrätt i stället för kammarrätt. Vi föreslår vidare att länsrättens normala domförhållningsregler skall användas och att den nuvarande särskilda sammansättningen i kammarrätterna tas bort.

22.3.1 Inledning

En annan antalsmässigt stor målgrupp som börjar i kammarrätt är kommunalbesvärsmålen. Under år 1990 kom det in drygt 1 400 sådana mål till kammarrätterna. Kommunalbesvärsmålen avgörs av kammarrätten i en särskild sammansättning. Vid avgörandet av vissa kommunalbesvärsmål deltar nämligen två särskilda ledamöter som skall ha goda kunskaper om kommunala förhållanden.

22.3.2 Nuvarande ordning

Lagstiftning m.m.

Den 1 januari 1992 träder en ny kommunallag (1991:900) i kraft. Den ersätter bl.a. den nuvarande kommunallagen (1977:179) som har gällt sedan den 1 juli 1977. I den nuvarande lagen återfinns reglerna om kommunalbesvär i lagens 7 kap. Regler om kommunalbesvär finns även i 9 kap. lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter, 4 kap 10 § kommunalförbundslagen (1985:894) och 1 kap. 19 §, 2 kap. 9 §, och 3 kap. 14 § lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar.

Sedan mitten av 1980-talet har det pågått ett omfattande arbete med att utforma förslag till en ny kommunallag. Kommunallagskommittén presenterade under år 1990 ett förslag till ny kommunallag (SOU 1990:24 Ny kommunallag). Förslaget resulterade i att riksdagen under våren 1991 antog en ny kommunallag. Den nya lagen framhäver tydligare än den tidigare särdragen i kommunalbesvärsprocessen. I stället för begreppet kommunalbesvär införs begreppet laglighetsprövning. I den nya lagen utmönstras två av de nuvarande besvärsgrunderna, nämligen "kränker klagandens enskilda rätt" och "vilar på orättvis grund". Den senare besvärsgrunderna återfinns dock under en ny grund. I sak innebär den nya lagen inte några större förändringar beträffande besvärsgrunderna. Den nya lagen utgår vidare från samma instansordning som den gamla lagen.

Instansordningen

Den nuvarande instansordningen har funnits sedan den 1 januari 1981. Den innebär att kammarrätten som första domstolsinstans prövar kommunalbesvärsmål. För att regeringsrätten skall pröva ett mål krävs prövningstillstånd.

Kammarrätten är domför i kommunalbesvärsmål med tre lagfarna domare och två särskilda ledamöter som har god kännedom om kommunal verksamhet. Vissa kommunalbesvärsmål kan dock avgöras av kammarrätten i dess normala sammansättning.

Under år 1989 kom det in ca 1 120 mål avseende kommunallagen och ca 90 avseende församlingslagen. Av dessa kom ca 280 in till kammarrätten i Stockholm, ca 260 till kammarrätten i Sundsvall, ca 460 till kammarrätten i Göteborg och ca 160 till kammarrätten i Jönköping. År 1990 hade antalet ökat till ca 1 400 mål.

Det är således relativt få kommunala beslut som prövas genom kommunalbesvär av domstol. I Sverige finns det nämligen 284 borgerliga primärkommuner och 23 landstingskommuner samt 2 570 territoriella församlingar fördelade på 1 136 pastorat.

Kommunalbesvär

Kommunalbesvär kännetecknas av att endast kommunmedlem har besvärsrätt, att beslutet kan angripas endast på vissa i lag bestämda grunder och att domstolen kan undanröja det kommunala beslutet men inte sätta annat beslut i dess ställe.

Utmärkande för förvaltningsbesvär är däremot att besvärsrätten begränsas till den beslutet rör, att beslutet gått denne emot, att det överklagade beslutet kan omprövas allsidigt och att bifall till besvären kan leda till positiv rättelse. Vid sidan av dessa grundläggande skillnader finns det en rad andra olikheter. Som exempel kan nämnas att en kommun inom kommunalbesvärsområdet i regel kan fatta ett nytt beslut under besvärprocessens gång. Vid förvaltningsbesvär överflyttas däremot i regel den fortsatta ärendehandläggningen till besvärinstansen (domstolen). Ett annat särdrag för kommunalbesvären är att besvärstiden löper från den dag då tillkännagivandet om beslutsprotokollet anslogs på kommunens anslagstavla och löper ut tre veckor senare.

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka besvären grundas. Besvärshandlingen som har anförts efter besvärstidens utgång beaktas inte, men klaganden är oförhindrad att under processens gång vidareutveckla sin redan anhängiggjorda talan.

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 överprövas av ett högre organ eller en domstol. Kommunalbesvären tjänar framför allt som medel för kommunmedlemmarna i allmänhet att få till stånd en statlig kontroll av kommunala besluts laglighet. Genom kommunalbesvärsreglerna hålls denna kontroll inom bestämda gränser, vilket är betingat av hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

Kommunalbesvär kan alltså ses som en medborgartalan i syfte att utlösa en statlig rättskontroll. Som medel att skydda enskilda rättsintressen är det otillräckligt bl.a. beroende på att bifall till besvär endast har kassatorisk verkan. Vid allvarliga övergrepp inom kommunalbesvärsområdet utgör talan vid allmän domstol en sista men inte alltid tillgänglig utväg. Helt allmänt kan sägas att förvaltningsbesvären aktualiserar flera och svårare problem än kommunalbesvären.

I den nya kommunallagen ersätts begreppet kommunalbesvär med termen laglighetsprövning. Ett skäl för att byta terminologi är den allmänna strävan att ta bort ordet besvär ur all författningsmateria. Det anses också finnas ett behov av att bättre klargöra skillnaden mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. I sak innebär det dock inte någon större skillnad. Även i fortsättningen kommer det att finnas viss lämplighetsbedömning i dessa mål. Syftet med att byta terminologi är alltså inte att skapa ett nytt besvärsinstitut, utan att åstadkomma en så tydlig lagtext som möjligt.

Besvärsgrunderna

Enligt 1977 års kommunallag (7 kap. 1 §) får kommunalbesvär grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet

1. inte har kommit till i laga ordning,
2. står i strid mot allmän lag,
3. på annat sätt överskrider deras befogenhet som har fattat beslutet,
4. kränker klagandens enskilda rätt,
5. annars vilar på orättvis grund.

Av de kommunala besvärsgrunderna avser den första felaktigheter i beslutets tillkomst medan de övriga avser beslutets sakliga innehåll.

Under den första besvärsgrunnen kan man hänföra åtskilliga procedurfel i samband med beslutets tillkomst. Även om klaganden lyckas styrka ett procedurfel är det inte säkert att beslutet blir upphävt. Ett fel i förfarandet brukar inte medföra att beslutet upphävs om det är uppenbart att felet inte har kunnat inverka på ärendets utgång. Besvärsgrunnen återfinns i den nya kommunallagens 10 kap. 8 § 1.

Den andra besvärsgrunnen tillämpas i regel när det kommunala beslutet bryter mot en uttrycklig författningsregel, normalt av offentligrättslig karaktär. I den nya kommunallagen återfinns besvärsgrunnen i 10 kap. 8 § 4.

Den tredje besvärsgunden används vanligtvis i de fall den kommunala kompetensen har överskridits. Dessutom kan den tillämpas när ett kommunalt organ har beslutat i en fråga som egentligen skall beslutas av ett annat kommunalt organ. Någon klar gräns mellan de båda prövningsgrunderna finns inte. I den nya kommunallagen har därför bestämmelsen delats upp i två punkter, för att klargöra att bestämmelsen har ett mer vidsträckt tillämpningsområde än vad ordalydelsen kan ge intryck av. Den ena punkten har fått formuleringen "beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget" (10 kap. 8 § 2) och den andra "det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter" (10 kap. 8 § 3).

De fjärde och femte besvärsgunderna, vilka avser fall då det kommunala beslutet kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund har utmönstrats i den nya lagen. Båda grunderna har en synnerligen begränsad användbarhet, men åberopas ofta av de klagande och ger därmed upphov till åtskilliga missförstånd och onödiga handläggning. I den nya kommunallagen har likställighetsprincipen skrivits in (2 kap. 2 §). Principen innebär att det inte är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Det kan uttryckas som att rationella skäl eller sakliga överväganden krävs som grund för att kommunmedlemmar behandlas olika, eller att kommunen respektive landstinget på saklig grund varit behörig att handla så. Genom att likställighetsprincipen har skrivits in i lagen kan prövningsgrunden "står i strid mot lag eller annan författning" användas om någon anser att ett beslut strider mot denna princip.

Frågan om det kommunala beslutet är skäligt eller ändamålsenligt kan i princip inte prövas. En särställning intar de mål där besvären grundas på att det kommunala organet har överskridit sin allmänna kompetens. Dessa mål kan få ett inslag av lämplighetsprövning. Domstolarna kan ibland inte undgå att som ett led i den individuella besvärsprövningen bedöma vilken omfattning den kommunala kompetensen på det aktuella området allmänt sett bör ha. I andra fall prövas om den kommunala åtgärden har varit behövlig och ändamålsenlig för att uppnå ett visst resultat. Bestämmelserna om kommunernas och landstingskommunernas kompetens är i 1977 års lag mycket allmänt hållna. Den kommunala kompetensen har i stor utsträckning fått sitt konkreta innehåll genom regeringsrättens praxis, även om kompetensen har blivit definierad i vissa lagar som har utvidgat denna för kommunerna.

I den nya kommunallagen har emellertid den allmänna kompetensregeln för kommuner och landsting fått en tydligare utformning.

Av den nya bestämmelsen (2 kap. 1 §) framgår att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Bestämmelsens innehåll innebär att det är förbjudet att ge understöd till enskilda, eftersom det i princip inte kan anses vara ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas. Bestämmelsen ger också besked om att lokaliseringsprincipen gäller. Angelägenheten skall alltså ha anknytning till det egna kommunområdet eller de egna medlemmarna.

22.3.3 Bakgrund till nuvarande instansordning

Före år 1981 kunde primärkommunernas beslut överklagas till länsstyrelse. Länsstyrelsens beslut kunde överklagas till regeringsrätten. Det behövdes inte prövningstillstånd för att regeringsrätten skulle pröva besvären. Landstingskommunala beslut kunde överklagas direkt till regeringsrätten.

En ändrad instansordning för kommunalbesvärsmålen diskuterades redan i samband med 1971 års förvaltningsrättsreform. Förvaltningsdomstolskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1966:70) Förvaltningsrättskipning att kommunalbesvärsmålen skulle överföras från länsstyrelserna till kammarrätterna 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 sådan bedömningar på grund av sin goda kännedom om förhållandena i länets kommuner.

Föredragande departementschef 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).

I samband med arbetet på den kommunallag, 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. (prop. 1975/76:187 s. 317, 551) pekade föredraganden på vissa brister i besvärsordningen och besvärsförfarandet samt i de dåvarande kommunallagarnas regler om kommunalbesvär. Han framhöll att kommunalbesvärsprocessen borde ses över på ett mer genomgripande sätt än som var möjligt inom ramen för kommunallagsreformen.

Tanken på en sådan översyn vann riksdagens gillande (KU 1976/77:25, rskr. 148). Mot denna bakgrund tillkallades i november 1977

en kommitté (Kn 1977:05) med uppdrag att se över kommunalbesvärsprocessen m.m. En av kommitténs huvuduppgifter var att behandla instansordningen och rätten att fullfölja talan till högsta instans. Kommittén, som antog namnet Kommunalbesvärskommittén, lämnade i december 1978 ett delbetänkande (SOU 1978:84) Instansordningen i kommunalbesvärs mål.

I betänkandet uttalade kommittén att det var en angelägen åtgärd att reformera instansordningen. Enligt kommitténs bedömning borde en sådan reform kunna genomföras innan en fullständig översyn av kommunalbesvärsinstitutet slutfördes. Kommittén ansåg mot bakgrund av regeringsrättens och kammarrätternas arbetsläge att tidpunkten för en reform var lämplig. Vid denna tidpunkt ökade antalet kommunalbesvärs mål i regeringsrätten, medan balanssituationen i kammarrätterna förbättrades. Kommittén ansåg att kammarrätten skulle vara första domstolsinstans i kommunalbesvärs mål. Enligt kommitténs mening borde det inte finnas någon länsinstans under kammarrätten eftersom en sådan skulle innebära att det skulle ta längre tid att få ett slutligt avgörande i målen.

Vid remissbehandlingen av kommitténs förslag ställde sig flertalet remissinstanser positiva till en ändrad instansordning i kommunalbesvärs mål. Olika synpunkter framfördes dock på frågan hur instanskedjan skulle utformas. Meningsskiljaktigheterna avsåg huvudsakligen behovet av en besvärsinstans på regional nivå. Det stora flertalet remissinstanser tillstyrkte att målen skulle prövas av kammarrätt under regeringsrätten. 17 remissinstanser avstyrkte förslaget och förordade i stället att målen skulle gå från en länsinstans till regeringsrätten. Den kritiska inställningen grundade sig på uppfattningen att kommittén hade överbetonat den juridiska och formella karaktären av kommunalbesvärsprövningen på bekostnad av det värde som ligger i att behålla en länsinstans som är förtrogen med de kommunala förhållandena. Kommitténs förslag att det inte skulle finnas någon länsinstans under kammarrätten tillstyrktes (eller lämnades utan erinran) av 60 remissinstanser, medan ett 40-tal remissinstanser ansåg att en länsinstans borde behållas.

Föredragande departementschef (prop. 1979/80:105) anslöt sig till kommitténs uppfattning att det inte skulle finnas någon länsinstans. Han ansåg att behovet av att i rimlig tid få ett slutligt avgörande vägde tyngre än den kritik som hade riktats mot förslaget av remissinstanserna. Riksdagen godtog departementschefens överväganden (KU 46, rskr. 270).

Argument för och mot en länsinstans

Som ovan har nämnts diskuterades behovet av en länsinstans flitigt under remissbehandlingen av förslaget om ändrad instansordning i

kommunalbesvärsmålen. För dem som argumenterade *mot* en länsinstans var huvudskälet tidsfaktorn. Det ansågs inte acceptabelt att handläggningstiderna förlängdes.

De som argumenterade *för* en länsinstans anförde en rad argument. Vissa remissinstanser ifrågasatte om en länsinstans i verkligheten skulle förlänga handläggningstiden. Det framfördes även att det för kammarrätternas del skulle innebära fördelar om målen sållades på länsplanet. Som skäl för en länsinstans framfördes vidare att en länsinstans har bättre lokalkännedom än en kammarrätt och att förslaget att ta bort länsinstansen innebar en centralisering av beslutsfattandet. Vissa remissinstanser ansåg att det var fel att ta ifrån länsstyrelserna arbetsuppgifter. Även rättssäkerhetsskäl ansågs tala för en länsinstans. Det hävdades att det var fel att kommunalbesvärsmålen i praktiken endast skulle prövas av en instans och att det fanns behov av en flerinstansprövning. Det framhölls även att borttagandet av en länsinstans innebar problem för allmänheten eftersom antalet besvärinstanser för kommunala beslut utökades.

Bland de remissinstanser som ansåg att en länsinstans skulle finnas kvar i kommunalbesvärprövningen var meningarna delade om denna instans skulle vara länsstyrelse eller länsrätt. De som ansåg att länsstyrelse borde pröva målen hävdade bl.a. *att* det i kommunalbesvärsmålen inte fanns något behov av lekmanamedverkan, *att* länsrätterna hade stora balanser och att det därför var tveksamt om målen kunde prioriteras, *att* det inte var rätt att beröva länsstyrelserna arbetsuppgifter *samt att* man borde avvakta vad den pågående utredningen om länsrätternas målområde kom fram till.

De remissinstanser som ansåg att kommunalbesvärsmålen borde prövas av länsrätt ansåg bl.a. *att* kommunalbesvärprövningen var av juridisk-teknisk art och därför lämplig för länsrätterna, *att* länsrätterna redan från början skulle ha stor erfarenhet av målområdet eftersom många av länsstyrelsens jurister gått över till länsrätterna, *att* det var bra att målen prövades i en enhetlig organisation av domstolar *samt att* önskemålet om en fastare legalitetsprövning och därmed en striktare processordning skulle kunna uppnås om målen prövades av länsrätt. Vissa remissinstanser ansåg att länsrätten vid prövningen av kommunalbesvärsmål skulle ha en kollegial sammansättning.

22.3.4 Överväganden

Flyttning av mål till länsrätt

Kommunalbesvärsmålen är som tidigare nämnts en relativt stor grupp mål som inte har prövats av domstol innan de kommer in till kammarrätt. Målen kommer således direkt från en primärkommun eller en församling till kammarrätten. Detta förhållande stämmer

dåligt med principen att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans. I avsnitt 22.1 har vi redovisat allmänna synpunkter på en nedflyttning av mål från kammarrätt till länsrätt. När det gäller kommunalbesvärsmålen kan det hävdas att det finns fler aspekter som bör beaktas inför en nedflyttning. En positiv effekt av en nedflyttning av kommunalbesvärsmålen är att man återinför en regional prövning. Principen att tvister mellan enskilda och det allmänna, som har sitt ursprung i lokala förhållanden till huvudsaklig del bör lösas vid handläggning på länsnivå sattes nämligen genom 1981 års reform ur spel. Ytterligare en fördel med att målen flyttas till länsrätt är att instansordningen blir mera enhetligt. Den nuvarande ordningen är inte helt bekymmersfri. Det kan ibland vara svårt både för den enskilde och beslutsmyndigheten att avgöra om ett överklagande har karaktären av kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär och om det skall överklagas till kammarrätt eller länsrätt. Som exempel kan nämnas att beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen kan angripas både genom förvaltningsbesvär och genom kommunalbesvär. Om länsrätterna handlägger båda typerna av besvär elimineras risken att besvärerna sänds till fel domstol med tidsutdräkt och eventuella rättsförluster som följd.

Huvudargumentet mot att länsrätt prövar kommunalbesvärsmål är risken för att handläggningstiden för de mål som fullföljs blir för lång. Ett annat argument som skulle kunna anföras mot en flyttning är att prövningen i målet grundas på en så komplicerad lagstiftning att det krävs en juristkollegial sammansättning vid den första domstolsprövningen. Även det förhållandet att kommunalbesvärsmålen många gånger gäller lagligheten av beslut fattade av stora beslutande församlingar kan inge betänkligheter mot en nedflyttning.

Enligt vår mening kan dock kommunalbesvärsmålen allmänt sett inte anses vara så särpräglade i förhållande till andra mål att de kräver en juristkollegial sammansättning vid den första domstolsprövningen. Lagstiftningen i sig är inte mer komplicerad än den som gäller inom många andra områden. Inte heller kan det ha någon avgörande betydelse hur många personer som har deltagit i ett beslut vid valet av vilken domstol som skall pröva ett ärende. Däremot kan det finnas en viss risk för att handläggningstiden fram till laga-kraftvunnet beslut förlängs för de mål som fullföljs från länsrätt till kammarrätt. Om det i praktiken blir en tidsförlängning beror dock bl.a. på domstolarnas arbetssituation och hur målen karaktäriseras, t.ex. som förtursmål.

En nedflyttning av kommunalbesvärsmålen till länsrätt innebär samtidigt att målen generellt sett bör få en kortare handläggningstid vid den första domstolsprövningen än vad som är fallet i dag. Det beror bl.a. på att varje enskild länsrätt kommer att få ett betydligt

färre antal kommunalbesvärsmål än vad respektive kammarrätt har i dag. Om kommunalbesvärsmålen behandlas med förtur i länsrätt blir handläggningstiden ännu kortare. För de mål som inte överklagas bör således handläggningstiden bli kortare än den är idag. Däremot kan det finnas en risk för att handläggningstiden förlängs i de mål som överklagas till kammarrätt. Det är dock inte säkert att handläggningstiden blir särskilt mycket längre. I sammanhanget bör nämligen beaktas att kammarrätternas arbetsbelastning minskar, ju fler mål som flyttas till länsrätt.

Kommunalbesvärsmålen rör i många fall stora ekonomiska värden för kommunerna. Det ligger därför i sakens natur att det är av vikt att ärendena får ett slutligt avgörande inom rimlig tid. Detta är emellertid inte unikt för denna kategori av mål. Som jämförelse kan nämnas de stora ekonomiska belopp som står på spel i ärenden som i dag prövas av regionala myndigheter. För kommuner och enskilda kan betydande kostnader uppstå under handläggningen av t.ex. ett byggnadsmål. För den enskilde kan den privatekonomiska situationen bli bekymmersam under handläggningen av ett skattemål eller ett biståndsmål. Än mer uttalat är behovet av ett snabbt avgörande i de fall det handlar om betydande ingrepp i den enskildes personliga förhållanden. Som exempel kan nämnas det lidande och de skador som kan bli följden av ett osäkert rättsläge i frågor om tvångsomhändertagande av barn eller vårdnadstvister. Det måste därför vara en strävan att alla typer av mål skall avgöras på ett korrekt och rättssäkert sätt inom rimlig tid. Att det i kommunalbesvärsmålen skulle vara mer angeläget med ett snabbt avgörande än i de ovan nämnda målen är svårt att förstå.

Huvudskälet till att man övergav tanken på en länsinstans vid 1981 års reform var att komma till rätta med de stötande långa väntetider som ibland förekom i de fall som fullföljdes till regeringsrätten. Det ansågs väsentligt att regeringsrätten någorlunda snabbt skulle kunna ge vägledande besked om gränserna för kommunernas kompetens och om innebörden av reglerna om deras organisation och verksamhetsformer. I dagsläget råder inte samma besvärande förhållanden i regeringsrätten. Om vårt i avsnitt 22.5 framlagda förslag att införa prövningstillstånd i sekretessmål vinner bifall bör man kunna räkna med en betydande förbättring av arbetsförhållandena i regeringsrätten. Även kammarrätternas och länsrätternas arbetssituation har förbättrats sedan den nuvarande instansordningen infördes. Våra förslag att flytta mål från kammarrätt till länsrätt bör medföra minskad arbetsbelastning i kammarrätterna. Trots att mål flyttas till länsrätterna bör måltillströmningen minska även i dessa domstolar. Framför allt innebär flyttningen av beslutsfunktionen i körkortsmål en avsevärd målminskning. Det finns därför skäl att anta att regeringsrättens avgörande i prejudikatmål kan komma inom rimlig tid från den

tidpunkt det kommunala beslutet fattades. Sammanfattningsvis anser vi att övervägande skäl talar för att även kommunalbesvärsmålen skall handläggas i den ordning som gäller för merparten av mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vi anser således att den första domstolsprövningen av kommunala besluts laglighet skall ske i länsrätt.

Domförhållanden

Kammarrätten är normalt domför med tre lagfarna ledamöter. När det är särskilt föreskrivet att nämndemän skall ingå i rätten, är kammarrätten domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Kammarrätten är dock domför utan nämndemän vid vissa beslut under handläggningen av dessa mål, jämför 12 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Nämndemän deltar vid avgörande av mål om administrativa frihetsberövanden, mål rörande verkställighet av allmän domstols dom eller beslut och socialförsäkringsmål. För vissa särskilt angivna målgrupper finns särskilda domförhållanden. Det gäller mål rörande fastighetstaxering, mål rörande granskning och kontroll av filmer och videogram samt kommunalbesvärsmål.

Vid behandling av kommunalbesvärsmål skall kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna

1. vid prövning av besvär över beslut som ej innebär att målet avgörs,
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 och
4. vid prövning av besvär som uppenbarligen inte kan bifallas.

Det är regeringen som bestämmer antalet särskilda ledamöter för varje kammarrätt. De särskilda ledamöterna skall ha god kännedom om kommunal verksamhet. De förordnas av regeringen för tre år. Kammarrätten fördelar tjänstgöringen mellan de särskilda ledamöterna efter samråd med dem. År 1989 fanns det 43 särskilda ledamöter. Bland ledamöterna märktes bl.a. kommunal- och landstingspolitiker, länsstyrelsetjänstemän, kommunala tjänstemän, en stiftsjurist och en domare.

Länsrättens normala sammansättning vid avgörande av mål är en juristdomare och tre nämndemän. Länsrätten är dock domför med en lagfaren domare ensam i vissa angivna fall. Om länsrätten skall pröva kommunalbesvärsmål, kan det vara av intresse att överväga om länsrättens vanliga domförhållanden även bör gälla kommunalbesvärsmålen eller om det behövs en särskild sammansättning i dessa

mål. I dag har länsrätten speciella domförhållningsregler endast i fastighetstaxeringsmål. Vid avgörande av sådana mål deltar en lagfaren domare samt två nämndemän och en värderingsteknisk ledamot.

Som tidigare har nämnts var det inte målets karaktär som var huvudskälet till att man valde kammarrätt som besvärinstans i stället för länsstyrelse. Kommunalbesvärsmålen är inte så särpräglade i förhållande till andra mål att den första besvärspövningen behöver ske i juristkollegial sammansättning. Det är därför knappast motiverat att ändra länsrätternas normala sammansättning såvitt avser inslaget av jurister. Däremot kan det finnas skäl att överväga omfattningen av nämndemannamedverkan.

I princip är det i kommunalbesvärsmål fråga om laglighetsprövning. Det finns således inte så mycket utrymme för bedömningar av det slag där lekmannainflytandet kommer till sin rätt. Nämndemännens medverkan är som regel mest värdefull i mål där det ofta blir fråga om skälighetsbedömningar och bevisvärderingar. Nämndemännens medverkan motiveras ofta med att de besitter en allmän livserfarenhet som är till gagn för den dömande verksamheten. Ett annat motiv för att nämndemän medverkar är att kravet på allmänhetens insyn i den dömande verksamheten uppfylls. Även om det i kommunalbesvärsmål finns ett mindre uttalat behov av nämndemän får det ändå anses vara värdefullt att de deltar. I sammanhanget kan nämnas att många av länsrätternas nämndemän dessutom har god kännedom om kommunala förhållanden.

Förslaget att särskilda ledamöter skulle delta vid kammarrättens avgöranden i kommunalbesvärsmål fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Trots den kritik som riktades mot förslaget ansåg departementschefen att det var angeläget att kammarrätternas avgöranden kunde grundas på motsvarande sakkunskap som länsstyrelserna haft om kommunala förhållanden. Departementschefen ansåg att denna sakkunskap endast kunde tillföras domstolarna genom särskilda ledamöter.

Det är obestridligen viktigt att domstolar kan tillföras sakkunskap så att handläggningen av exempelvis invecklade mål med teknisk eller ekonomisk anknytning underlättas. Detta kan ske på olika sätt. Domstolen kan t.ex. var helt specialiserad på ett rättsområde. En domstol kan också tillföras sakkunskap genom särskilda ledamöter med speciella kunskaper. Exempel på detta är de särskilda ledamöter som deltar vid avgörandet av kommunalbesvärsmål och fastighetstaxeringsmål. Som exempel från de allmänna domstolarna kan nämnas de särskilda ledamöter som kan ingå vid prövningen av s.k. ekobrottmål. De allmänna domstolarna kan dessutom adjungera olika typer av jurister i mål där det finns behov av särskild juridisk fackkunskap. Ett annat sätt att tillföra sakkunskap är den lösning som har valts i lagen (1964:167) om särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Enligt

den lagen bör för tjänstgöring i tingsrätt företrädesvis anlitas nämndemän med insikt och erfarenhet beträffande vård och fostran av ungdom i de fall det kan bli aktuellt att döma en person som inte har fyllt 21 år till annan påföljd än böter (10 §). En allmän förvaltningsdomstol kan även tillföras sakkunskap genom att ex officio inhämta yttrande av sakkunnig. Enligt 24 § FPL får rätten inhämta yttrande över fråga som kräver särskild sakkunskap från myndighet, tjänsteman eller den som eljest har att gå till handa med yttrande i ämnet eller anlita annan sakkunnig i frågan.

Frågan om en mer allmän möjlighet för domstolarna att använda experter som ledamöter av rätten har behandlats i propositionen (prop.1989/90:71) om några processrättsliga frågor. Slutsatsen i propositionen blev att det någon sådan möjlighet inte borde införas. Propositionen behandlar i och för sig de allmänna domstolarna. Enligt vår mening är dock de överväganden som görs i denna även tillämpliga på de allmänna förvaltningsdomstolarna.

I propositionen anför departementschefen bl.a. följande (s. 34 f.).

För egen del vill jag först understryka att jag - liksom utredningen - vill slå vakt om principen om de allmänna domstolarnas breda sakkunskap och kompetens och den därmed sammanhängande tanken att en domare bör ha en så djup kunskap och god överblick över hela det juridiska fältet som möjligt. Mot den bakgrunden ser jag det i och för sig som önskvärt med åtgärder som motverkar behovet av ytterligare specialisering inom domstolväsendet.

I Sverige har de allmänna domstolarna, som är sammansatta av yrkesdomare och nämndemän, ett gott anseende hos allmänheten för rättvis och opartisk handläggning. Det är obestriddligen viktigt att domstolarna kan tillföras sakkunskap så att handläggningen av exempelvis invecklade mål med teknisk eller ekonomisk anknytning underlättas. Det får dock inte ske till priset av en minskad rätts-säkerhet för parterna eller ett minskat förtroende från allmänhetens sida. Med den utgångspunkten är de kritiska synpunkter som har framkommit under remissbehandlingen värda beaktande.

Flera av remissinstanserna inte minst Sveriges Advokatsamfund - har uttryckt farhågor för att medverkan av expertledamöter skulle innebära en risk för att rätten tillförs processmaterial över huvudet på parterna. Enligt RB får domen - om målet har avgjorts efter en huvudförhandling - i princip endast grundas på vad som har förekommit vid denna förhandling (den s.k. omedelbarhetsprincipen). Att domstolarna medvetet skulle underlåta att tillämpa denna regel om expertledamöter satt med i rätten är det nog ingen som vill påstå. Med självklart kan omedvetna avsteg från omedelbarhetsprincipen tänkas förekomma, t.ex. om expertledamoten avger ett omdöme som normalt skulle ha tillförts målet genom sakkunnigbevisning. Inte minst mot den bakgrunden finns det uppenbarligen en risk för att parterna kan misstänka att en expertledamot under överläggningen tillför rätten viktiga sakupplysningar, som parterna inte har fått tillfälle att bemöta. Det är självklart inte önskvärt att tilltron till vårt domstolväsende rubbas av denna anledning. Man

bör därför vara försiktig med att utvidga användningen av expertledamöter. Vidare innebär utredningens förslag - till skillnad från vad som tillämpas enligt hittillsvarande regler om expertmedverkan - att expertledamöterna inte kan utses i förväg, utan att rätten har att från fall till fall utse personer som i regel saknar erfarenhet av dömande verksamhet. Som påpekats under remissbehandlingen är en sådan ordning principiellt främmande för vår domstolstradition. Dessutom kan en experts bristande domstolsvana leda till nackdelar från praktisk synpunkt.

Departementschefen uttalade sig vidare om hur domare i allmänhet bör skaffa sig kunskaper.

Det naturliga sättet att skaffa sig kunskap är att själv studera ämnet. Den som arbetar som domare är tränad att sätta sig in i sakförhållanden som är obekanta för honom. Det är exempelvis vanligt att den som handlägger ett mål om fastighetsköp måste sätta sig in i frågor om byggnadsteknik för att kunna leda förhandlingarna och döma i målet. Likaså måste den som handlägger trafikbrottmål hjälpligt sätta sig in i hur en bil fungerar även om han själv inte är bilförare. Dessa exempel är triviala, med de belyser ändå problemet. De mål som rättegångsutredningen diskuterar har den likheten med fastighetsmålet och bilmålet att sakfrågorna inte kan förstås utan påläsning. Skillnaden är naturligtvis att ett verkligt komplicerat mål kräver mer omfattande studier. I takt med samhällsutvecklingen ökar antalet sådana mål. Det skall givetvis inte förnekas att expertmedverkan kan göra det lättare för den enskilde domaren att snabbt sätta sig in i ett främmande sakområde. Å andra sidan behöver det i dessa fall inte vara en nackdel att det inte finns expertledamöter i rätten. Tvärtom kan det hävdas att handläggningen blir mer omsorgsfull, allsidig och begriplig om de lagfarna domarna tvingas att sätta sig in i sakfrågorna från grunden utan experthjälp. Och det kan inte bortses från att medverkan av en expertledamot kan begränsa de övriga domarnas ambition att själva bilda sig en uppfattning i sakfrågan.

Frågan om expertledamöter har därefter behandlats i två lagstiftningsärenden. Fr.o.m. den 1 januari 1991 kan biografbyråns beslut i frågor om filmcensur överklagas till domstol (kammarrätten i Stockholm) i stället för som tidigare till regeringen. Vid kammarrättens prövning skall två särskilda ledamöter delta, varav en skall ha särskilda kunskaper om film och en skall ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. De särskilda ledamöternas deltagande motiveras av att de aktuella frågorna avser ett väl avgränsat område, där domstolarna inte tidigare har någon erfarenhet, (prop. 1989/90:70 s. 60). Departementschefen ansåg i och för sig att kammarrättens naturliga sammansättning i denna typ av mål borde vara tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Av processekonomiska skäl föreslogs dock ej detta. Departementschefen befarade nämligen att kammarrätten - åtminstone inledningsvis - skulle tvingas att mer eller mindre

regelmässigt inhämta utlåtanden från sakkunniga för att få ett tillfredsställande underlag för sin prövning. Detta skulle innebära en viss omgång, som kunde undvikas om i stället särskilda ledamöter deltog vid avgörandena. Angående de nackdelar som påtalats i propositionen om vissa processrättsliga frågor ansåg departementschefen att dessa inte gjorde sig lika starkt gällande om sakkunskapen tillfördes rätten genom i förväg utsedda särskilda ledamöter som relativt regelbundet deltar i domstolsarbetet. Avslutningsvis tillade föredraganden att både instansordningen samt domstolens sammansättning i de aktuella målen kan komma i ett annat ljus beroende dels på vunna erfarenheter, dels på resultatet av domstolsutredningens arbete.

Frågan om expertledamöters medverkan i domstolsarbetet har ånyo diskuterats i propositionen (prop. 1990/91:58) om psykiatrisk tvångsvård, m.m. Lagrådet ansåg vid sin granskning av lagförslaget att länsrätten vid prövningen av målen skulle förstärkas med en erfaren psykiater. Möjligheten för länsrätten att anlita en psykiater som utomstående sakkunnig ansåg lagrådet inte utgöra ett likvärdigt alternativ. Därvid erinrade lagrådet bl.a. om att rätten vid överläggningen till dom inte har någon sakkunskap till hjälp vid bedömning av den medicinska argumenteringen. Departementschefen hade förståelse för att sakkunskap i medicinska frågor behöver kunna utnyttjas vid den rättsliga prövningen. Att låta en erfaren psykiater delta som ledamot i alla mål som skall avgöras av fullsuttet rätt skulle ge en garanti för att psykiatriska frågeställningar blir väl belysta inför rättens avgörande. Enligt departementschefens bedömning kunde man dock inte utgå från att en läkarledamot generellt skulle behövas i varje sådant mål. Departementschefen framhöll vidare att en ordning med en läkarledamot i rätten inte bara är till fördel utan också är förenad med en klar nackdel från rättssäkerhetssynpunkt. En viktig aspekt är att det ligger nära till hands och i vart fall inte kan uteslutas att en läkarledamot under överläggning inför domstolens avgörande lämnar upplysningar i medicinska frågor av sådan innebörd att beslutsunderlaget tillförs något nytt utan att patienten får del av uppgifterna och bereds möjlighet att bemöta dessa. Departementschefen framhöll att det således fanns en risk för att avgörandet av målet kommer att bygga på väsentliga medicinska uppgifter och bedömningar som inte har kommunicerats med parten. Mot denna bakgrund var han inte beredd att förorda lösningen med en särskild ledamot i rätten. Han ansåg däremot att det föreslagna systemet med särskilda fasta sakkunniga som tillhandagår domstolen med yttrande borde kunna utvecklas något.

Som framgår av redogörelsen ovan är medverkan av särskilda ledamöter i domstolarna i stort sett främmande för svensk domstols-

tradition. Det är endast i vissa speciellt angivna grupper av mål sådana förekommer. Särskilda ledamöter i kommunalbesvärsmål har funnits i 10 år. Erfarenheterna av systemet har i allt väsentligt ansetts vara positiva. Särskilt värdefullt har ledamöternas kunskaper om kommunala förhållanden varit i mål rörande den kommunala kompetensen.

Trots de goda erfarenheter, som domstolarna har av de särskilda ledamöterna, kan det ifrågasättas om det är lämpligt att ha en sådan ordning. Det som talar för ett system med särskilda ledamöter är att de otvivelaktigt tillför domstolen erforderlig sakkunskap på ett område som till stor del får sitt innehåll genom praxis. Den erfarenhet som kammarrätterna nu har fått av kommunalbesvärsmål kan inte anses ha kommit länsrätterna tillgodo annat än i undantagsfall. Det borde därför i princip vara lika angeläget att nu tillföra länsrätterna samma sakkunskap som ansågs vara nödvändig för kammarrätterna när de tillfördes dessa mål. Till skillnad från de särskilda ledamöter som finns inom andra områden är dock de särskilda ledamöterna i kommunalbesvärsmål inte utsedda för att avge synpunkter på tekniskt komplicerade förhållanden. I stället motiveras ledamöternas deltagande av att de har god kännedom om kommunala förhållanden. Detta är av stort värde eftersom de sakfrågor som kan förekomma i dessa mål rör sig inom ett mycket vidsträckt område. De särskilda ledamöterna utgörs i huvudsak av förtroendevalda inom kommun eller landsting och tjänstemän inom den offentliga verksamheten. Inslaget av jurister är inte obetydande.

Mot systemet med särskilda ledamöter talar rättssäkerhetsskäl och framför allt risken för att domstolens opartiskhet kan ifrågasättas från principiell synpunkt. Ett annat skäl som talar mot särskilda ledamöter är att behovet av kännedom om kommunala förhållanden i stor utsträckning bör kunna tillgodoses genom att nämndemän deltar vid länsrättens avgörande. Nämndemännen är ju ofta väl förtrogna med kommunala förhållanden. I de mål där deras erfarenhet inte anses vara tillräcklig kan domstolen alltid inhämta sakkunnigutlåtanden på samma sätt som gäller för merparten av mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Kommunalbesvärsmålen är en ny målgrupp för länsrätten. Det är därför sannolikt att domstolen i många fall kommer att anse att det är nödvändigt att inhämta yttrande från sakkunnigt håll för att få ett ordentligt beslutsunderlag innan den avgör målet. Kommunförbundet och landstingsförbundet bör kunna utnyttjas för sakkunnigutlåtande. En lämplig utväg kan också vara att det i förväg utses en bestämd grupp av sakkunniga som domstolen kan vända sig till. Det senare systemet har använts vid försäkringsdomstolarna.

Även om det kan anföras skäl för att införa särskilda ledamöter i kommunalbesvärsmål anser vi dock att de principiella skäl som talar

mot en sådan ordning väger över. Vi anser därför att länsrätten vid avgörande av kommunalbesvärsmål skall ha den för domstolen normala sammansättningen med en juristdomare och tre nämndemän. Detta ställningstagande bör leda till att behovet av särskilda ledamöter i kammarrätt övervägs på nytt. Behovet av ledamöter med särskilda kunskaper är i och för sig mindre i länsrätt än i kammarrätt med hänsyn till att nämndemän normalt deltar vid länsrättens avgörande. Å andra sidan har kammarrätterna nu fått så stor erfarenhet på området att de inledande svårigheterna är övervunna. Det mesta talar för att specialreglerna om kammarrättens sammansättning i kommunalbesvärsmål avskaffas. Det måste anses vara principiellt felaktigt att kammarrätten har större specialkunskaper representerade inom domstolen än vad länsrätten har i första instans. Vi föreslår därför att den nuvarande särskilda sammansättningen i kammarrätterna tas bort.

22.4 Mål från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att beslut av hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd skall överklagas till länsrätten i Stockholms län.

22.4.1 Inledning

Mål om disciplinansvar för personal inom hälso- och sjukvården m. fl. samt mål avseende återkallelse av legitimationer är en relativt stor grupp av mål som inte har prövats av domstol innan de kommer till kammarrätt. Under åren 1988 och 1989 kom det in 243 resp. 340 sådana mål. Målen prövas i dag enbart av kammarrätten i Stockholm beroende på att hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd är belägen i denna stad.

22.4.2 Nuvarande ordning

Lagstiftning m.m.

Lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. (tillsynslagen) trädde i kraft den 1 juli 1980. I lagen finns bestämmelser bl.a. om allmänna åligganden för personalen, om ansvar för fel och försummelser i vården och ordningen för ansvarets utkrävande samt om återkallelse av legitimation. Patienten har getts en aktiv roll både i vården och i det disciplinära förfarandet. Tillsynen över hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesutövning sker dels genom arbetsgivaren, dels genom det allmänna. Tillsynslagen reglerar endast det

allmännas tillsyn. Arbetsgivarens tillsyn regleras genom arbetsrättslig lagstiftning och kollektivavtal.

Tillsynslagen har sina utgångspunkter i de förslag som lades fram av medicinalansvarskommittén i betänkandet (SOU 1978:26) Hälso- och sjukvårdspersonalen. Ansvarsfrågor. Samverkan personal-patienter. Kommittén hade i uppdrag att göra en allsidig översyn av reglerna om samhällets tillsyn över personalen inom hälso- och sjukvården. Kommittén ansåg att det var angeläget att öka patienternas förtroende för vården och förståelse för de villkor den arbetar under. Kommittén framhöll ansvarsreglernas betydelse för att inskräpa att patienten skall behandlas omsorgsfullt och korrekt och att reglerna också fyller funktionen att möjliggöra en sakkunnig bedömning av vad som är rätt och fel i vårdarbetet.

Tillsynslagen är tillämplig i huvudsak på följande grupper av personer

- personal vid sjukhus eller andra inrättningar för vård av patienter som drivs av det allmänna eller av enskilda med bidrag från det allmänna eller efter särskilt tillstånd,
- den som i annat fall i egenskap av legitimerad yrkesutövare meddelar vård åt patienter eller tillhör personal som biträder en sådan yrkesutövare i vården,
- personal inom viss detaljhandel med läkemedel och andra grupper av yrkesutövare som enligt föreskrift skall omfattas av lagen,
- personal inom skolhälsovård och företagshälsovård,
- personal inom socialtjänsten som tillhandahåller sjukvård åt socialtjänstens klientel,
- personal inom mödravård, abortrådgivning och preventivmedelsrådgivning,
- laboratoriepersonal som på uppdrag av läkare utför diagnostiska undersökningar av prov från sjuka eller misstänkt sjuka personer. Disciplinansvar kan däremot inte utkrävas av
- personal inom hälsoskyddet,
- förtroendeläkare vid försäkringskassorna,
- personal vid rättsläkarstationerna och statens rättskemiska laboratorium utom i de fall de utför undersökningar av misshandlade eller för brott misstänkta personer,
- personal vid socialstyrelsen och landstingens hälso- och sjukvårdsförvaltningar.

Regeringen kan meddela föreskrifter om åligganden för personalen eller överlåta åt socialstyrelsen att meddela sådana föreskrifter. Socialstyrelsens föreskrifter publiceras i SOSF(M). Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvårdspersonalen. Detta innebär bl.a. att styrelsen eller den styrelsen förordnar har befogenhet att inspektera verksamheten. Den som utför inspektionen har tillträde

till lokaler där verksamheten bedrivs och rätt att tillfälligt omhänderta handlingar, prover och annat material som rör verksamheten. Den vars verksamhet inspekteras är skyldig att lämna det biträde som behövs vid inspektionen. Socialstyrelsen kan vidare anmana den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen att lämna in handlingar, prover eller annat material som rör verksamheten samt ge styrelsen de upplysningar om denna som styrelsen behöver för sin tillsyn. I anmaningen får styrelsen förelägga vite. Beslut om vitesföreläggande kan överklagas till kammarrätten.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)

Frågor om disciplinansvar och om återkallelse av legitimation (deslegitimation) prövas av en särskild myndighet, hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Ansvarsnämnden har funnits i sin nuvarande form sedan år 1980. Nämnden är till skillnad från sina föregångare, medicinalstyrelsens disciplinnämnd och medicinalväsendets ansvarsnämnd, helt fristående från socialstyrelsen. Nämnden prövar förutom frågor om disciplinansvar även frågor om bl.a. interimistiskt och slutligt återkallande av legitimation, om meddelande av ny legitimation efter deslegitimation samt om begränsning av rätten för läkare, tandläkare och veterinärer att förskriva narkotiska eller alkoholhaltiga läkemedel och teknisk sprit.

HSAN består av ordförande och åtta andra ledamöter. De utses av regeringen för en tid av tre år. Ordföranden skall vara erfaren i domarvärv medan övriga skall ha särskild insikt i hälso- och sjukvård. Av dem utses en efter förslag av Landstingsförbundet, en efter förslag av LO, en efter förslag av TCO och en efter förslag av SACO/SR. De fyra återstående utses bland personer som kan anses särskilt företräda allmänhetens intresse. Det står regeringen fritt att utse vilka den vill. I regel är dessa fyra personer riksdagsledamöter.

Frågor om disciplinansvar tas upp i ansvarsnämnden på anmälan av socialstyrelsen eller av den patient som saken gäller eller, om patienten inte själv kan anmäla saken, en nära anhörig till honom (24 § tillsynslagen). Patienten fick först i och med tillsynslagens tillkomst partsställning. Dessförinnan hade disciplinförfarandet inom hälso- och sjukvården byggt på uppfattningen att förfarandet var en intern angelägenhet mellan socialstyrelsen och yrkesutövaren. Att disciplinförfarandet är en sak mellan arbetsgivare/myndigheten och den anställda är den normala ordningen inom den offentliga förvaltningen. Motivet till att man frångick denna princip vid tillsynslagens tillkomst var bl.a. att det för patienternas rättssäkerhet och tilltro till ansvarsnämndens verksamhet var nödvändigt att patienten gavs tillfälle att spela en mer aktiv roll i det disciplinära förfarandet än anmälare i ett disciplinärende normalt har. Föredragande statsråd framhöll (prop.

1978/79:220 s. 26) att förfarandet inte fick bli en angelägenhet enbart mellan ansvarsnämnden och personalen. Hon påpekade att det för den enskilde patienten måste vara svårt att förstå och acceptera att han inte har samma rätt som den anmälda att föra talan i nämnden och bidra till utredningen. Statsrådet ansåg att det var av största betydelse för att utredningen skulle bli så fullständig som möjligt att patienten fick rätt att bl.a. ta del av aktmaterialet, att förebringa egen utredning och bevisning och att begära nämndens medverkan för att fullständiga utredningen.

Andra frågor än disciplinärenden, t.ex. återkallelse av legitimation, tas upp på anmälan av socialstyrelsen. Det kan vidare påpekas att JO och JK under vissa förutsättningar kan anhängiggöra ärenden hos HSAN.

Ansvarsnämnden är beslutsför med ordförande och sex andra ledamöter. Under senare år har ordföranden fått en utvidgad befogenhet att fatta beslut på egen hand. Ursprungligen gällde att ordföranden endast fick fatta beslut som inte innebar avgörande i sak. Numera får ordföranden dels fatta beslut som inte innefattar ett slutligt avgörande i sak under förutsättning att beslutet inte avser åläggande för en legitimerad yrkesutövare att genomgå läkarundersökning eller utdömande av vite, dels ensam besluta i sak om beslutet inte gäller en fråga av principiell beskaffenhet och det finns grundad anledning anta att ärendet inte kan leda till någon disciplinpåföljd.

I fråga om omröstning i ansvarsnämnden gäller bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken (RB) om omröstning i domstol med endast lagfarna ledamöter. Att 29 kap. RB är tillämplig på omröstningsförfarandet innebär bl.a. att det vid lika röstetal är den lindrigaste meningen som skall gälla. I tillsynslagen görs i omröstningshänseende inte någon skillnad mellan ärenden om disciplinpåföljd och ärenden om deslegitimation.

Disciplinansvar

Enligt 12 § tillsynslagen kan den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen och som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans tjänsteutövning åläggas disciplinpåföljd. Disciplinpåföljden kan vara antingen *erinran* eller *varning*. En förutsättning för att någon skall åläggas en disciplinpåföljd är att felet inte kan anses som ringa.

Bestämmelserna om disciplinansvar gäller i princip endast dem som är aktivt verksamma inom hälso- och sjukvården. I undantagsfall kan även de som inte längre tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen erhålla disciplinpåföljd. Anledningen till detta undantag är bl.a. att patienten kan ha ett berättigat intresse att få sin sak prövad och att den som tillfälligt avbryter sin tjänstgöring för att studera eller föda barn inte

skall undgå disciplinpåföljd.

Vilka åligganden i yrkesutövningen som personalen inte får åsidosätta framgår av bestämmelser i tillsynslagen, bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagstiftningen, bestämmelser som riktar sig till vissa grupper av personal (t.ex. den allmänna läkarinstruktionen) och föreskrifter som arbetsgivaren har meddelat.

Av de båda disciplinpåföljderna är varning den strängare reaktionen. Erinran innebär i regel ett påpekande att gällande föreskrifter har åsidosatts och att den felande i framtiden är skyldig att iaktta föreskrifterna. Ingen av påföljderna innebär att personen i fråga avstängs från sin tjänsteutövning.

Disciplinpåföljd kan inte åläggas en person efter hur lång tid som helst. Preskription inträder två år efter den tidpunkt då den aktuella förseelsen har begåtts, om inte den berörde dessförinnan har fått del av anmälan eller ansökan till ansvarsnämnden. Ansvarsnämnden skall enligt 29 § tillsynslagen underrätta den mot vilken disciplinåtgärd ifrågasätts om anmälan eller ansökan som har kommit in till nämnden. Preskriptionsavbrott kan också inträda om personen i fråga har fått del av en sådan anmaning som JO och JK kan utfärda enligt sina instruktioner till anställda i offentlig tjänst.

Det får inte förekomma att ett åtal och en prövning av disciplinär åtgärd fullföljs parallellt. Åtalet har i dessa fall företräde. Har åtgärd vidtagits för åtal mot någon får disciplinärt förfarande enligt tillsynslagen inte inledas eller fortsättas i fråga om den förseelse som avses med åtgärden. I de fall den som har blivit anmäld till ansvarsnämnden åtalas för samma gärning skall nämnden avbryta all befattning med ärendet så snart nämnden får kännedom om åtalet. Har åtal väckts innan anmälan kommer in till nämnden får nämnden enbart registrera anmälan. Nämnden får dock, för att förhindra preskription, översända anmälan till den anmälde även om åtal ifrågasätts.

Återkallelse av legitimation

Nära anknytning till frågor om disciplinansvar har frågan om deslegitimation, dvs. återkallelse av legitimation. Återkallelse av legitimation har en skyddsuppgift. Den som inte längre kan utöva yrket på ett godtagbart sätt förhindras genom deslegitimationen att vara verksam i yrket eller åtminstone att i sin verksamhet uppträda under ett av det allmänna givet kompetensbevis. För vissa yrkesgrupper, t.ex. läkare, tandläkare, sjuksköterskor och barnmorskor, får återkallelse av legitimation långtgående rättsverkningar. I praktiken innebär deslegitimationen yrkesförbud. Mot denna bakgrund har man ansett att villkoren för återkallelse bör vara så preciserade som möjligt.

Legitimation att utöva yrke inom hälso- och sjukvården kan

återkallas

1. om den legitimerade har varit grovt oskicklig i sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket,
2. om han på grund av sjukdom eller liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande,
3. om han begär att legitimationen skall återkallas och hinder mot återkallelse inte finns från allmän synpunkt.

Det har i förarbetena till lagen framhållits att det endast i undantagsfall kan bli aktuellt med återkallelse av legitimation för ett handlande utom tjänsten. Som exempel på ett sådant förfarande anges ett allvarligt brott mot annans hälsa. Ett sådant brott behöver dock i och för sig inte medföra att den legitimerade är uppenbart olämplig att utöva yrket. Förhållandena i det enskilda fallet blir avgörande och det krävs en samlad bedömning av alla faktorer som inverkar på lämplighetsprövningen. I de fall en legitimerad yrkesutövare har fällts till ansvar bl.a. för narkotikabrott och våldsbrott, skall den domstol som har meddelat domen sända en avskrift av denna till socialstyrelsen. Om det gäller andra brott än narkotikabrott, behöver socialstyrelsen inte underrättas om brottet har ägt rum utanför yrkesutövningen och straffet endast blir böter. Jfr förordningen (1982:117) om under rättelse till socialstyrelsen om domar i vissa brottmål.

Om det finns grundad anledning att anta att legitimationen bör återkallas på grund av sjukdom eller liknande, får den legitimerade åläggas att låta sig undersökas av läkare. Om ansvarsnämnden förordnar om läkarundersökning, får legitimationen återkallas interimistiskt.

En deslegitimation innebär inte att legitimationen återkallas för all framtid. Den deslegitimerade har rätt att återfå legitimationen så snart det är möjligt. Den nya legitimationen meddelas av ansvarsnämnden efter ansökan av den deslegitimerade.

Det kan påpekas att även andra behörigheter inom sjukvården än legitimation kan återkallas.

Förfarandet i ansvarsnämnden

Förfarandet hos ansvarsnämnden är skriftligt, även om muntlig förhandling kan förekomma när det kan antas vara till fördel för utredningen. Ärenden skall anhängiggöras skriftligen. Är anmälan så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak, skall ansvarsnämnden förelägga anmälaren eller sökanden att inom viss tid avhjälpa bristen vid påföljd att talan annars inte tas upp till prövning. Nämnden skall se till att ärendena blir tillräckligt utredda. Överflödiga utredningar skall å andra sidan avvisas. Nämnden får fordra in patientjournaler eller andra handlingar som behövs för utredningen. I samband härmed får nämnden förelägga vid vite. Nämnden beslutar därefter om vite skall dömas ut.

Anmälan eller ansökan skall kommuniceras med den person som anmälan eller ansökan gäller. Om det är uppenbart att talan inte kan bifallas eller att underrättelse till den anmälda är onödig, kan kommunikation underlåtas.

Ansvarsnämnden kan hämta in yttranden från myndigheter, tjänstemän eller andra som är skyldiga att uttala sig i ämnet i de fall en fråga kräver särskild sakkunskap. Det förekommer regelmässigt föredragningar inför nämnden av tjänstemän från socialstyrelsen. I medicinska och odontologiska frågor är det vanligt att nämnden inforrdrar expertutlåtanden från socialstyrelsens vetenskapliga råd. Ibland kan det hända att bevisupptagning i ärenden hos nämnden inte lämpligen kan ske hos nämnden utan behöver ske i domstol. Nämnden kan i dessa fall begära att bevisupptagning skall ske vid den tingsrätt inom vars domkrets den som skall tillhandahålla bevisningen har sitt hemvist.

Innan nämnden avgör ett ärende skall part ha fått kännedom om det som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv. Nämnden är skyldig att motivera sina beslut, att underrätta parterna om beslutet samt att lämna besvärshänvisning. Även om anmälaren har avlidit, skall besvärshänvisning lämnas. Det kan nämligen bli aktuellt med disciplinåtgärd även om patienten har avlidit. Förutom den anmälda har både socialstyrelsen och den avlidnes anhöriga rätt att överklaga ansvarsnämndens beslut.

I vissa fall kan nämnden överlämna ärendet till andra myndigheter. Det gäller t.ex. om det är uppenbart att ärendet inte behöver behandlas i nämnden från allmän synpunkt eller för att tillvarata patientens rätt. I sådana fall kan nämnden lämna över ärendet till arbetsgivaren. I de fall det är uppenbart att anmälan inte kan föranleda disciplinansvar, kan ärendet lämnas över till en landstingskommun. Nämnden har vidare skyldighet att anmäla försumliga yrkesutövare till åtal om den mot vilken disciplinpåföljd ifrågasätts är skäligen misstänkt för att i yrkesutövningen ha begått brott, för vilket fängelse är föreskrivet. Det kan påpekas att även socialstyrelsen kan anmäla personer till åtal. Detta gör styrelsen i de fall ärendena inte är anhängiggjorda i ansvarsnämnden.

Enligt uppgift registrerades under åren 1988 och 1989 1 370 resp. 1 201 nya ärenden hos ansvarsnämnden. Under samma år fattade nämnden 923 resp. 1 305 beslut. Av dessa överklagades ca 26 %.

Ansvarsnämndens beslut, i likhet med många beslut av förvaltningsmyndigheter och domstolar, gäller omedelbart om inte nämnden förordnar om annat.

Det är i princip enbart beslut i vilka nämnden skiljer sig från ärendet som får överklagas. Vissa beslut kan överklagas separat, t.ex.

när nämnden har ogillat en jävsinvändning, avvisat ett ombud eller dömt ut vite.

Domstolsprövning

Ansvarsnämndens beslut kan överklagas till kammarrätten. Eftersom ansvarsnämnden är belägen i Stockholm prövas besvär över nämndens beslut av kammarrätten i Stockholm. Nämndens beslut får överklagas av socialstyrelsen och övriga parter om beslutet har gått dem emot samt under vissa förutsättningar av JO och JK.

Det är ovanligt att disciplinärenden utanför hälso- och sjukvårdsområdet överprövas av domstol. På detta område är förhållandet det motsatta, beroende framför allt på det förhållandet att patienten har getts möjlighet att överklaga ansvarsnämndens beslut. En överväldigande majoritet av de mål som kommer in till kammarrätten anhängiggörs nämligen av en patient eller en nära anhörig till denne.

Patienten fick först i och med tillsynslagens tillkomst partsställning. Dessförinnan hade disciplinförfarandet inom hälso- och sjukvården byggt på uppfattningen att förfarandet var en intern angelägenhet mellan socialstyrelsen och yrkesutövaren. Att disciplinförfarandet är en sak mellan arbetsgivare/myndigheten och den anställde är den normala ordningen inom den offentliga förvaltningen. Motivet till att man frångick denna ordning vid tillsynslagens tillkomst var bl.a. att det för patienternas rättssäkerhet och tilltro till ansvarsnämndens verksamhet ansågs nödvändigt att patienten gavs tillfälle att spela en mer aktiv roll i det disciplinära förfarandet än anmälare i ett disciplinärende normalt har.

Patienten är inte bara part i ansvarsnämnden utan även i kammarrätten. Han har således rätt att överklaga ansvarsnämndens beslut om beslutet har gått honom emot (40 § tillsynslagen). Enligt medicinalansvarskommitténs förslag skulle en enskild anmälare inte ha besvärsmot mot ansvarsnämndens avgörande i sak. En patient som inte ansåg sig kunna godta ansvarsnämndens avgörande skulle i stället vara hänvisad till att begära JOs eller JKs ingripande för att få till stånd en överprövning. Kommittén hävdade att patienten inte borde ha rätt att själv få yrka att disciplinpåföljd utdöms och att besvärinstansen inte på eget initiativ fick göra ändring till det sämre för part. Kommittén ansåg att det knappast var rimligt att den som har gått fri i ansvarsnämnden, på talan av en enskild, skulle behöva att underkasta sig de kostnader och olägenheter av annat slag som ett svaromål inför domstol skulle innebära. Under remissbehandlingen kritiserades kommitténs förslag i denna del. I förarbetena (prop. 1978/79:220 s. 28 f.) till tillsynslagen framhölls att de särskilda skäl som anfördes för att ge patienten partsställning i ansvarsnämnden även kunde åberopas för att ge patienten rätt att överklaga ansvars-

nämndens beslut. Föredragande statsråd ansåg att en parallell kunde dras med målsägande i brottmålsprocessen, som har rätt att fullfölja talan och göra anspråk på straffrättslig påföljd i högre instans. Statsrådet framhöll att om patienten gavs rätt att överklaga ansvarsnämndens beslut uppkom en tvåpartsprocess i domstolen. Om domstolen på yrkande av en patient skulle komma till annat resultat än ansvarsnämnden, var det inte fråga om att domstolen på eget initiativ ändrar beslutet till partens nackdel. Statsrådet hade viss förståelse för att personalen i vissa fall kunde behöva skydd mot obefogade anklagelser, men gjorde bedömningen att förfarandet i kammarrätten i de allra flesta fall inte skulle bereda den anmälda nämnvärt obehag. Hon ansåg att om man ville åstadkomma en ökad rättssäkerhet för patienten genom att se till att hans sak blir tillfredsställande prövad måste man acceptera att den som är föremål för klagomålen kan drabbas av ett visst ökat obehag. Socialutskottet (SoU 1979/80:16 s. 12 f.) tillstyrkte att patienten fick besvärsmålsrätt, men tillade att reglerna borde omprövas om det skulle visa sig att den föreslagna ordningen leder till orimliga konsekvenser för hälso- och sjukvårdspersonalen.

Tillsynslagen har nyligen varit föremål för översyn. Vid denna har patientens partsställning inte ifrågasatts. Tillsynsutredningen understryker tvärtom angelägenheten av att stärka patientens ställning i vårdsituationen och ge denne möjligheter till ett ökat inflytande i disciplinprocessen (SOU 1991:63 s. 118). Att patienten är part i disciplinärendena stämmer väl överens med den aktiva roll som patienten har getts inom den svenska hälso- och sjukvården. Det kan i sammanhanget påpekas att tillsynsutredningen bl.a. föreslår att tillsynslagen skall utvidgas till att omfatta även hälso- och sjukvårdspersonalens bemötande av närstående till patienter och avlidna i vissa fall.

Socialstyrelsen, som är tillsynsmyndighet, har en generell rätt att överklaga beslut av ansvarsnämnden för att ta tillvara allmänna intressen. Socialstyrelsens besvärsmålsrätt avser rätten att föra talan mot beslut i nämnden som är friande eller som enligt socialstyrelsens mening innebär en för mild bedömning. I likhet med vad som gäller inom övriga områden får dock inte motiveringen till ett beslut överklagas.

Förutom socialstyrelsen och patienten har naturligtvis den person som har tilldelats disciplinpåföljd rätt att överklaga. Om enbart den anmälda yrkesutövaren överklagar, får inte kammarrätten skärpa påföljden. Ansvarsnämndens beslut kan även överklagas av JO eller JK. Socialstyrelsen uppträder som motpart till den anmälda yrkesutövaren tillsammans med den patient saken gäller. I de fall det handlar om deslegitimation är bara socialstyrelsen motpart.

JOs och JKs talerätt är en följd av deras allmänna funktion i det

svenska rättsväsendet och hänger samman med deras rätt att göra anmälan hos ansvarsnämnden. Talan av JO eller JK skall väckas inom fyra veckor från det att ansvarsnämndens beslut meddelades. Efter överklagande av JO eller JK får disciplinpåföljd åläggas eller skärpas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Om JO eller JK har anmält en person till ansvarsnämnden och denne ådöms en disciplinpåföljd där, är det endast JO eller JK som är motpart om den som har fått disciplinpåföljden överklagar. Varken socialstyrelsen eller patienten kommer således in i dessa mål.

I kammarrätten avgörs disciplinmål och deslegitimationsmål i regel av tre lagfarna domare. Kammarrättens dom kan överklagas till regeringsrätten. För att regeringsrätten skall pröva målen krävs prövnings-tillstånd utom i de fall kammarrättens dom överklagas av JO eller JK.

Rent allmänt kan sägas att disciplinmålen är väl utredda när de kommer till kammarrätten.

Disciplinmålen är arbetskrävande på så sätt att de i regel innehåller ett stort antal handlingar, i huvudsak patientjournaler. Många av målen handlar om bedömningar av om ett visst handlande eller en underlåtenhet att handla är av den arten att disciplinpåföljd skall påföras. I mer komplicerade fall hämtar kammarrätten in yttrande från företrädesvis socialstyrelsens vetenskapliga råd, om inte ansvarsnämnden har gjort detta. Det är inte ovanligt att frågan i målet är av formell art, t.ex. om anmälaren är behörig eller om preskription har inträtt.

Det är som tidigare har nämnts mycket vanligt att ansvarsnämndens beslut överklagas av missnöjda patienter. I dessa fall gör kammarrätten ofta bedömningen att det är uppenbart att talan inte kan bifallas.

Kammarrätten i Stockholm har gjort en sammanställning över de mål som kom in från ansvarsnämnden under tiden den 3 oktober 1980 - den 10 december 1990. Av denna framgår att målen har ökat markant sedan år 1988. Det framgår vidare att den överväldigande delen av målen är disciplinmål som har anhängiggjorts av patienter. Under tidsperioden kom det totalt in 2 361 disciplinmål varav 2 171 avsåg besvär anförda av patient. Mål rörande legitimationer är förhållandevis få. Under tioårsperioden kom det in 51 mål. Av dessa avsåg 37 återkallelse av legitimation, medan övriga avsåg ansökan om ny legitimation.

22.4.3 Överväganden

Att disciplinmålen prövas av kammarrätt som första domstolsinstans stämmer dåligt med principen att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans. För en nedflyttning till länsrätt talar, förutom

de argument som har redovisats i avsnitt 22.1, även det förhållandet att den materiella lagstiftningen i disciplinmålen inte är speciellt komplicerad och att målen därför inte behöver avgöras av en juristkollegial sammansättning i första domstolsinstans. Den bedömning som skall göras i målen kännetecknas inte så mycket av rättsliga och juridiska överväganden som av lämplighetsprövningar.

Ett skäl som kan tala mot att målen flyttas till länsrätt är möjligen ansvarsnämndens sammansättning. Ansvarsnämnden skall enligt lag ha en ordförande som är erfaren i domarvärv. Enligt vår mening kan emellertid den prövning som görs i nämnden, även om den är kvalificerad, inte anses motsvara eller ersätta en domstolsprövning. Den omständigheten att nämnden leds av en ordförande som är erfaren i domarvärv påverkar inte detta förhållande. Övervägande skäl talar därför för att målen bör prövas i den ordning som är, och som i än högre grad kan förväntas bli, den normala för förvaltningsmålen med start i länsrätt.

Enligt huvudprincipen bör ansvarsnämndens beslut överklagas till länsrätten i Stockholms län, eftersom ansvarsnämnden är belägen i Stockholm. Till skillnad från många andra centrala myndigheter är ansvarsnämnden ingen besvärinstans utan ett beslutande organ. Det finns alltså inte, som t.ex. i kriminalvårdsärenden, en lokal eller regional beslutsmyndighet att anknyta till.

När det gäller disciplinmålen skulle det kunna hävdas att det finns skäl att frångå de vanliga forumreglerna eftersom parterna i målen kommer från alla delar av Sverige och att det för den skull är önskvärt med en lokal förankring. Ett sådant synsätt skulle kräva att en helt ny forumregel skapas.

Disciplinmål har ofta en naturlig anknytning till ett sjukhus eller en vårdinrättning genom att aktuella journalhandlingar i regel finns där. Dessutom är det inte ovanligt att flera personer vid samma sjukhus blir anmälda av en patient. Man skulle därför kunna tänka sig att knyta länsrättens behörighet till *det sjukhus eller den vårdinrättning* där patienten anser sig ha blivit felbehandlad. Med en sådan ordning skulle samma länsrätt vara behörig att pröva målet även om de anmälda personerna är bosatta i skilda län. En nackdel med en sådan behörighetsregel är att den knappast går att använda i de fall det handlar om privata yrkesutövare eller i deslegitimationsmål.

Ett annat alternativ är att knyta länsrättens behörighet till *den anmäldes bostadsort*. För detta talar bl.a. att den som riskerar att bli utsatt för disciplinansvar kan ha intresse av närhet till den domstol som skall pröva saken. I de fall en privat yrkesutövare blir anmäld är dessutom den ort där hans eller hennes praktik finns, ofta den samma som bostadsorten. Ett annat skäl för att knyta länsrättens behörighet till yrkesutövarens bostadsort är att detta är den bästa lösningen i

deslegitimationsmålen. I dessa mål saknas ofta anknytningen till ett sjukhus eftersom målen framför allt handlar om den enskildes personliga förhållanden. Mot den anmäldes bostadsort som utgångspunkt för en forumregel talar bl.a. det förhållandet att patienten kan vara bosatt i ett annat län än det där den anmälda är bosatt. Det förekommer dessutom fall där en patient anmäler flera yrkesutövare vid ett sjukhus. De anmälda personerna kan vara bosatta i skilda län.

Man kan även tänka sig att knyta länsrättens behörighet till *patientens* eller *den anhöriges hemvist*. För detta talar att patienten eller den anhörige ofta kan ha ett berättigat intresse av att en fråga prövas av domstol och att han som part i målet bör ha närhet till den domstol som skall pröva saken. Mot detta talar att tillsynslagen innehåller betungande bestämmelser för personalen inom hälso- och sjukvården. Vid valet av behörig domstol kan inte patientens intresse av närhet till den domstol som skall pröva målet väga tyngre än det intresse av närhet till domstol som de anmälda personerna kan ha.

Ett vart av de redovisade alternativen har sin fördelar men också sina nackdelar. Ingetdera framstår som klart bättre än något annat. Inget tillgodoser heller både patientens och den anmälda yrkesutövarens intresse av närhet till domstol. Vi kan inte finna att det finns något bättre alternativ till de nuvarande forumreglerna. Vi föreslår därför att ansvarsnämndens beslut skall överklagas enbart till länsrätten i Stockholms län.

22.5 Sekretessmål

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att länsrätt som första domstolsinstans skall pröva de sekretessmål som i dag överprövas av kammarrätt. Vi föreslår vidare att prövningstillstånd införs i regeringsrätten och högsta domstolen i sekretessmål som överklagas från länsrätt respektive tingsrätt. Dessutom föreslår vi att försäkringsöverdomstolens beslut i sekretessfrågor skall överklagas till regeringsrätten.

22.5.1 Inledning

Den svenska förvaltningen och rättskipningen präglas av ålder av offentlighetsprincipen. Allmänheten och massmedierna har en vidsträckt insyn i de offentliga organens verksamhet. Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att den som begär det har rätt att ta del av allmänna handlingar hos statliga och kommunala myndigheter. Principen att myndigheternas handlingar och beslut skall vara tillgängliga för envar har i vårt land ansetts så viktig att den sedan länge är grundlagsfäst. I princip har alla, både svenska medborgare

och utlänningar, rätt att läsa de handlingar som finns hos myndigheterna. Denna rätt begränsas dock på två sätt. För det första har allmänheten bara rätt att läsa sådana handlingar som betecknas som allmänna handlingar. För det andra är vissa allmänna handlingar hemliga. I sekretessmålen prövas rätten att ta del av allmänna handlingar. Det stora flertalet sekretessmål prövas i dag av kamrarrätt som första domstolsinstans.

22.5.2 Lagstiftning

Enligt 2 kap. 1 § 2. regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. Beträffande rätten att ta del av allmänna handlingar hänvisas i sista stycket av denna bestämmelse till tryckfrihetsförordningen (TF). I 2 kap. TF slås det fast att varje medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. I kapitlet anges också under vilka förutsättningar denna rätt får begränsas. Det sägs vidare att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar noga skall anges i en särskild lag, dvs. sekretesslagen, eller annan lag som sekretesslagen hänvisar till.

Sekretesslagen (1980:100, senast omtryckt 1988:9), trädde i kraft den 1 januari 1981. Lagen innehåller bestämmelser om vad som skall hållas hemligt i statens och kommunernas verksamhet. Sekretesslagen ersätter både den tidigare sekretesslagen från 1937 och så gott som alla tidigare föreskrifter om tystnadsplikt för dem som är verksamma hos stat och kommun. I lagen anges vilka undantag som gäller från den s.k. offentlighetsprincipen. Sekretesslagen innehåller också bestämmelser om diarieföring, hemligstämpling, myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter till allmänheten och till varandra, besvär mot myndigheters beslut m.m. I lagen finns vidare regler om vilka tystnadspliktsföreskrifter som skall ha företräde framför grundsatsen i tryckfrihetsförordningen att alla har rätt att lämna meddelanden för publicering i tryckta skrifter.

22.5.3 Allmänt om sekretessmål

Allmän handling

Begreppet allmän handling är av central betydelse i sekretessmålen eftersom det endast är allmänna handlingar som man har rätt att ta del av och som kan omfattas av sekretess. Ordet handling betecknar inte bara ett papper med skrift eller bilder utan också t.ex. en bandinspelning eller en upptagning för ADB.

För att en handling skall vara allmän skall den dels *förvaras* hos en

myndighet, dels enligt särskilda regler anses *inkommen* dit eller *upprättad* där.

Det är ofta ganska lätt att konstatera om en handling, som består av ett papper med skrift, förvaras hos en myndighet. I andra fall är det svårare att säga var en handling förvaras. Det gäller t.ex. information som finns lagrad i en dator.

En handling har kommit in till en myndighet när handlingen har anlänt till myndigheten eller tagits emot av någon behörig person, t.ex. den tjänsteman som är föredragande i det ärende som handlingen avser. Handlingen behöver inte vara diarieförd för att vara allmän. I tryckfrihetsförordningen finns särskilda regler om brev och andra meddelanden som är adresserade, inte till myndigheten direkt, utan till någon befattningshavare vid myndigheten.

Det finns vidare en rad bestämmelser om när en handling anses upprättad hos en myndighet. Principen kan sägas vara att en handling som kommer till hos en myndighet blir allmän när den har fått sin slutliga utformning. En handling anses upprättad när myndigheten sänder iväg (expedierar) den. En handling som inte expedieras är upprättad när det ärende den hör till är slutbehandlat hos myndigheten.

Förfarandet vid en begäran att ta del av en allmän handling

Den som vill ta del av en allmän handling skall vända sig till den myndighet som förvarar handlingen. Om handlingen inte är hemlig har man rätt att läsa handlingen på stället. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas utan att man använder något tekniskt hjälpmedel, skall myndigheten ställa ett sådant till förfogande. En handling får också skrivas av, fotograferas eller spelas in. Är en handling hemlig i vissa delar, skall de delar som inte är hemliga tillhandahållas i avskrift eller kopia. Undantag från de nu redovisade reglerna har gjorts bl.a. för det fallet att betydande hinder möter. Den som vill ta del av en handling har också rätt att mot avgift få en avskrift eller kopia av handlingen. Från denna regel görs undantag bl.a. när det gäller ADB-upptagningar. Sådana behöver myndigheten inte lämna ut annat än i form av utskrift. Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver inte beskriva handlingen noga, t.ex. ange dess datum eller diarienummer. Men myndigheten är å andra sidan inte skyldig att göra några omfattande undersökningar för att få fram handlingar åt sökanden, när denne inte kan lämna myndigheten några närmare uppgifter om dem.

En begäran att få ta del av en allmän handling skall prövas skyndsamt av myndigheten. En tjänsteman som just använder handlingen behöver inte avstå den med detsamma. Det får dock inte förekomma några onödiga dröjsmål.

En myndighet får inte kräva att den som vill ta del av en allmän handling talar om vem han eller hon är eller vad handlingen skall användas till. Gäller det en handling, som faller under någon bestämmelse i sekretesslagen, måste en myndighet emellertid ibland få veta vem som vill ha handlingen och vad den skall användas till. Annars kan myndigheten inte ta ställning till om handlingen får lämnas ut.

En myndighet har under vissa förutsättningar möjlighet att lämna ut en handling med villkor, s.k. förbehåll, som inskränker sökandens rätt att använda den information som finns i handlingen. Myndigheten kan t.ex. förbjuda sökanden att använda uppgifterna för annat än forskning och att publicera dem.

Den som har fått avslag på sin begäran att ta del av en handling eller som har fått ta del av en handling med förbehåll har enligt tryckfrihetsförordningen i många fall rätt att få saken prövad av domstol. Däremot finns det inte någon som kan överklaga en myndighets beslut att lämna ut en allmän handling.

Begränsningar i rätten att ta del av en allmän handling

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, penningpolitik eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Allmänna handlingar får inte hållas hemliga för att skydda några andra intressen än de ovan uppräknade. Vilka handlingar som är hemliga skall som tidigare har nämnts noga anges i sekretesslagen. Det är också tillåtet att ta in bestämmelser om hemliga handlingar i andra lagar, men då skall sekretesslagen hänvisa dit. Med andra ord skall man i sekretesslagen kunna se alla fall då allmänna handlingar är hemliga. Regeringen får inte bestämma om vilka handlingar som är hemliga utan det är förbehållet riksdagen. I en del av bestämmelserna i sekretesslagen ges regeringen dock rätt att meddela kompletterande föreskrifter. Regeringens föreskrifter finns i sekretessförordningen.

Sekretesslagen är uppbyggd i huvudsak så att den följer TFs regler om vilka intressen som får skyddas genom att allmänna handlingar

hålls hemliga. De speciella sekretessbestämmelserna i sekretesslagen har därför grupperats under rubriker som överensstämmer med uppräkningsav tillåtna sekretessändamål i TF. Bestämmelserna till skydd för enskilda förhållanden har delats upp på tre kapitel.

Sekretesslagen reglerar i princip all sekretess i det allmännas verksamhet. Den innehåller en gemensam reglering av handlingssekretessen, dvs. förbudet att lämna ut hemliga handlingar, och tystnadsplikten beträffande hemliga uppgifter. Sekretesslagen gäller inte bara i förhållandet mellan myndigheter och allmänheten utan också i princip i förhållandet mellan myndigheter inbördes.

Man kan enkelt uttryckt säga att sekretessbestämmelserna är uppbyggda av tre olika byggstenar nämligen föremålet, räckvidden och styrkan.

Vad först gäller sekretessens *föremål* utgörs det av information med ett visst innehåll och anges i lagen genom orden "sekretess gäller för uppgift". Vilken uppgift som avses preciseras i de enskilda sekretessbestämmelserna. Uppgifterna är alltid av något speciellt slag, t.ex. Sveriges förbindelser med annan stat, eller enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.

Den andra byggstenen utstakar sekretessens *räckvidd*. Vissa bestämmelser saknar särskilt rekvisit angående sekretessens räckvidd och gäller då inom hela det allmännas verksamhet. Det gäller t.ex. försvarssekretessen. De flesta sekretessregler har dock fått sin räckvidd begränsad till uppgifter i verksamhet av visst slag (t.ex. inom hälso- och sjukvården), i ärende av visst slag (t.ex. i ärende om kommunal bostadsförmedling) eller hos viss myndighet (t.ex. hos JO). Sekretessen är alltså inskränkt till den information som är knuten till en verksamhet eller ärende av visst slag respektive information som har samlats hos en viss myndighet. Det är inte uppgiften i sig som är avgörande om den är offentlig utan det beror på i vilket sammanhang den befinner sig i. Uppgifter kan alltså vara offentliga, trots att de kan antas orsaka skada eller men, hos en myndighet där det inte finns några tillämpliga sekretessbestämmelser samtidigt som uppgiften kan vara hemlig hos en annan myndighet som faktiskt har en tillämplig sekretessregel. Sekretessen följer således inte utan vidare med en uppgift som lämnas till en annan myndighet. Det finns nämligen ingen generell regel om överföring av sekretess mellan myndigheter.

Den tredje byggstenen är *styrkan*. Styrkan i sekretessen anges oftast genom att speciella villkor eller rekvisit skall vara uppfyllda. Vanligen är villkoret utformat som ett s.k. skaderekvisit. Sekretessen gäller alltså endast under förutsättning att någon viss angiven risk för skada uppstår, om uppgiften lämnas ut. Sekretessen är beroende av en skadebedömning från myndighetens sida.

Offentlighetsprincipen innebär att de flesta skaderekvisit har offentlighet som huvudregel. De kallas raka i motsats till omvända

skaderekvisit som har sekretess som huvudregel. De omvända skaderekvisiten finns i sådana sammanhang där offentlighetsprincipen inte väger lika tungt. Som exempel på sådana områden kan nämnas sjukvården och socialtjänsten. Ännu strängare sekretess råder förstås i de få fall där det inte finns något skaderekvisit. Exempel på områden där s.k. absolut sekretess gäller är bl.a. kommunal familjerådgivning och ärenden hos skattemyndigheterna.

En möjlighet att begränsa sekretessens räckvidd som har använts mycket i sekretesslagen är regler om tidsbegränsning.

Som tidigare har nämnts gäller sekretessen i princip också mellan myndigheter. För att möjliggöra att uppgifter skall kunna lämnas mellan olika myndigheter i sådana fall där detta av olika skäl är nödvändigt finns ett antal s.k. sekretessbrytande regler som innebär att sekretessen viker i vissa angivna situationer.

Förutom bestämmelser som gäller sekretessen mellan myndigheter finns det också andra bestämmelser om undantag från sekretessen, där sekretessen begränsas gentemot enskilda personer.

Den sekretess som tar sikte på att skydda den enskildes intressen gäller naturligt nog som regel inte mot honom själv. Den enskilde, till vars skydd sekretessen gäller, har alltså i regel rätt att själv ta del av uppgifterna. Den enskilde kan också i princip helt eller delvis efterge den sekretess som gäller till förmån för honom. Den enskildes samtycke till ett uppgiftslämnande bryter således sekretessen.

En part i ett ärende hos en myndighet har i princip rätt att ta del av alla uppgifter i ärendet. För att parter möjlighet till insyn skall gälla skall det vara fråga om uppgifter i målet eller ärendet. Allmän bakgrundsinformation som en myndighet har tillgång till och som inte har särskild relevans omfattas däremot inte. Principen om partsinsyn gäller inte i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att hemlig uppgift i handling eller annat material i målet inte lämnas ut.

Exempel där handlingar inte lämnas ut till parter är ärenden om utlänningskontroll, om personalkontroll och inom hälso- och sjukvården. Part har dock alltid rätt att få se dom eller beslut.

Har en myndighet vägrat att lämna ut en handling erbjuder sekretesslagens regler om dispens sökanden vissa möjligheter att ändå få ut handlingen. Det finns nämligen en allmän bestämmelse som ger regeringen möjlighet att i vissa fall ge dispens från en bestämmelse om sekretess om det är påkallat av synnerliga skäl.

Ett viktigt undantag från sekretessen utgör de s.k. förbehållen. Ett förbehåll som ställs upp när en uppgift lämnas till en enskild innebär att den enskilde inte fritt får använda sig av uppgiften. Om en myndighet finner att risken för skada kan undanröjas genom ett förbehåll skall myndigheten uppställa sådant förbehåll. Möjligheten att uppställa

förbehåll gäller bara när uppgift lämnas till enskild.

22.5.4 Domstolsprövning

Den nuvarande instansordningen innebär att i princip alla beslut som har fattats av andra myndigheter än regeringen, riksdagen, högsta domstolen och regeringsrätten kan överklagas till domstol.

De grundläggande reglerna om besvär över en myndighets beslut i ärenden om utlämnande av allmän handling finns i 2 kap. 15 § TF. I princip får varje beslut som innebär att en begäran att få ta del av en handling avslås eller att en handling lämnas ut med förbehåll överklagas. Det är bara den som har begärt att få ta del av handlingen som får överklaga. Den som anser sig bli lidande på att handlingen lämnas ut kan däremot inte överklaga. Har regeringen och riksdagen fattat ett beslut kan detta beslut inte överklagas. Av 11 kap. 1 § regeringsformen följer vidare att beslut av högsta domstolen eller regeringsrätten inte kan överklagas.

I 15 kap. 7 och 8 §§ sekretesslagen finns kompletterande bestämmelser om överklagande. Rätten att överklaga gäller oavsett om beslutet att vägra att lämna ut en handling grundar sig på sekretesslagen, på att handlingen inte är allmän eller på att en annan myndighet skall pröva frågan. En förutsättning för att ett beslut skall kunna överklagas är dock att det är myndigheten som har meddelat beslut i utlämnandefrågan. Om frågan endast har prövats av en befattningshavare hos myndigheten föreligger som tidigare har nämnts inte något överklagbart beslut.

Instansordningen

Vid överklagande är huvudregeln att talan skall föras i kammarrätt, eller såvitt gäller kammarrätts beslut i ett där väckt ärende, hos regeringsrätten. Undantag från denna regel finns för de allmänna domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Meddelar tingsrätt ett avslagsbeslut överklagas detta till hovrätt. Hovrätts beslut i ett där väckt ärende överklagas till högsta domstolen. Allmänna domstolars beslut som rör annat, t.ex. personalärenden, överklagas däremot till kammarrätt. När det gäller beslut fattade av specialdomstolar, t.ex. arbetsdomstolen, bostadsdomstolen, försäkringsöverdomstolen, marknadsdomstolen m.fl. tillämpas fullföljdsordningen enligt huvudregeln, dvs. överklagandet skall ske till kammarrätt. För de myndigheter som lyder under riksdagen finns en speciell ordning. Beslut av dessa myndigheter överklagas till regeringsrätten. Beslut som har meddelats av JO kan dock inte överklagas. Beslut av statsråd överklagas till regeringen.

Om en statlig myndighet vägrar att lämna ut en handling till en

annan statlig myndighet kan detta överklagas till regeringen. Om det är en av riksdagens myndigheter som har meddelat beslutet skall dock överklagandet ske till riksdagens besvärdsnämnd. Vid tvister mellan myndigheter där en eller båda är kommunala fullföljs talan till kammarrätt. Om en av riksdagens myndigheter vägrar att lämna ut en handling till en enskild skall överklagandet ske till regeringsrätten.

Som framgår av redogörelsen ovan finns det olika instansordningar beroende på vilken myndighet som har fattat beslut i en fråga om utlämnande av allmän handling. Det stora flertalet ärenden överklagas dock till kammarrätterna.

Bakgrund till nuvarande ordning

Innan den nuvarande ordningen med överklagande till kammarrätt infördes var regleringen ganska invecklad. Den gick i huvudsak ut på att den myndighet som i allmänhet hade att ta upp klagan över en annan myndighets beslut eller åtgärder också skulle pröva den andra myndighetens beslut att inte lämna ut en handling.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén föreslog att man borde försöka att införa en enhetlig besvärsgång. Kommittén ansåg att man skulle kunna få en snabbare handläggning av ärendena om så gott som samtliga överklagades till en och samma instans oavsett var beslutet hade fattats. Enligt kommittén skulle man därigenom kunna åstadkomma en önskvärd likformighet i rättstillämpningen. Kommittén ansåg att kammarrätterna utgjorde en naturlig besvärinstans såväl inom det statliga som det kommunala området. Även om detta normalt, åtminstone på den kommunala sidan, torde innebära att en instans - länsrätten - hoppades över borde det enligt kommittén inte innebära några principiella betänkligheter eftersom sekretessärenden var så speciella.

Före den 1 januari 1978 fanns det i tryckfrihetsförordningen ett uttryckligt förbud mot prövningstillstånd i sekretessmål. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén föreslog att detta förbud skulle tas bort. Som skäl angavs att det genom kommitténs förslag om ny instansordning alltid skulle finnas möjlighet till en kvalificerad domstolsprövning samt att ärendena i och för sig inte är av sådan vikt att de framför andra fordrar sådan särbehandling att de högsta instanserna ovillkorligen bör vara skyldiga att pröva dem.

Departementschefen (prop. 1975/76:160 s. 204) ansåg att kommitténs förslag till ändrad instansordning var välgrundat. Han ansåg att den föreslagna ordningen var enkel att tillämpa och ägnad att bidra till ett enhetligt synsätt i praxis. Han uttalade vidare att det i de flesta fall torde bli en snabbare handläggning genom att besvären samlades hos några få myndigheter. Även kommitténs överväganden i frågan om prövningstillstånd delades av departementschefen.

I prop. 1977/78:38 om ändringar i sekretesslagen m.m. föreslogs att vanliga regler om prövningstillstånd skulle gälla. I sitt av riksdagen godkända betänkande med anledning av propositionen ifrågasatte dock konstitutionsutskottet (KU 1977/78:19), med tanke på de då aktuella lagändringarnas provisoriska karaktär, värdet av att då införa en ordning som begränsade rätten att fullfölja talan till regeringsrätten och högsta domstolen. För att inte föregripa remissbehandlingen av ett promemorieförslag om ny sekretesslag var utskottet angeläget att göra minsta möjliga ingrepp i gällande lagstiftning på området. Mot bakgrund av den betydelse utskottet tillmätte de högsta dömande instansernas sakkunskap i sekretessfrågor ansåg utskottet det mest befogat, att i avvaktan på den nya lagstiftningen, tillåta fri fullföljd mot kammarrätts och hovrätts beslut i sekretessärenden.

I prop. 1979/80:2 med förslag till ny sekretesslag m.m. uttalade departementschefen beträffande frågan om fullföljd till de högsta instanserna att man åtminstone i ett inledande skede borde behålla den gällande ordningen med fri fullföljd. Han ansåg att det i sekretessmål är fråga om ett rättsområde som inrymmer delvis ganska komplicerade problem och att den extra rättelsemöjlighet som fri fullföljd ger kunde vara motiverad. Han trodde inte att denna ordning skulle leda till någon större måltillströmning till regeringsrätten eller till högsta domstolen.

Målantalet m.m.

Under år 1989 kom det in ca 330 sekretessmål till kammarrätterna varav drygt 40 procent kom in till kammarrätten i Stockholm. Till regeringsrätten kom det under samma år in 99 mål.

Rent antalsmässigt utgör sekretessmålen inte någon stor målgrupp. Målen varierar dock i omfattning och svårhetsgrad. Det har under senare år blivit mer vanligt med mycket omfattande sekretessmål. Som exempel kan nämnas de sekretessmål som förundersökningen i anledningen av mordet på statsminister Olof Palme har gett upphov till. Ett annat exempel på omfattande sekretessmål är de som gäller granskningen av vissa vapenaffärer. Sekretessmålen är resurskrävande eftersom de har förturskaraktär och således skall handläggas skyndsamt och av det skälet att många sekretessmål omfattar en mängd handlingar som skall gås igenom och bedömas från sekretessynpunkt. Det kan nämnas att man vid sekretessprövningen i princip måste bedöma varje ord i den handling som begärs utlämnad. I många fall omfattas inte hela handlingen av sekretess utan vissa meningar eller delar kan lämnas ut. De stora sekretessmålen har inneburit att vissa kammarrättsledamöter har bundits upp under lång tid för att avgöra målen. Även för regeringsrätten är sekretessmålen mycket resurskrävande.

22.5.5 Överväganden

Tyngdpunkten i rättskipningen skall i princip ligga i första instans. Frågan är om denna princip bör tillämpas även för sekretessmålen.

Sekretessmålen som sådana företer vissa särdrag i förhållande till andra målgrupper. Till skillnad från merparten av de mål som prövas av domstol, krävs det inte prövningstillstånd för att de högsta domstolsinstanserna skall ta upp målen till prövning. Lämpligheten av detta bör dock nu sättas i fråga. Vi återkommer till detta. Ett annat utmärkande drag är uppdelningen på olika besvärinstanser, beroende på bl.a. vilken myndighet som har fattat beslutet. Det förekommer i och för sig även inom andra områden att det finns olika besvärsmyndigheter. I de fallen är dock detta i regel beroende av vilken typ av fråga inom området som skall prövas. Det finns sedan gammalt en uppdelning som innebär att regeringen eller en förvaltningsmyndighet prövar lämpligheten i ett beslut, medan domstolar prövar rättsfrågor och laglighetsfrågor. I sekretessmålen däremot görs ingen skillnad i detta hänseende, utan sekretessprövningen sker alltid utifrån de principer som finns i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Vilken domstol som avgör ärendet är i detta sammanhang ovidkommande. Även hos regeringen sker prövningen efter samma principer som hos domstolarna.

En särskild fråga är vilken sammansättning en domstol bör ha för att pröva en sekretessfråga i första instans. I detta avseende bör följande synpunkter beaktas. Man kan knappast påstå att sekretessmålen i och för sig gäller mer väsentliga frågor än många andra mål. Det är alltid svårt att avgöra vad som är mest väsentligt och storheterna är inte alltid jämförbara. Frågan om att ta del av en allmän handling kan dock i normalfallet rimligen inte anses vara av större vikt än frågor om frihetsberövanden av skilda slag.

Den materiella sekretesslagstiftningen är relativt omfattande och ganska komplicerad. Detta förhållande är i sig inte unikt. Man kan som exempel nämna skattelagstiftningen, som är betydligt mer omfattande och mer komplicerad än sekretesslagstiftningen. Från juridisk synpunkt kan man således knappast hävda att sekretessmålen är så särpräglade i förhållande till andra mål att de av detta skäl kräver en juristkollegial sammansättning i första instans.

Det som i viss utsträckning skiljer sekretessmålen från andra mål är bl.a. behovet av lokal förankring och lekmannamedverkan. Vikten av den lokala förankringen är betydligt större i mål där muntlighet ingår som en del av handläggningen. Det är i sådana mål som parterna har nytta av närhet till en domstol som är förtrogen med lokala förhållanden. I sekretessmålen finns det i allmänhet inte något behov av muntlighet. Frågan i målen är ju om en handling är allmän och om den kan lämnas ut. Den inledande prövningen i ett sekretess-

mål är av rent juridisk och teknisk natur. Det finns således inte utrymme för bedömningar av det slag där lekmannainflytandet kommer till sin rätt. Inte heller i den skadeprovning som därefter sker i vissa av målen finns det så stort utrymme för sådana bedömningar.

Sekretessmålen kännetecknas också av att de många gånger är mycket resurskrävande. Det är framför allt de stora sekretessmålen som omfattar många handlingar som binder upp den dömande personalen för lång tid. Detta skulle kunna innebära problem för vissa länsrätter. En domstol med ett mindre antal domare är naturligtvis sårbar om det kommer in stora brådskande mål som tar både domare och handläggare i anspråk. Om man flyttar sekretessmålen till länsrätt är det nödvändigt att man skapar en organisation som gör det möjligt att tillfälligt förstärka den länsrätt som får in ett mycket stort sekretessmål. Det är dock troligt att flertalet länsrätter kommer att undgå de mycket stora målen. De mest omfattande sekretessmålen har många gånger sitt ursprung i förundersökningar i stora brottmål eller i material hos kommissioner av skilda slag. Det blir därför antagligen länsrätterna i storstadsområdena som kommer att få de mest omfattande målen.

Ett annat problem förknippat med de stora sekretessmålen är just omfattningen av provningen av målet. Den materiella lagstiftningen som sådan i kombination med uppmärksammade brottmål eller s.k. affärer har inneburit att domstolarna har fått ägna mycken tid till att gå igenom mängder av handlingar.

Det kan inge tveksamhet att en ensam domare i länsrätt på egen hand skall gå igenom det omfattande material som det kan vara fråga om. Domaren behöver dock inte vara ensam vid avgörandet om länsrätten har sin normala sammansättning, dvs. en lagfaren domare och tre nämndemän. Som tidigare har nämnts finns det i sekretessmål å andra sidan inte så stort utrymme för bedömningar av det slag där lekmannainflytandet kommer till sin rätt. En obligatorisk medverkan av nämndemän kan medföra vissa praktiska problem. Det kan nämligen visa sig svårt att få tillgång till nämndemän som kan medverka i de veckolånga, ibland månadslånga, föredragningar som kan bli nödvändiga i stora sekretessmål. Ett sätt att komma ifrån olägenheten med att en person ensam dömer i sekretessmål kan vara att ändra länsrättens domförhetsregler. I dag finns det ingen möjlighet att förstärka juristinslaget i länsrätten. Det finns dock flera skäl som talar mot att ändra domförhetsreglerna. Ett skäl är att sekretessmålen är få till antalet. Ett annat är att vissa länsrätter har färre än tre domare. Det kan bli svårt att med så kort varsel som det här kan vara fråga om få en förstärkning av domare från en annan domstol. Om man flyttar sekretessmålen till länsrätt och samtidigt ändrar domförhetsreglerna i länsrätten gör man inte heller några rationaliseringsvinster att tala om. Tre länsrättsdomare kostar i princip lika mycket

som tre kammarrättsdomare.

En annan fråga som måste beaktas när det gäller att bedöma om sekretessmålen skall flyttas till länsrätt är instanskedjans längd. Om dessa mål även i fortsättningen skall prövas av regeringsrätten utan prövningstillstånd skulle sekretessmålen till skillnad från flertalet andra mål komma att prövas fullständigt av tre domstolsinstanser, varav en är regeringsrätten. En sådan ordning skulle kunna komma i konflikt med det skyndsamhetskrav som gäller i sekretessmålen (TF 2 kap. 12 §). Det har ansetts vara så angeläget att frågor om utlämnande av allmän handling handläggs skyndsamt att detta är reglerat i grundlag.

En annan sak att beakta när man överväger en ändrad instansordning för sekretessmålen är att den nuvarande instansordningen kom till genom ett grundlagsärende. Som tidigare har nämnts finns de grundläggande frågorna om domstolsprövning i sekretessmål i tryckfrihetsförordningen. Mer detaljerade regler om instansordningen finns i sekretesslagen. Även om reglerna om instansordningen i dag återfinns i vanlig lag bygger dessa på de överväganden som gjordes i samband med ändringen av tryckfrihetsförordningen. Det ligger i sakens natur att de långsiktiga överväganden som resulterar i grundlagsändringar väger tungt.

Om sekretessmål även i fortsättningen får fullföljas till regeringsrätten utan prövningstillstånd anser vi att det inte bör komma i fråga att flytta sekretessmålen till länsrätt.

Frågan om prövningstillstånd till regeringsrätten bör därför först övervägas. Redan i samband med ändringarna i tryckfrihetsförordningen gjordes den bedömningen att det borde vara prövningstillstånd i sekretessmålen. Man ansåg som tidigare har nämnts bl.a. att målen inte var av sådan beskaffenhet att de ovillkorligen skulle kunna komma under de högsta instansernas prövning. Att prövningstillstånd ändå inte infördes berodde bl.a. på att konstitutionsutskottet framhöll att man borde göra minsta möjliga ingrepp i gällande lagstiftning eftersom en ny sekretesslag var att vänta inom kort. I avvaktan på den nya lagstiftningen ansåg utskottet, mot bakgrund av den betydelse utskottet tillmätte de högsta instansernas sakkunskap i sekretessfrågor, att det var mest befogat att tillåta fri fullföljd.

Inte heller i den proposition där förslag till den nya sekretesslagen presenterades ansågs tiden mogen för prövningstillstånd. Departementschefen ansåg att man i ett inledande skede borde behålla den fria fullföljden.

Man skulle som ett skäl för att behålla en fri fullföljd till regeringsrätten kunna hävda att kammarrätterna inte har sådan kunskap i sekretessfrågor att det är lämpligt att de i praktiken blir slutinstanser i denna typ av mål. Detta kan tidigare ha varit en bärkraftig invänd-

ning, men är det inte längre. Kammarrätterna har nu tillägnat sig en bred erfarenhet av sekretesslagstiftningen och måste därmed anses ha fått erforderlig kompetens.

Att regeringsrätten fullständigt prövar alla sekretessmål rimmar också illa med den funktion av prejudikatinstans som domstolen har. Det kan därför även från denna synpunkt vara rimligt att införa prövningstillstånd i sekretessmålen. Ett annat skäl för att införa prövningstillstånd är att sekretessmålen de facto är mycket resurskrävande för regeringsrätten.

Sammanfattningsvis anser vi att tiden nu är mogen för att införa prövningstillstånd i form av prejudikatdispens till regeringsrätten i de fall kammarrätten har prövat besvär över en annan myndighets beslut att inte lämna ut en allmän handling. Däremot finns det knappast något skäl att införa prövningstillstånd i de fall kammarrätten vägrar att lämna ut en handling som finns hos domstolen. Inte heller finns det skäl att införa prövningstillstånd i de fall en av riksdagens myndigheter har vägrat att lämna ut en handling. Om prövningstillstånd införs till regeringsrätten bör man av samma skäl även införa motsvarande prövningstillstånd till högsta domstolen.

Om regeringsrättens befattning med sekretessmål i huvudsak begränsas till prejudikatfallen finns det inte längre något hinder i form av en förlängd instanskedja och de olägenheter som skulle vara förenade med det, mot att flytta sekretessmålen från kammarrätt till länsrätt. Vi anser tvärtom att både principiella och rationella skäl talar för att även sekretessmålen bör genomgå den första domstolsprövningen i länsrätt.

Sekretessmålen är dock, som redan framhållits, inte lämpade för nämndemannamedverkan. Målen bör därför avgöras av en ensam domare. Att införa en juristkollegial sammansättning i länsrätt för just denna måltyp är inte heller lämpligt och skulle inte medföra några rationaliseringsvinster. Det bör även påpekas att en ensam domare redan i dag kan ställas inför problemet att på egen hand göra en sekretessprövning av ett omfattande material. Detta inträffar i de fall någon begär att få ta del av handlingar i ett pågående mål hos domstolen. I sammanhanget bör erinras om att det i praktiken kommer att vara två personer som deltar i sekretessprövningen i länsrätt. Normalt bereds och föredras länsrättsmål av en notarie eller en byråsekreterare.

En fråga man kan ställa sig i sammanhanget är om det är rimligt att domstolar även i framtiden tas i anspråk i den omfattning som sker i dag för att pröva sekretessmål. Den nuvarande ordningen innebär att det krävs stora arbetsinsatser särskilt i de s.k. kartongmålen där handlingarna kan räknas i tusental. Det kan mot bakgrund av den arbetsbelastning som sekretessmålen innebär för domstolarna finnas skäl att närmare analysera frågan om sekretessprövningen. En annan

fråga som också kan vara av intresse är om den nuvarande uppsplittningen på besvärsinstanser är ändamålsenlig eller om den kan förenklas.

Det nuvarande systemet med skilda besvärsvägar i sekretessmål är resultatet av ett långvarigt utredningsarbete. De överväganden som gjordes då resulterade även i avgränsningar av vilka sekretessfrågor som skulle kunna bli föremål för domstolsprövning och vilka som skulle prövas i administrativ ordning. Vi har inom domstolsutredningen inte haft möjlighet att utreda om denna fördelning är ändamålsenlig och riktig. En eventuell utvärdering och översyn får anses vara en uppgift för regeringskansliet. Vi begränsar oss i stället till frågan om instansordningen för de sekretessmål som handläggs hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vi har beträffande dessa mål kommit fram till att den första domstolsprövningen bör göras av länsrätt i stället för kammarrätt där kammarrätt i dag är första besvärsinstans. En komplikation i sammanhanget är de beslut som fattas av försäkringsöverdomstolen.

Den 1 juli 1991 ändrades nämligen instansordningen i socialförsäkringsmål. Försäkringsrätterna avskaffades. Målen kommer i stället att avgöras av länsrätt som första domstolsinstans. Försäkringsöverdomstolen kvarstår som slutinstans för målen. Kammarrättens beslut i socialförsäkringsmål skall således överklagas till försäkringsöverdomstolen och inte till regeringsrätten. Det innebär att försäkringsöverdomstolen kommer att överpröva länsrätternas och kammarrätternas domar i socialförsäkringsmål. Försäkringsöverdomstolens beslut att inte lämna ut en allmän handling som idag överprövas av kammarrätt kommer genom vårt förslag att överprövas av länsrätt och kammarrätt. Detta är en mindre lyckad lösning. Frågan kan tyckas vara av underordnat intresse eftersom det är mycket ovanligt att försäkringsöverdomstolens beslut att inte lämna ut en allmän handling blir föremål för domstolsprövning. Möjligheten finns dock och det kan med den nya instansordningen i socialförsäkringsmål skapa problem. Det finns därför skäl att överväga i vilken ordning försäkringsöverdomstolens sekretessbeslut skall kunna överklagas, om det över huvud taget skall kunna överklagas. Att införa fullföljdsförbud mot försäkringsöverdomstolens beslut att inte lämna ut en handling är en radikal förändring av nuvarande ordning. Det har heller inte kommit fram något som talar för att de överväganden som tidigare har gjorts beträffande vilka beslut som skall kunna överklagas till domstol är felaktiga. I dag är det endast regeringens, riksdagens, regeringsrättens, högsta domstolens och justitieombudsmannens beslut som inte kan överklagas. Att utvidga denna krets bör inte komma i fråga. Däremot finns det skäl som talar för att försäkringsöverdomstolens beslut i sekretessfrågor inte bör överklagas till länsrätt och

kammarrätt. Den domstol som ligger närmast till hands att överpröva försäkringsöverdomstolens beslut är enligt vår mening regeringsrätten.

Det skulle kunna hävdas att även andra specialdomstolars beslut i sekretessfrågor borde kunna överklagas till regeringsrätten. Vi anser dock att det för dessa domstolar inte finns skäl att överväga en annan instansordning än den normala bara av det skälet att den första sekretessprövningen skall göras av en länsrätt. Till skillnad från försäkringsöverdomstolen har andra specialdomstolar inte någon anknytning till de allmänna förvaltningsdomstolarna eller de målområden som finns där. Någon egentlig skillnad mot nuvarande ordning blir det därför inte för dessa domstolar om den första domstolsprövningen flyttas till länsrätt. Även för beslut av justitiekanslern kan det hävdas att det finns skäl att ändra instansordningen. Justitiekanslern har en tillsynsfunktion över länsrätterna. Det kan därför anses mindre lämpligt att domstolarna överprövar justitiekanslerns beslut i sekretessfrågor. Detta är dock ofrånkomligt så länge JK-ämbetet innehåller skilda funktioner. JK uppträder t.ex. som part både i länsrätt och tingsrätt, trots att han har tillsyn över båda domstolarna. Detta kan således inte utgöra skäl för att JKs beslut i sekretessfrågor inte skall överprövas av länsrätt. För övrigt har JK tillsyn även över kammarrätterna. Såvitt vi vet har detta inte påverkat bedömningen i sekretessmålen. Vi anser därför att det inte finns skäl att frångå huvudregeln för överklagande av andra statliga myndigheters beslut, utom såvitt avser försäkringsöverdomstolens.

22.6 Studiestöds mål

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att besvär över centrala studiestödsnämndens beslut skall prövas av länsrätten i Västernorrlands län som första domstolsinstans.

22.6.1 Inledning

Varje år får tusentals människor i Sverige studiestöd i någon form. En del av studiestödet utgörs av lån som skall betalas tillbaka till staten. Under vissa förutsättningar kan det belopp som skall återbetalas varje år sättas ned eller avskrivas. Sådana ärenden prövas av centrala studiestödsnämnden (CSN) i Sundsvall. Nämndens beslut kan överklagas till kammarrätten i Sundsvall. Till kammarrätten kommer det varje år in ca 1 000 mål som gäller återbetalning av studielån.

22.6.2 Organisation m.m.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) är central förvaltningsmyndighet för studiesociala frågor. Nämnden är chefsmyndighet för sex studiemedelsnämnder som handlägger ärenden om studiehjälp och studiemedel samt 24 vuxenutbildningsnämnder som handlägger ärenden om vuxenstudiestöd, korttidsstudiestöd, internatbidrag, timersättning och statsbidrag till uppsökande verksamhet på arbetsplatser. Delegationen för utländska studerande handlägger frågor rörande utländska studerandes principiella rätt till svenskt studiestöd. Fr.o.m. den 1 januari 1991 fullgör CSN även vissa uppgifter i samband med lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Den nuvarande organisationen är föremål för överväganden inom regeringskansliet. I 1989/90 års budgetproposition förordade fördragande statsrådet att de nuvarande studiestöds- och vuxenutbildningsnämnderna skulle avvecklas och successivt ersättas med en länsstudiestödsnämnd i varje län. Han anmälde vidare att han hade för avsikt att, när frågan om de nya nämndernas sammansättning och uppgifter ytterligare hade beretts, senare föreslå regeringen att återkomma till riksdagen med ett förslag om ändrad nämndorganisation. I budgetproposition för 1990/91 uppgav dock statsrådet att han hade kommit till den uppfattningen att frågan om den framtida regionala studiestödsorganisationen i sin helhet borde ytterligare belysas och prövas innan ställning tas till inrättande av länsstudiestödsnämnder.

22.6.3 Studiestödet

Studiestöd kan utgå i form av studiehjälp eller studiemedel. Studiehjälp utgår till elever som är under 20 år och som genomgår gymnasial utbildning. Studiehjälpen består dels av ett generellt bidrag som för närvarande uppgår till 750 kr, dels vissa behovsprövade bidrag i form av inackorderingstillägg och extra tillägg. Varje år utgår studiehjälp till ungefär 275 000 elever.

Studiemedel beviljas dels de som studerar på högskola, dels de elever som går i utbildning på gymnasial nivå och som är över 20 år. Under 1991 får en studerande studiemedel med 6 440 kr per månad. Nära en tredjedel av beloppet är ett bidrag och resten utgörs av lån. För budgetåret 1991/92 räknar man med att ca 175 000 studerande kommer att få studiemedel. Av dessa räknar man med att drygt 5 000 kommer att få studiemedel för studier utomlands.

1989 genomgick studiemedellssystemet relativt omfattande förändringar (jfr prop. 1987/88:116). Reformen innebar bl.a. att subventionerna inom systemet flyttades från avbetalningssidan till tilldelningssidan samt att reglerna om återbetalning förenklades. De

nuvarande reglerna trädde i kraft den 1 januari 1989. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för studiestöd som avser tid före ikraftträdandet. Detta betyder att det finns de som återbetalar både enligt det gamla och det nya systemet.

Under budgetåret 1989/90 ökade antalet ansökningar om studiemedel med ca 8 000 eller ca 5 %. Antalet ansökningar om studiemedel för studier utomlands ökade med 1 800 eller ca 50 %. Antalet brev och telefonsamtal om utlandsstudier ökade mycket kraftigt. Även antalet ärenden av olika slag inom återbetalningsområdet ökade kraftigt. Telefonförfrågningarna ökade drastiskt. Antalet ärenden som prövades av delegationen för utländska studerande ökade med 10 % och uppgick till ca 12 000. Även antalet ansökningar om uppskov med betalning av studiemedelsavgifter enligt det äldre systemet ökade med 20 000 eller ca 12 %. Från administrativ synpunkt är den utveckling som har skett i låntagarnas kontakter med myndigheterna bekymmersam. Vid vissa tillfällen har CSN fått ta emot 10 000 telefonsamtal per dag. Vid högbelastning har det kommit drygt 1 500 samtal i timmen. Enligt CSN beror detta på dels de dubbla regelverken för återbetalning, dels att låntagarna i ökad utsträckning är intresserade av att i samband med beviljande av lån även diskutera lånevillkor och sin framtida återbetalningsförmåga. Låntagarna accepterar inte på samma sätt som tidigare att de får generell information utan de vill ha information om just sitt unika ärende. Den ökade arbetsbelastningen inom återbetalningsområdet har medfört att kostnaderna för denna verksamhet har ökat kraftigt.

Återbetalning

I likhet med andra lån skall studielån betalas tillbaka med ränta. Reglerna om återbetalning av studielån finns i 8 kap. studiestödslagen (1973:349, omtryckt 1987:303). I samband med betalningen får det också tas ut avgifter (bl.a. aviseringsavgift och påminnelseavgift) enligt föreskrifter som regeringen meddelar. Betalningen av lånet och räntan sker med ett visst belopp (årsbelopp) varje kalenderår. Årsbeloppets storlek beror som regel på den återbetalningsskyldiges inkomst. Det inbetalade årsbeloppet avräknas i första hand mot den upplupna räntan. Avräkningen sker alltså mot den ränta som löper under det år årsbeloppet skall betalas. Om det inbetalade årsbeloppet räcker till mer än räntan, används det till amortering på kapitalskulden. Skulle årsbeloppet inte räcka till för att täcka räntan läggs den obetalda räntedelen till kapitalskulden vid årets slut. På detta sätt blir administrationen enklare än om man skulle hantera de obetalda räntorna för sig. Räntan på studielånen beräknas kalenderårsvis. Regeringen fastställer före varje kalenderårs början räntan på studielånen för det året. Den ränta som betalas på studielån är inte

avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Det förutsätts att regeringen tar hänsyn till detta vid fastställandet av räntesatsen.

För att återbetalningsskyldighet för årsbelopp skall inträda förutsätts att det vid ingången av det aktuella kalenderåret har gått minst sex månader efter den senaste period för vilken den återbetalningsskyldige har fått studiestöd.

Enligt huvudregeln (4 § första stycket) skall återbetalning ske med ett belopp som uppgår till fyra procent av det belopp som är den återbetalningsskyldiges sammanräknade inkomst enligt den senaste taxeringen till statlig inkomstskatt. Det är att märka att det inte är den senast taxerade inkomsten som ligger till grund för årsbeloppet utan den sammanräknade inkomsten enligt senaste taxering. Det innebär att hänsyn inte tas till vissa avdrag som får göras innan den taxerade inkomsten fastställs. Eventuella överklaganden av en taxering påverkar i princip inte beräkningen av årsbeloppet. I de fall denna regel är svår eller omöjlig att tillämpa, får regeringen föreskriva att återbetalningen i stället sker med ett belopp som svarar mot en tjugonedel av den kvarstående låneskulden, dock minst 15 procent av basbeloppet det år betalningen skall göras. Detta gäller t.ex. återbetalningsskyldiga som är bosatta utomlands eller sjömän.

Årsbeloppet kan sättas ned om vissa förutsättningar är för handen. Det är centrala studiestödsnämnden som handlägger sådana frågor. Årsbeloppet får *för det första* sättas ned om den återbetalningsskyldige uppstår studiehjälp, studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd, utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning eller utbildningsbidrag för doktorander. Detta betyder att den som studerar under hela kalenderåret och uppstår någon av de angivna formerna av stöd under året, kan befrias från att betala årsbelopp. Vid studier under del av året kan ett reducerat årsbelopp komma i fråga. *För det andra* kan nedsättning ske om den återbetalningsskyldiges inkomst under betalningsåret kan beräknas bli väsentligt lägre än den inkomst efter vilket årsbeloppet har beräknats. För att en inkomstminskning skall beaktas krävs således att den skall vara väsentlig. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan genom föreskrifter närmare precisera vad som bör kunna godtas som en väsentlig inkomstminskning. *För det tredje* kan nedsättning ske i vissa fall då den återbetalningsskyldige har överklagat den taxering som ligger till grund för beräkningen av årsbeloppet. Nedsättning blir dock inte aktuell om överklagandet gäller proportionellt mindre belopp eller rör tveksamma principfrågor. Slutligen kan *för det fjärde* nedsättning ske om det i något annat fall föreligger synnerliga skäl. I uttrycket "synnerliga skäl" ligger att tillämpningen skall vara mycket restriktiv. Bestämmelsen har kommit till för att medge materiellt tillfredsställande lösningar i de olika undantagssituationer som inte alla lämpligen kan räknas upp eller

förutses. Som exempel på sådana undantagsfall kan nämnas att den återbetalningsskyldige kontinuerligt har fått socialbidrag eller har beviljats nedsatt preliminärt skatteuttag på grund av existensminimum.

Årsbeloppet får sättas ned tills vidare om den omständighet som föranleder nedsättningen kan antas bestå under längre tid än ett år. Detta kan t.ex. vara fallet om den återbetalningsskyldige påbörjar en längre högskoleutbildning för vilken han har rätt att uppbära studiemedel.

Beslut om nedsättning av årsbelopp kan under vissa förutsättningar ändras. Det är dock inte varje förändring i den eller de omständigheter som föranledde nedsättningsbeslutet som leder till att beslutet skall ändras. Det är nödvändigt för stabiliteten i systemet att det inte sker för många småändringar. I sammanhanget bör påpekas att ett beslut om nedsättning normalt gäller bara ett visst kalenderår.

Det första skälet till att ett nedsättningsbeslut ändras är att de inkomstförhållanden som har legat till grund för beslutet har förändrats väsentligt. Förutsättningen gäller både inkomstökning och ytterligare inkomstminskning. Den som har fått en nedsättning behöver alltså inte riskera att mista den, om han får en måttlig förbättring av inkomstförhållandena. Detta gäller även om nedsättningen inte skulle ha blivit så stor, om man vid beslutet hade vetat om hur inkomsterna skulle bli. Omvänt gäller emellertid också att den som väl har fått ett beslut om nedsättning inte kan få ytterligare nedsättning för det året annat än om det har inträtt ytterligare en väsentlig sänkning av inkomsterna.

Ändring i beslut om nedsättning kan också ske om det i något annat än i inkomstmässigt hänseende har inträffat en förändring som väsentligt påverkar rätten till nedsättning. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om tillämpningen av reglerna om nedsättning.

I sammanhanget kan nämnas att studielån under vissa förutsättningar kan avskrivas. Som exempel kan nämnas att studielån som kvarstår obetalda det år den återbetalningsskyldige fyller 65 år skall avskrivas. För att undvika att de återbetalningsskyldiga inför denna avskrivning underlåter att betala de sista årsbeloppen före pensionsåldern, gäller dock att de tre sista årsbeloppen får drivas in i vanlig ordning. Om det finns synnerliga skäl kan även dessa belopp avskrivas. Avskrivning av kapitalskuld och upplupen ränta skall avskrivas om den återbetalningsskyldige avlider. Den totala avskrivningen innebär att eventuellt obetalda tidigare årsbelopp inte heller skall drivas in efter dödsfallet. Studielån som en högskolestuderande har fått ta för studier på grundskolenivå eller gymnasial nivå (även folkhögskola) före högskolestudierna får avskrivas, om studielån för högskolestudierna har utgått för minst tre terminer. Denna avskriv-

ning får dock inte omfatta mer än lånen för sex terminer på nivån före högskolan. Dessutom är det endast en tredjedel av lånebeloppet för respektive termin som får avskrivas. Slutligen får studielån skrivas av i de fall det finns synnerliga skäl.

I syfte att stimulera en snabb återbetalning av studielån får regeringen meddela föreskrifter om premier för sådana återbetalningsskyldiga som återbetalar sina studielån med större belopp än de årsbelopp de är skyldiga att betala. Detta motiveras av att det är väsentligt med en snabb återbetalning för att finansiera studielånesystemet.

För varje kalenderår då återbetalning skall göras fastställer centrala studiestödsnämnden årsbeloppet för den återbetalningsskyldige. Den återbetalningsskyldige skall skriftligen underrättas om det årsbelopp som har fastställts för honom. Det är detta fastställelsebeslut som är den rättsliga grunden för att ett årsbelopp skall kunna tas ut. Utsändandet av inbetalningsavier och liknande är endast verkställighetsåtgärder. Om årsbeloppet ändras genom ett beslut om nedsättning, gäller det nedsatta beloppet som fastställt årsbelopp. För att undvika att helt obetydliga belopp hanteras i studiemedelssystemet får regeringen föreskriva att årsbeloppet skall fastställas till noll kronor i de fall årsbeloppet uppgår till mindre än fem procent av basbeloppet.

Årsbelopp och andra avgifter som inte har betalats inom föreskriven tid får tas ut genom utmätning utan föregående dom eller utslag. Indrivningsåtgärder beträffande obetalda årsbelopp behöver inte vidtas under längre tid än tre år efter betalningsåret.

Låneskulden påverkas inte av att den återbetalningsskyldige får ett årsbelopp fastställt. Det är först då årsbeloppet eller del därav betalas in som det sker en avräkning. Att indrivningsåtgärderna för ett årsbelopp upphör innebär således inte att den återbetalningsskyldige blir fri från något belopp. Låneskulden kommer tvärtom vid utebliven betalning att öka, eftersom den upplupna räntan vid årets slut läggs till kapitalskulden.

I sammanhanget kan nämnas något om preskription. Bestämmelser om preskription av fordringar som tillkommer det allmänna finns i lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. Grundprincipen i den lagen är att en fordran preskriberas fem år efter utgången av det kalenderår då den förföll till betalning. Enligt 1 § lämnas dock fordringar på studiemedel utanför lagens tillämpningsområde. Anledningen härtill var enligt förarbetena till lagen (prop. 1981/82:96 s. 27) den speciella konstruktionen i 8 kap. 66 § studiestödslagen (numera upphävd) om indrivning av studieskulder.

Regler om preskription av fordringsanspråk i allmänhet finns i preskriptionslagen (1981:130). Preskriptionstiden är tre år för konsumentfordringar och tio år för andra fordringar. Statens ford-

ringar på återbetalning av studiemedel är enligt förarbetena till preskriptionslagen (prop. 1979/80:119 s. 92 och 170) underkastade den allmänna tioårspreskriptionen i den mån inte särskilda preskriptionsbestämmelser gäller. Några sådana föreskrifter finns inte.

22.6.4 Överväganden

Under 1960-talet utredde statskontoret bl.a. formerna för debitering och uppbörd av studiemedel. Vid remissbehandlingen av statskontorets förslag lämnade centrala studiehjälsnämnden ett förslag i samma fråga som avvek från statskontorets. Även studiehjälsnämndens förslag remissbehandlades.

En väsentlig skillnad mellan de båda myndigheternas förslag var frågan om formerna för indrivning av avgifter som inte betalades frivilligt. Statskontoret å ena sidan föreslog att sådana avgifter skulle drivas in som fordringar i allmänhet. Dvs. att talan skulle föras hos tingsrätt för att fastställa det fordringsanspråk som kunde bli föremål för utmätning. Centrala studiehjälsnämnden å andra sidan föreslog att ett beslut om avgift skulle vara direkt exigibelt. Beslutet skulle alltså kunna ligga till grund för utmätning utan föregående domstolsprövning.

De båda myndigheternas förslag bereddes inom ecklesiastikdepartementet som i promemorian (1967:6) Förordning om studiemedelsavgifter (alternativ A och alternativ B) presenterade förslag till en ny förordning. I promemorian (s. 66) framhölls att om studiehjälsnämndens förslag vann gehör borde debiteringsbeslutet kunna överklagas till domstol. Detta ansågs nödvändigt för att trygga den enskildes rättssäkerhet.

Centrala studiestödsnämndens beslut om återbetalning av studielån är en exekutionstitel som kan ligga till grund för verkställighet. Det finns flera förvaltningsmyndigheter vars beslut på samma sätt är direkt utmätningbara. Som exempel kan nämnas skatteområdet. Det skulle kunna hävdas att många av de myndighetsbeslut som är exekutionstitlar rör betungande frågor för den enskilde. Studielån är i grunden ett gynnande beslut för den enskilde och mer likt lån i allmänhet än förvaltningsbeslut. En väsentlig skillnad mellan studielån och andra lån är just frågan om indrivning. En bank kan t.ex. inte få utmätning för obetalda amorteringar och räntor utan att en viss procedur vidtas, låt vara att den i många fall är summarisk. Enligt vår mening bör det vara möjligt att överklaga centrala studiestödsnämndens beslut om återbetalning till domstol, så länge nämndens beslut har status av exekutionstitel. Ett alternativ är naturligtvis att behandla studielån i samma ordning som andra fordringar. Mot bakgrund av den mängd ärenden det är fråga om kan en sådan lösning framstå som

mindre lämplig. Såvitt vi har erfarit är frågan om studiemålens handläggning föremål för överväganden inom regeringskansliet. Vi går därför inte närmare in på frågan, utan anser att frågan om återbetalning av studielån tills vidare skall prövas av domstol.

Studiestödsmålen präglas av massärendehantering. Kammarrätten i Sundsvall får, som tidigare har nämnts, in ca 1 000 studiestöds mål om året. Studiestödsmålen anses dock inte vara lika arbetskrävande som andra kammarrättsmål. Man har i dimensioneringssammanhang ansett att det för att avgöra ett studiestöds mål krävs hälften av den arbetsinsats som normalt behövs för ett kammarrättsmål. Det är inte rimligt att en överinstans prövar denna typ av mål som första instans. Den materiella lagstiftningen i studiestöds målen motiverar således inte en juristkollegial sammansättning av den första domstolsinstansen. Studiestöds målen är inte heller på annat sätt så särpräglade i förhållande till andra mål att det är befogat med en juristkollegial sammansättning. Det finns därför inte någon anledning att låta målen prövas i annan ordning än den normala, dvs. den första domstolsprövningen bör ske i länsrätt.

Om man utgår från den nuvarande ordningen, dvs. att CSN beslutar som första instans i återbetalningsärenden, är den naturliga lösningen på forumfrågan att länsrätten i Västernorrlands län blir behörig att överpröva nämndens beslut. Eftersom CSN är beslutsinstans och inte besvärinstans i återbetalningsfrågor finns det ingen regional myndighet som man kan anknyta till. En invändning man kan ha mot att endast en domstol överprövar CSNs beslut är att det är fråga om ett ganska stort antal mål. Det finns en risk för att studiestöds målen kommer att utgöra ett alltför dominerande inslag på länsrätten. Ett annat argument mot att endast en länsrätt blir behörig är att man inte får någon lokal förankring. Det är dock tveksamt hur stort behov det finns av lokal förankring i studiestöds mål. Enligt uppgift brukar det inte förekomma muntlig förhandling, utan målen avgörs i regel på handlingarna. Vi anser inte att det för studiestöds måls del finns anledning att frånga de vanliga forumreglerna.

22.7 Några länsstyrelsemål

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att länsstyrelsens beslut avseende körkortstillstånd, registrering av fritidsbåtar och fastighetsmäklare skall prövas av länsrätt som första domstolsinstans. Vi föreslår vidare att även länsstyrelsens beslut i byggnads mål, hälsoskyddsmål, renhållnings mål, djurskyddsmål och vapen mål skall överklagas till länsrätt i stället för kammarrätt.

22.7.1 Inledning

Relativt många av de mål som inte har prövats av domstol innan de kommer till kammarrätt, är sådana som avser besvär över länsstyrelsebeslut. Under år 1988 var det ca 3 100 sådana mål som anhängiggjordes vid kammarrätterna, motsvarande ca 14 procent av antalet inkomna mål. Målen som kommer direkt från länsstyrelse utgörs av två huvudgrupper. I den ena gruppen har länsstyrelsen fattat grundbeslutet. I den andra gruppen har länsstyrelsen en besvärsfunktion i förhållande till en kommunal myndighet eller till en lokal statlig myndighet. Vi har valt att titta närmare på några av de målgrupper som är mer vanligt förekommande i kammarrätt.

22.7.2 Mål där länsstyrelsen beslutar som första instans

Bland länsstyrelsens många uppgifter ingår att utfärda tillstånd av skilda slag samt att föra vissa register. Länsstyrelsens beslut i tillståndsfrågor och registreringsfrågor kan i många fall överklagas till kammarrätt.

Körkortstillstånd m.m.

Under år 1989 meddelade länsstyrelserna ca 270 000 beslut i körkortsärenden. Mer än 90 procent av dessa avsåg beslut om körkortstillstånd. Även om merparten av besluten är gynnande för den enskilde, är antalet avslagsbeslut inte försumbart. Många avslagsbeslut överklagas till kammarrätt. Under år 1990 kom det in knappt 680 sådana mål till kammarrätterna.

Den som vill ha ett körkort måste, förutom att avlägga förarprov, ansöka om och få ett körkortstillstånd. Det är länsstyrelsen i det län där den sökande är kyrkobokförd som prövar om körkortstillstånd kan meddelas. Vistas sökanden i ett annat län, kan länsstyrelsen flytta över prövningen till den länsstyrelse där sökanden vistas. Om sökanden inte är kyrkobokförd i Sverige, prövas frågan av länsstyrelsen i det län där sökanden vistas.

Körkortstillstånd får meddelas endast den som med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden kan anses lämplig som förare av motordrivet fordon. Tillståndet gäller under två år. Länsstyrelsen kan på sökandens begäran ge förhandsbesked i frågan om hinder föreligger mot att körkortstillstånd meddelas.

Länsstyrelsen skall när ansökningen kommer in förordna om personutredning i de fall det behövs. Personutredningen görs av polismyndigheten som med eget yttrande överlämnar utredningen till länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan förordna om ytterligare utredning, t.ex. läkarundersökning eller inhämtande av yttrande från sociala

myndigheter.

Om länsstyrelsen vid prövningen av en ansökan eller en begäran om förhandsbesked anser att det finns hinder mot att körkortstillstånd meddelas, skall länsstyrelsen bestämma en spärrtid under vilken körkortstillstånd inte får meddelas. Spärrtid skall dock inte bestämmas om beslutet att inte meddela körkortstillstånd beror på sjukdom eller underlåtenhet att följa ett föreläggande.

Länsstyrelsen skall när den meddelar körkortstillstånd även föreskriva de villkor för körkortet som föranleds av medicinska skäl.

Körkortstillstånd krävs inte bara när en person för första gången skall bli innehavare av ett körkort utan även i en del fall då körkortet har varit återkallat. Körkortstillstånd krävs regelmässigt då körkortet har varit återkallat på grund av trafiknykterhetsbrott, grov vårdslöshet i trafik, opålitlighet i nykterhetshänseende eller allmän brottslighet. Körkortstillstånd kan meddelas under löpande spärrtid, dvs. den tid under vilket körkortet är återkallat. En sådan ansökan får inte prövas slutligt förrän tidigast två månader före spärrtidens utgång.

Länsstyrelsens beslut att inte meddela körkortstillstånd, att bestämma en spärrtid innan körkortstillstånd får meddelas samt att meddela ett negativt förhandsbesked får överklagas till kammarrätten.

Länsstyrelsen kan under vissa förutsättningar besluta om undantag från körkortslagstiftningens bestämmelser. Länsstyrelsens beslut i dispensfrågor överklagas inte till domstol utan till trafiksäkerhetsverket.

I sammanhanget kan nämnas att länsstyrelsen även beslutar i frågor som gäller utbyte av utländska körkort.

Registrering av fritidsbåtar

Enligt uppgift från domstolsverket kom det under år 1989 in drygt 490 mål som avsåg registrering av fritidsbåtar till kammarrätterna.

Bestämmelser om registrering av fritidsbåtar finns i lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister och i förordningen (1987:906) om fritidsbåtsregister.

Registrering av fritidsbåtar sker i ett fritidsbåtsregister som förs av sjöfartsverket och länsstyrelserna med hjälp av ADB. Till registret får polismyndighet, tullmyndighet, kustbevakningen, riksskatteverket, länsskattemyndighet och kronofogdemyndighet ha terminalåtkomst.

Fritidsbåtsregistret har till ändamål att ge underlag för kontroll av ordning och säkerhet till sjöss samt planering av trafiken med fritidsbåtar. Registret får också användas som underlag dels för planering som avser turism, friluftsliv och naturvård, dels för utredningar rörande skatter, tullar och indrivning.

Varje svensk båt - som inte skall registreras i den ordning som gäller för registrering av båtar i yrkesmässig sjöfart - som vanligen

är förlagd i Sverige skall under vissa förutsättningar registreras i fritidsbåtsregistret.

Bland förutsättningarna kan nämnas att båt som drivs med motor eller segel och vars skrov har en största längd på minst fem meter skall registreras i fritidsbåtsregistret. Registreringsplikten inträder då båten första gången sjösätts eller då den därefter utrustas med segel eller motor. Detta gäller även utländsk båt vars ägare är bosatt i Sverige.

Om ägaren begär det får även andra typer av båtar registreras om det med hänsyn till båtens typ och användning eller annars finns särskilda skäl för registrering.

Ägaren till en båt som skall vara registrerad skall inom en vecka från det att den förvärvades eller registreringsplikt inträdde skriftligen anmäla detta till en länsstyrelse. Förvärvar någon en registrerad båt, skall denne anmäla förvärvet till en länsstyrelse för anteckning i registret. Övergår äganderätten till en registrerad båt på annat sätt än genom arv, bodelning eller testamente, skall även den förre ägaren till båten anmäla detta till en länsstyrelse inom en vecka från överlåtelser.

En båt skall under vissa angivna förutsättningar avregistreras. Det är båtens ägare som i många fall har skyldighet att skriftligen anmäla båten till avregistrering. I vissa fall är det länsstyrelsen som ex officio avregistrerar båten.

Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet att betala en årlig registeravgift. Det är ägaren som är avgiftsskyldig för båten. Som ägare anses den som är antecknad som ägare i registret när avgiften skall tas ut. Om båten har blivit stulen, är ägaren dock inte skyldig att betala avgiften.

Avgiften påförs genom automatisk databehandling på grundval av uppgifterna i registret utan att beslut meddelas. Den som har påförts avgift kan begära att ett beslut fattas. En sådan begäran skall ha kommit in till länsstyrelsen inom 30 dagar från den dag avgiften skulle ha betalats. Om avgiften inte betalas inom föreskriven tid, får utsökning ske.

Den som inte fullgör sin skyldighet att registrera eller avregistrera sin båt kan dömas till böter. Regeringen eller efter regeringens bemyndigande sjöfartsverket kan medge undantag från bestämmelserna om registreringsplikt och avgiftsplikt.

En registermyndighets beslut i ett särskilt fall kan överklagas till kammarrätten.

Det bör i sammanhanget påpekas att fritidsbåtsregistret för närvarande är föremål för överväganden inom regeringskansliet.

Fastighetsmäklare

Mål rörande fastighetsmäklare är inte lika vanligt förekommande som de ovan beskrivna målgrupperna. Under år 1989 kom det in 26 mål rörande fastighetsmäklare till kammarrätterna. Vi anser dock att målen är av den art att de bör behandlas i detta sammanhang.

Bestämmelser om registrering av fastighetsmäklare finns i lagen (1984:81) om fastighetsmäklare samt i förordningen (1984:82) om fastighetsmäklare. I lagen om fastighetsmäklare finns även bestämmelser om hur fastighetsmäklaren skall utföra sitt uppdrag och om ersättning för uppdraget.

Varje fastighetsmäklare skall vara registrerad hos länsstyrelsen i det län där han huvudsakligen är verksam. För att en fastighetsmäklare skall bli registrerad krävs att han inte är underårig eller försatt i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. För registrering krävs vidare att han har försäkring som täcker den skadeståndsskyldighet intill 500 000 kronor för varje skadefall som kan drabba honom, att han har tillfredsställande utbildning samt att han i övrigt bedöms lämplig som fastighetsmäklare. Till ansökningen om registrering skall sökanden ge in bevis att han uppfyller ovanstående villkor. I samband med registreringen skall sökanden betala ansökningsavgift med 500 kr. Han skall från och med det följande kalenderåret betala en årlig avgift med 250 kr.

Finner länsstyrelsen att en fastighetsmäklare inte längre uppfyller de ovan nämnda kraven, eller betalar inte mäklaren föreskriven registreringsavgift, skall länsstyrelsen återkalla registreringen. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart. Om det är tillräckligt, kan länsstyrelsen i stället för att återkalla registreringen meddela varning.

Den som yrkesmässigt förmedlar fastigheter utan att vara registrerad kan av länsstyrelsen vid vite föreläggas att upphöra med verksamheten. Ett sådant föreläggande kan också meddelas i samband med beslut om återkallelse av registrering. Ett vitesföreläggande får överklagas endast i samband med överklagande av beslut om utdömandet av vitet. Har föreläggandet meddelats i samband med beslut om återkallelse av registrering, får föreläggandet dock även överklagas i samband med att detta beslut överklagas.

Länsstyrelsens beslut enligt lagen får överklagas till kammarrätten.

22.7.3 Överväganden

Tillståndsgivning, godkännande, auktorisation och registrering är typiska myndighetsuppgifter. Domstolsprövning bör i sådana fall bli aktuell först när en myndighet vägrar att lämna ett tillstånd eller återkallar ett givet tillstånd. Enligt vår mening är det inte motiverat att den första domstolsprövningen av frågor om körkortstillstånd, båt-

registrering och registrering av fastighetsmäklare sker i en juristkollegial sammansättning. Något skäl varför dessa ärendegrupper skulle överklagas i annan ordning än den normala finns inte. Länsstyrelsens beslut i dessa mål bör därför prövas av länsrätt som första domstolsinstans.

Det kan för övrigt framhållas att det både i mål rörande körkortstillstånd och fastighetsmäklare i många fall skulle vara värdefullt med medverkan av nämndemän vid avgörandena. Beträffande körkortstillståndsmålen bör det dessutom påpekas att de har nära samband med målen om återkallelse m.m. av körkort, som hittills handläggs av länsrätten som första domstolsinstans. Det är samma lagstiftning och i stort sett samma bedömningar som görs i de båda målgrupperna. Dessutom förekommer det att det är samma tjänstemän på länsstyrelsen som handlägger båda grupperna, låt vara i olika funktioner. Vi har tidigare i kapitel 18 föreslagit att beslut om körkortsingripande skall fattas av länsstyrelse.

22.7.4 Mål där länsstyrelsen prövar besvär över en annan myndighets beslut

De målgrupper där länsstyrelsen har en besvärsfunktion har en hel del gemensamt. De avser huvudsakligen besvär över beslut som har fattats av en kommunal nämnd. Målgrupperna tillhör vad som brukar benämnas den specialreglerade kommunala förvaltningen. Staten har genom speciallagstiftning velat åstadkomma en reglering så att samhällseliga intressen på olika områden blir tillgodosedda. Kommunerna har ålagts att handha uppgifterna. Staten har dock tillförsäkrat sig ett inflytande över utvecklingen bl.a. genom att lägga tillsynsuppgiften över handhavandet på statliga organ. Därvid har länsstyrelserna regelmässigt valts för att utöva den regionala tillsynen. Mot de samhällseliga intressena som framträder på de olika områdena får ofta ställas viktiga enskilda intressen, som kan innebära att stora personliga eller ekonomiska värden står på spel. Det gäller alltså i besvärprövningen att komma fram till en rimlig avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Det krävs därför ofta, förutom den juridiska kompetensen, tillgång på annan sakkunskap. Över huvud taget är det viktigt att få till stånd en allsidig bedömning i varje enskilt fall. Inslaget av rättsfrågor är regelmässigt stort i de aktuella målgrupperna.

Även inom denna grupp har vi valt att se närmare på de grupper av mål som mer frekvent blir prövade av domstol. Vi tar i det följande således upp byggnadsmål (ca 780), hälsoskyddsmål (ca 115), renhållningsmål (ca 55) och djurskyddsmål (ca 50). Dessutom tar vi

upp vapenmål (ca 40), där länsstyrelsen har en besvärsfunktion i förhållande till en lokal statlig myndighet.

Byggnadsmål

Plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft den 1 juli 1987 och reglerar markanvändning och byggande. Lagens syfte är att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. I lagen anges de krav som staten ställer upp för att detta syfte skall nås. Det finns bl.a. bestämmelser om de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse samt bestämmelser om krav på byggnader m.m. ur bl.a. estetisk och teknisk synvinkel. Lagen ger kommunerna en stark ställning när det gäller att bestämma om förändring och bevarande i tätorter och beträffande bebyggelse i övrigt samt om användning som hör samman med bebyggelseutvecklingen i kommunen. I princip skall staten kunna bestämma om inriktningen på kommunernas planering endast för sådana områden, där markanvändningsfrågorna är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv eller angår flera kommuner.

Det ankommer på kommunerna att planlägga användningen av mark och vatten. Detta sker genom fem typer av planer nämligen regionplan, översiktsplan, detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan.

Regionplan används för samordning av flera kommuners planläggning. Om en regionplan upprättas skall den antas av regionplaneorganets fullmäktige. Planen gäller under högst sex år. Planen är inte bindande på annat sätt än att den skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. *Översiktsplan* skall finnas i alla kommuner och omfatta kommunens hela område. Planen är inte bindande för enskilda eller myndigheter. Den är enbart ett underlag när beslut senare skall fattas. Beslut att anta eller ändra översiktsplan skall fattas av kommunfullmäktige. Fullmäktige kan inte delegera denna beslutanderätt till andra kommunala organ. *Detaljplanen* har ersatt den gamla byggnadslagens stadsplaner och byggnadsplaner. Planen är bindande för myndigheter och enskilda. Den används för att närmare reglera rättigheter och skyldigheter mellan dels markägare och samhället, dels mellan olika markägare. I samband med att en detaljplan upprättas skall samråd ske med bl.a. länsstyrelsen och andra berörda kommuner. Fastighetsägare och andra som berörs av förslaget (t.ex. bostadsrättshavare, hyresgäster och boende) skall beredas tillfälle till samråd. Innan en detaljplan antas skall den ställas ut för granskning under minst tre veckor. Är detaljplanen av begränsad betydelse och utan intresse för

allmänheten, kan den upprättas med ett enklare förfarande. Detaljplaner antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige kan dock delegera till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. *Fastighetsplanen* används för att underlätta genomförandet av en detaljplan. Fastighetsplan får således antas endast för områden som skall omfattas av detaljplan. Fastighetsplan antas i regel av byggnadsnämnden. Ibland upprättas fastighetsplanen samtidigt som detaljplanen. I sådana fall behandlas den gemensamt med detaljplanen och i samma ordning som den. *Områdesbestämmelser* har i likhet med detaljplan bindande verkan. De används för att inom begränsade områden säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås.

Beslut som rör översiktsplan och regionplan får överklagas genom kommunalbesvär till kammarrätten. Beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser överklagas genom förvaltningsbesvär till länsstyrelsen. Vissa särbestämmelser finns om besvärberättigade och besvärsprövningens omfattning. Länsstyrelsens beslut i dessa frågor kan överklagas till regeringen.

PBL innehåller förutom bestämmelser om planer även föreskrifter om krav på byggnader och andra anläggningar samt tomter, allmänna platser m.m. Föreskrifterna är allmänt hållna och avsedda att preciseras genom föreskrifter av regeringen eller statens planverk. Kontrollen över att dessa föreskrifter liksom gällande planer iakttas i enskilda fall ankommer på byggnadsnämnden.

Byggnadsnämndens kontroll utövas dels genom tillståndsprövning, dels genom tillsyn över byggnadsarbeten och dels genom ingripanden vid överträdelser. För vissa åtgärder krävs *tillstånd* i form av bygglov, rivningslov eller marklov. Den som tänker ansöka om bygglov har möjlighet att hos byggnadsnämnden ansöka om *förhandsbesked* huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas.

Byggnadsnämnden har befogenhet att vidta sanktioner mot den som överträder vissa bestämmelser i PBL. Sanktionerna består av dels påföljder i form av avgifter, dels ingripanden i form av förbud, handräckning och förelägganden.

I PBL anges vilka åtgärder med byggnader och andra anläggningar som normalt kräver *bygglov*. Kommunen kan både besluta om begränsningar av bygglovsplikten och utvidga denna.

Huvudregeln är att bygglov inte får lämnas om åtgärden strider mot detaljplan eller fastighetsplan. Från denna huvudregel finns dock vissa undantag. Ett sådant är t.ex. att bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplan eller fastighetsplan, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen.

Ett bygglovsärende innebär ofta att två saker prövas. Det ena är frågan om åtgärden kan tillåtas på den aktuella platsen med hänsyn till

bestämmelserna om de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och lokalisering. Den andra frågan avser den närmare utformningen av åtgärden i tekniskt och estetiskt avseende. Den som vill bygga t.ex. ett hus kan få ett bindande förhandsbesked av byggnadsnämnden i frågan om huset kan tillåtas på den avsedda platsen. Denna ordning innebär att den sökande kan besparas kostnader för detaljprojektering tills han får besked om att byggplatsen kan godtas. Förhandsbesked kan även lämnas inom områden med detaljplan där genomförandetiden har löpt ut.

Ett positivt förhandsbesked ger inte rätt att påbörja byggnadsarbetena. Förhandsbeskedet är däremot bindande för byggnadsnämnden när den skall pröva ansökan om bygglov. Förhandsbeskedet upphör dock att gälla om åtgärden inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet.

Inom detaljplanelagt område måste man ha *rivningslov* för att riva byggnader eller delar av byggnader, om inte annat har bestämts i planen. Kommunen kan även kräva rivningslov för rivning utanför detaljplanelagt område, t.ex. för att skydda en värdefull miljö. I vissa fall kan man få ersättning om kommunen vägrar rivningslov.

Marklov krävs i regel inom områden med detaljplan för schaktning eller fyllning som innebär att höjdläget för tomter eller mark för allmän plats ändras avsevärt. Kommunen kan bestämma att marklov skall krävas även för trädfällning och skogsplantering. För områden utan detaljplan kan kommunen kräva marklov för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering inom områden som är avsedda för bebyggelse eller inom områden som ligger i närheten av anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde. Vägrat marklov kan i vissa fall ge rätt till ersättning.

Ansökan om bygglov, rivningslov och marklov skall lämnas in till kommunens byggnadsnämnd. Ansökan skall i princip vara skriftlig. Muntlig ansökan får dock göras beträffande enklare åtgärder.

Byggnadsnämnden skall genom underrättelse ge bl.a. kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs tillfälle att yttra sig över ansökningen. Underrättelse till dessa grupper behövs inte i de fall den åtgärd, för vilken det ansöks om lov, stämmer överens med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Förutom krav på lov kan det krävas andra typer av tillstånd. Om byggnadsnämnden anser att det behövs tillstånd enligt andra lagar än PBL, skall den upplysa sökanden om detta.

Byggnadsnämnden skall underrätta sökanden och den som har fått tillfälle att yttra sig men som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda om beslutet.

Byggnadsnämndens beslut om lov och i förhandsbesked kan överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan därefter överklagas

till kammarrätten eller regeringen. Fördelningen av ärenden mellan regeringen och kammarrätten är komplicerad, men bygger i huvudsak på principen att frågor om lämplighet eller ändamålsenlighet prövas av regeringen, medan rättsfrågor prövas av kammarrätten.

Byggnadsnämnden kan som tidigare har nämnts ta ut sanktionsavgifter när någon har överträtt bestämmelserna i PBL. Det finns tre olika avgifter som kan bli aktuella i byggnads mål. Det är byggnadsavgift som tas ut när någon vidtar en åtgärd som kräver lov utan att lov dessförinnan har lämnats. Särskild avgift utgår för andra överträdelser, t.ex. när någon bygger i strid mot ett lämnat lov. Vid sådant olovligt byggande som anses särskilt angeläget att motverka, kan en tilläggsavgift tas ut tillsammans med byggnadsavgiften. Detta kan komma i fråga bl.a. i de fall det olovliga byggandet innebär att en ny byggnad uppförs, en tillbyggnad görs eller en byggnad rivs.

Byggnadsnämnden kan även ingripa för att åstadkomma rättelse, genom att välja mellan att ansöka om handräckning hos tingsrätten eller att förelägga ägaren av fastigheten att vidta rättelse. Nämnden kan också förelägga den person som försummar att vidta åtgärder som åvilar denne enligt PBL eller enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av PBL. I båda fallen kan föreläggandet förenas med vite eller med föreskrift att åtgärden annars utförs av byggnadsnämnden på den försumliges bekostnad. Frågor om utdömande av vite prövas av länsrätt efter ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet.

Beslut av länsstyrelse enligt PBL kan överklagas till kammarrätten om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,
2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och besvären avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,
3. rivningslov eller marklov och besvären avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,
4. förordnanden enligt 6 kap. 19 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,
5. ingripanden mot försumlig arbetsledare enligt 9 kap. 3 § fjärde stycket,
6. påföljder eller ingripanden enligt 10 kap.,
7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §.

I den mån länsstyrelsens beslut får överklagas i övriga fall skall besvär anföras till regeringen.

När det gäller tillståndsbesluten finns en naturlig gräns mellan kammarrätt och regeringen när det gäller om åtgärden skall företas

utanför eller inom område med detaljplan. Om det finns en detaljplan har markens lämplighet för bebyggelse redan prövats genom planen. I dessa fall finns det bara rättsliga frågor kvar att pröva, t.ex. om kraven i 3 kap. är uppfyllda eller inte. Inte heller frågor om mindre avvikelser från planen anses som en lämplighetsfråga. Sådana ärenden överklagas, i likhet med ärenden som avser en viss åtgärds förenlighet med områdesbestämmelser eller fastighetsplan, därför till kammarrätten.

I områden som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser kan det vara fråga om både lokaliseringsprövning av bebyggelse och om tillämpning av egenskapskraven i 3 kap. Regeringen prövar i dessa fall frågor om förhandsbesked och andra lämplighetsfrågor enligt 2 kap., medan kammarrätten prövar frågor om egenskapskraven för enskilda byggnader enligt 3 kap. och frågan om en åtgärd skall betraktas som en kompletteringsåtgärd eller inte.

Ibland kan det i samma ärende vara fråga om både lämplighetsfrågor och rättsfrågor. Länsstyrelsens beslut skall även i dessa fall överklagas till kammarrätten. Kammarrätten avgör dock inte målet genom dom. I stället överlämnar domstolen målet med eget yttrande till regeringen (9 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

I PBL finns inga bestämmelser om vilka som har rätt att överklaga beslut enligt lagen. Anledningen till detta är att man har ansett att det av allmänna grundsatser, som har utbildats i praxis, framgår vilka som får överklaga beslut. Beslut får således överklagas av den beslutet angår, om det har gått honom emot. Förfarandereglerna i PBL ger också viss ledning i frågan vilka som är besvärberättigade. De adressater som enligt PBL skall erhålla kommunens beslut med besvärshänvisning anses vara saklegitimerade. Bland dessa märks sakägare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende samt organisation av hyresgäster.

Länsstyrelsens beslut kan överklagas av samma grupp. Det anses vidare att byggnadsnämnden har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i de fall länsstyrelsen har ändrat eller upphävt ett av nämnden förpliktande beslut. Om byggnadsnämnden däremot har fattat ett gynnande beslut, t.ex. medgett bygglov, som upphävs efter överklagande, får nämnden inte överklaga.

Hälsoskyddsmål

Det finns ett flertal lagar och förordningar som reglerar vad som brukar kallas den allmänna hälsovården. De centrala bestämmelserna finns i hälsoskyddslagen (1982:1080).

Varje kommun svarar för hälsoskyddet inom kommunen. Med hälsoskydd avses åtgärder för att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter och för att undanröja sådana olägenheter. Med sanitär

olägenhet avses en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Enligt nuvarande ordning måste varje kommun ha en miljö- och hälsoskyddsnämnd. Regeringen föreslår i prop. 1990/91:117 Ny kommunallag att det i framtiden inte skall vara obligatoriskt för kommunerna att ha en särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd. Så är redan fallet i de s.k. frikommunerna. Genom lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation har det nämligen för de kommuner som ingår i frikommunförsöket getts en nästan fullständig frihet att organisera de centrala nämnderna. I frikommunerna är bl.a. miljö- och hälsoskyddsnämnden inte längre en obligatorisk nämnd.

Det kan påpekas att obligatoriet för kommunerna att ha en skolstyrelse upphörde den 1 januari 1991 och att socialnämnden försvinner som obligatorisk nämnd den 1 januari 1992.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är i sin myndighetsutövning fristående från såväl kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som andra nämnder. Nämndens myndighetsutövning kan ju rikta sig mot kommunalt bedriven verksamhet, varför det är viktigt att nämnden även i denna sin myndighetsutövning är självständig gentemot andra kommunala organ. Nämnden utövar den omedelbara tillsynen inom varje kommun över efterlevnaden av de bestämmelser som finns i hälsoskyddslagen och bestämmelser som är meddelade med stöd av lagen. Inom länet utövas tillsynen av länsstyrelsen. Den centrala tillsynen utövas av socialstyrelsen och statens naturvårdsverk. Inom försvarsmakten utövas tillsynen av försvarets sjukvårdsstyrelse.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att de skilda hälsoskyddsbestämmelserna skall efterlevas. I ett beslut om föreläggande eller förbud kan nämnden sätta ut vite. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bör i sin tillsyn eftersträva att lagstiftningen följs utan att nämnden tillgriper de maktmedel som står till dess förfogande. Först sedan det har visat sig att nämndens råd och anvisningar inte följs, bör nämnden ingripa med förelägganden och förbud. Är omständigheterna i ett visst fall sådana att ett dröjsmål inte kan riskeras eller har nämnden grundad anledning anta att dess råd eller anvisningar inte skulle följas, får ett föreläggande eller förbud meddelas omedelbart. Det bör vidare framhållas att nämnden har skyldighet att meddela ett formellt beslut, om den enskilde begär det, även om beslutet innebär att ärendet inte föranleder någon åtgärd från nämndens sida. Därigenom får den enskilde möjlighet att anföra besvär över beslutet och på så sätt få ärendet prövat av en högre instans. Om någon underlåter att vidta en åtgärd som åligger honom enligt hälsoskyddslagen eller inte efterkommer miljö- och hälsoskyddsnämndens föreläggande om rättelse, får nämnden förordna om rättelse på hans bekostnad. I brådskande fall får ett

sådant förordnande meddelas utan föregående föreläggande.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till kammarrätten. Samhället kan med stöd av hälsoskyddslagstiftningen göra betydande ingrepp i enskildas förhållanden. I många fall kan stora ekonomiska värden stå på spel för den enskilde. I besvärssärendena gäller det att göra rättsliga bedömningar om hur miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut förhåller sig till lag och andra föreskrifter. I bedömningen ingår också allmänna lämplighetsavvägningar. Besvärspövningens innehåll är dock typiskt sett av juridisk karaktär med framträdande rättssäkerhetsaspekter.

Renhållningsmål

Den 1 januari 1980 trädde renhållningslagen (1979:596) i kraft. Lagen har karaktär av ramlagstiftning. I förarbetena uttalas det att bestämmelserna ger kommunerna stor frihet att med beaktande av allmänna och enskilda intressen utforma renhållningen på det sätt som de finner lämpligt med hänsyn till lokala förhållanden (prop. 1978/79: 205 s. 15).

Lagen innehåller en allmän aktsamhetsregel. Enligt denna skall avfall hanteras på sådant sätt att det inte uppkommer olägenhet från hälso- och miljövårdssynpunkt.

Kommunerna är ansvariga för att hushållsavfall forslas bort i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl allmänna hälso- och miljövårdskrav som enskilda intressen. När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet skall fullgöras skall kommunen ta hänsyn till om fastighetsägarna själva kan ta hand om avfallet på ett från hälso- och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt. Kommunen skall vidare beakta att bortforslingen anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse.

För varje kommun skall finnas en renhållningsordning som skall innehålla kommunens föreskrifter om avfallshantering och en avfallsplan. I renhållningsordningen skall föreskrivas under vilka förutsättningar undantag kan medges från renhållningsordningens föreskrifter. Frågor om undantag prövas av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Tillsynen över efterlevnaden av renhållningslagen och de med stöd av lagen meddelade föreskrifterna utövas inom kommunen av miljö- och hälsoskyddsnämnden, om inte regeringen bestämmer annat. Länsstyrelsen utövar tillsynen inom länet. Statens naturvårdsverk har den centrala tillsynen.

Kommunal nämnd som är tillsynsmyndighet får meddela förelägganden eller förbud som uppenbart behövs för att renhållningsbestämmelserna skall efterlevas. I ett beslut om föreläggande eller förbud kan

vite sättas ut. Frågan om utdömande av vite prövas av länsstyrelsen. Iakttagas inte ett föreläggande, får nämnden låta vidta åtgärden på den försumliges bekostnad.

En kommunal nämnds beslut enligt renhållningslagen får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till kammarrätten. Regeringen har i renhållningsförordningen (1979:904) föreskrivit att vissa av länsstyrelsens beslut skall överklagas till regeringen. Som exempel kan nämnas länsstyrelsens beslut i fråga om underställning av kommuns beslut att i vissa fall ålägga bl.a. en fastighetsägare att fullgöra vissa skyldigheter som påverkar gångtrafiken utanför fastigheten.

Djurskyddsmål

Djurskyddslagen (1988:534) avser vård och behandling av husdjur. Den avser också andra djur om de hålls i fångenskap. Lagen innehåller vissa grundläggande bestämmelser om hur djur skall hållas och skötas. Det sägs bl.a. att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom samt ges tillräckligt med foder och vatten och tillräcklig tillsyn. Djur får inte överansträngas eller agas. Lagen innehåller också särskilda bestämmelser bl.a. om operativa ingrepp, slakt, tillståndsplikt för viss djurhållning, tävling med djur och förevisning av djur samt användning av djur för vetenskapligt ändamål.

Det är lantbruksstyrelsen som utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Lantbruksstyrelsen samordnar övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och lämnar vid behov råd och hjälp i denna verksamhet. Inom kommunen är det miljö- och hälsoskyddsnämnden (om regeringen inte har föreskrivit annat) som utövar tillsynen. Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Tillsynen i övrigt skall utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen har i djurskyddsförordningen (1988:539) föreskrivit att länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen över djurskyddslagen.

I mål som avgörs med stöd av djurskyddslagen framträder starka enskilda och allmänna intressen. Den enskilde vill behålla sin rätt att ha hand om djur eller bedriva en näringsverksamhet med djur på det sätt han anser är riktigt. Det allmänna har att se till att djur behandlas väl och inte utsätts för onödigt lidande. Det ligger i sakens natur att konflikter kan uppkomma mellan dessa intressen. Inslaget av rättsfrågor är stort vid den prövning som skall göras när konflikterna skall lösas. De åtgärder som kan vidtas från samhällets sida mot en djurägare kan innebära stora ingrepp i personligt eller ekonomiskt

hänseende. I ärendena förekommer inte sällan en strid om fakta. En påstådd vanvård av djur kan behöva bevisas genom att grannar hörs e.d.

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att djurskyddsbestämmelserna skall efterlevas. I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheten i regel sätta ut vite. Om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifterna eller inte följer utfärdade förelägganden, får myndigheten besluta om rättelse på hans bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

Länsstyrelsen får meddela förbud att ha hand om djur eller visst slag av djur för den som dels inte följer vissa beslut av tillsynsmyndigheten som är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur eller har misshandlat ett djur. Om den mot vilken förbudet riktas är ägare av djuret, får länsstyrelsen dessutom ålägga honom att göra sig av med det och förbjuda honom att skaffa sig djur över huvud taget eller ett visst slag av djur. Förbudet kan avse viss tid eller gälla tills vidare.

Länsstyrelsen får förordna att ett djur som utsätts för onödigt lidande skall omhändertas om inte rättelse sker efter tillsägelse av tillsynsmyndigheten. Detsamma gäller om vissa förelägganden och förbud inte följs. Djuret skall omhändertas genom polisens försorg. I ett beslut om omhändertagande skall det anges hur man skall förfara med djuret. I vissa fall får länsstyrelsen, en tillsynsmyndighet eller polismyndigheten förordna att ett djur omedelbart skall omhändertas.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut enligt djurskyddslagen eller enligt bestämmelse som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Beslut, som statlig myndighet i särskilt fall har meddelat enligt djurskyddslagen eller med stöd av regeringens förordnande enligt lagen, får överklagas hos kammarrätten.

Vapenmål

Ett exempel på länsstyrelsens besvärsfunktion i förhållande till en lokal statlig myndighet är de s.k. vapenmålen.

Skjutvapen och ammunition är underkastade viss kontroll från det allmännas sida. De grundläggande bestämmelserna finns i vapenlagen (1973:1116, omtryckt 1981:1360). Närmare bestämmelser finns i vapenkungörelsen (1974:123, omtryckt 1982:66) och i de föreskrifter och anvisningar som rikspolisstyrelsen har utfärdat.

I vapenlagen finns bestämmelser om tillståndsplikt för innehav, införsel och handel med skjutvapen samt förvärv och införsel av ammunition. Tillstånd att inneha skjutvapen får meddelas enskild person, skytteförbund m.fl. Enskild person får i princip meddelas tillstånd att inneha skjutvapen endast om han har behov av vapnet och

det skäligen kan antas att han inte kommer att missbruka det.

Om innehavare av skjutvapen genom missbruk av vapnet eller oakt-samhet med det eller på annat sätt har visat att han är olämplig att inneha vapen eller om det annars föreligger skälig anledning till det, får tillstånd att inneha eller införa skjutvapen återkallas. Skjutvapen och därtill hörande ammunition skall under vissa förutsättningar lösas in av staten.

Beslut i vapenärenden fattas av den lokala polismyndigheten. Talan mot polismyndighetens beslut får föras hos länsstyrelsen genom besvär. Länsstyrelsens beslut att meddela tillstånd att driva handel med skjutvapen kan överklagas till kammarrätten. Till kammarrätten överklagas även länsstyrelsens beslut i ärenden som gäller återkallelse av tillstånd att inneha och införa skjutvapen, att förvärva ammunition samt att idka handel med vapen. Länsstyrelsens beslut i andra ärenden får inte överklagas.

Vapenmålen innefattar såväl en lämplighetsbedömning från ordnings- och säkerhetssynpunkt som påtagliga moment av prövning av en enskilds rätt. I återkallelsemålen är det ofta fråga om sådana återkallelsegrunder som fysisk eller psykisk sjukdom av något slag samt brott av olika slag. Det är fråga om att skydda enskilda människor eller att förhindra lagbrott.

22.7.5 Överväganden

Flyttning av mål från kammarrätt till länsrätt

Vi anser inte att länsstyrelsemålen är så särpräglade i förhållande till andra mål att den första domstolsprövningen av det skälet bör ske i en juristkollegial sammansättning. De bör därför följa den normala instansordningen inom de allmänna förvaltningsdomstolarna och överklagas till länsrätt.

Beträffande de aktuella målgrupperna kan dessutom framhållas att det i många fall handlar om konflikter mellan allmänna och enskilda intressen samt att det kan gälla stora ekonomiska belopp. Typiskt sett är således målen av sådant slag att det kan vara värdefullt med nämndemannamedverkan.

Det är sannolikt att målen kan avgöras snabbare om länsrätt gör den första domstolsprövningen. För detta talar som tidigare framhållits att målen sprids ut på 24 länsrätter i stället för fyra kammarrätter. Instanskedjan blir emellertid längre, en fråga som accentueras särskilt i dessa mål där två förvaltningsmyndigheter fattat beslut innan målet kommer till länsrätten. Frågan om den förlängda instanskedjan kan därför kräva särskild belysning.

Allmänt om länsstyrelsens besvärskfunktion

Vårt primära utredningsuppdrag är att se till att domstolsorganisationerna utnyttjas på ett rationellt sätt. Vi skall således utreda om mål som i dag prövas av domstol i stället bör prövas av förvaltningsmyndighet och vice versa samt om den första domstolsprövningen kan flyttas från överrätt till underrätt. När det gäller länsstyrelsemålen är det ofrånkomligt att också beröra frågan om länsstyrelsens besvärskfunktion. Denna fråga har tidigare utretts av länsdomstolskommittén som hade i uppdrag att pröva om länsstyrelsens besvärskfunktion kunde flyttas till länsrätten. Kommittén föreslog att vissa målgrupper skulle överklagas direkt från beslutsmyndigheten till länsrätten.

Fram till början av 1970-talet handlades praktiskt taget all rättskipning inom förvaltningsområdet på regional nivå av länsstyrelserna och de till länsstyrelserna knutna prövningsnämnderna. År 1970 beslöt riksdagen att den statliga länsförvaltningen skulle genomgå en partiell omorganisation. Reformen innebar bl.a. att rättskipningen vid länsstyrelsen fördes till en huvudenhet. Till denna enhet knöts en länsrätt som skulle handlägga vissa av de målgrupper som tidigare hade handlagts på landskansliet. Till enheten knöts också en läns-skatte rätt som skulle pröva alla mål som tidigare hade prövats av prövningsnämnden. De ärenden som fördes till länsrätten var sådana som man ansåg behövde en mer domstolsmässig behandling. Återstående ärenden skulle prövas på den juridiska enheten. År 1979 bildades de nuvarande länsrätterna och den tidigare kopplingen till länsstyrelsen försvann helt. Länsrätterna fick i princip samma målområde som de tidigare länsrätterna, läns-skatte rätterna och fastighetstaxeringsrätterna.

Länsdomstolskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1981:75) Länsrätternas målområde - Administrativ tvåpartsprocess att länsstyrelsens besvärskprövning i hälsovårdsmål, djurskyddsmål, brandmål och vissa vapenmål skulle flyttas över till länsrätten. Kommittén motiverade förslaget med till övervägande del principiella skäl. Kommittén fäste därvid avseende vid att länsstyrelsen hade tillsynsuppgifter på olika områden som inte borde förenas med en uppgift att vara besvärskinstans på samma områden. Vidare väjde kommittén in betydelsen av att länsstyrelsens besvärskprövande uppgifter fullgjordes i nära samverkan mellan personal med beslutande funktioner och experter på olika områden.

Förslaget fick ett blandat mottagande vid remissbehandlingen. En skiljelinje gick mellan å ena sidan domstolar och andra i huvudsak rättsvårdande myndigheter som överlag var positiva till förslagen och å andra sidan länsstyrelser och kommunala organ som var klart negativa. Även de centrala förvaltningsmyndigheterna på de berörda områdena var med något undantag kritiska till en ändrad instansord-

ning.

De instanser som tillstyrkte förslagen åberopade i likhet med kommittén främst allmänna rättssäkerhetssynpunkter. Kammarrätten i Stockholm framhöll bl.a. att kommitténs förslag innebar att tyngdpunkten i processen försköts till första instans samtidigt som en domstolsprövning i två instanser garanterades. Domstolen ansåg att förslaget innebar fördelar från rekryterings- och utbildningssynpunkt. Flera andra remissinstanser framförde liknande synpunkter.

Länsstyrelserna, som överlag avstyrkte förslagen, betonade särskilt de praktiska fördelar som det rådande besvärssystemet innebar. Många länsstyrelser framhöll att deras handläggning av besvärssärenden var enkel och smidig där experter, parter och myndigheter kunde komma till tals vid informella överläggningar. De befarade att kommitténs förslag skulle innebära en mera tungrodd och dyrbar handläggningsordning, vilket inte skulle gagna den enskilde medborgaren. Enligt JO var det utan tvivel så att processordningen vid länsrätterna erbjöd en större rättssäkerhet än förfarandet vid länsstyrelserna. Han konstaterade dock att den rådande ordningen fungerade ganska bra. Enligt JO borde man därför vara säker på att man verkligen vann påtagliga förbättringar innan man ändrade denna ordning.

Departementschefen (prop. 1983/84:100 bilaga 15 s. 49) ansåg att kommitténs förslag i och för sig kunde ses som ett naturligt fullföljande av reformarbetet inom förvaltningsrättskipningen. I likhet med många remissinstanser ansåg han emellertid att man i högre grad än vad kommittén hade gjort måste ta praktiska hänsyn när det gällde valet av besvärinstans på länsplanet. Besvärordningen måste med tillgodoseende av rimliga rättssäkerhetskrav vara rationell och ekonomiskt försvarbar. Enligt departementschefens mening kunde man därvid inte bortse från att det hos länsstyrelsen fanns en stor sakkunskap på de aktuella målområdena. Han ansåg att denna sakkunskap var omistlig för målens avgörande. Det borde även vägas in att domstolsprövning är en förhållandevis dyrbar handläggningsform. Praktiska skäl talade därför för att länsstyrelsen borde kvarstå som besvärinstans. Riksdagen delade departementschefens bedömning.

Det har genom åren hävdats att rättskipande uppgifter bör skiljas från förvaltande myndigheter, särskilt från sådana som har en tillsynsuppgift. Det var denna princip som var ett bärande motiv när besvärspövnigen i socialförsäkringsmål flyttades från riksförsäkringsverket. Den dubbla uppgiften att samtidigt som tillsynsmyndighet företräda det allmännas intresse och att som besvärmyndighet avväga den enskildes intressen mot det allmännas har ansetts kunna skapa misstro till myndigheterna hos allmänheten. De dubbla funktionerna kan alltså lätt missuppfattas av allmänheten, som kan ha svårt att frigöra sig från misstanken att myndigheten inte granskar ett besvärssärende objektivt. Det ställs också höga krav på de tjänstemän som

skall fullgöra uppgifterna.

Det förekommer fortfarande på en rad områden inom den statliga förvaltningen att tillsynsmyndigheter även har besvärskfunktioner. Som exempel, förutom länsstyrelsen, kan nämnas kriminalvården.

Länsstyrelsen har viktiga ledande och samordnande uppgifter i länet. Det är till stor del fråga om att föra ut statsmakternas intentioner på olika samhällsområden till en praktisk verklighet. Inom flera områden som länsstyrelsen har att ta befattning med innefattar länsstyrelsens uppgifter såväl rättskipning som tillsyn i förhållande till myndigheter. Det förekommer att tillsynsuppgifterna är förenade med befogenheter att ingripa med vitesföreläggande för att komma till rätta med missförhållanden.

Länsstyrelserna har under senare år fått ställning som part i en del mål som prövas av domstol. Även detta kan påverka den allmänna uppfattningen om länsstyrelsens roll inom rättskipningen. Länsstyrelsetjänstemän uppträder som part i egenskap av allmänt ombud i körkortsmål. Det är även länsstyrelsetjänstemän som för talan i mål om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Det reella innehållet i länsstyrelsernas tillsyn har förändrats under senare tid, särskilt i förhållande till kommunala myndigheter. Tidigare var tillsynen till huvudsaklig del inriktad på kontroll och inspektion. I takt med att kommunerna har skaffat sig en egen sakkunskap och fått bättre resurser att fullgöra sina åligganden på olika speciallagsreglerade områden har tillsynen alltmera fått karaktären av samråd och ömsesidigt erfarenhetsutbyte. Länsstyrelserna ställer sina experter till kommunernas förfogande i olika avseenden och kommunerna delger länsstyrelserna viktiga erfarenheter från den praktiska tillämpningen.

Hos länsstyrelsen avgörs ärenden regelmässigt i form av beslut av en tjänsteman efter föredragning av en annan tjänsteman. Ett gemensamt drag hos flertalet av de ärendegrupper som ligger inom området för länsstyrelsernas besvärsprövning är att det krävs såväl juridisk insikt som annan sakkunskap för att lösa uppkomna frågor. Arbetet präglas av en samverkan mellan jurister och personal med sådan sakkunskap.

Det kan från principiell synpunkt finnas anledning att ifrågasätta länsstyrelsens och andra tillsynsmyndigheters befattning med besvär-ärenden. Den statliga förvaltningen är för närvarande föremål för överväganden och förändringar. Inom länsförvaltningen pågår ett förnyelsearbete. Enligt vad vi har erfarit skall förnyelsearbetet bl.a. klargöra vad länsstyrelsen skall syssla med i framtiden. Det är enligt uppgift meningen att länsstyrelsens traditionella myndighetsutövning skall tonas ned i framtiden. Den nya länsstyrelsen skall vara en stark myndighet som aktivt kan verka för regionens utveckling.

Frågan om länsstyrelsens besvärskfunktion har samband med hur den

regionala statsförvaltningen i sin helhet skall organiseras i framtiden. Det finns många aspekter som måste beaktas i detta sammanhang. Att i det pågående förnyelsearbetet föreslå att länsstyrelsen inte längre skall ha en besvärskfunktion kan inte vara en uppgift för vår utredning.

I sammanhanget bör dessutom påpekas att det för byggnadsmålen del knappast är möjligt eller lämpligt att flytta hela länsstyrelsens besvärskprövning till länsrätt. Länsdomstolskommittén undantog just byggnadsmålen från sitt förslag om överflyttning. Många byggnadsärenden avser lämplighetsprövningar av skilda slag, dvs. ärenden som sedan kan överklagas till regeringen. Att utöka området för domstolsprövning bör inte komma i fråga. Detta innebär att länsstyrelsen även i framtiden kommer att ha kvar besvärskprövning i de ärenden som inte bör prövas av domstol. Att dela upp besvärskprövningen i byggnadsmål mellan länsstyrelse och länsrätt är knappast ändamålsenligt. Framför allt är en sådan lösning opraktisk och kan skapa förvirring hos både myndigheter och enskilda.

Det finns också andra målgrupper, där länsstyrelsen har antingen en besvärsk- eller beslutsfunktion. Det gäller bl.a. djurskydds- och vapenmålen. Det kan anföras skäl för att det från allmänhetens synpunkt skulle vara en fördel om samtliga ärenden i dessa grupper av mål handläggs av länsstyrelsen innan de eventuellt går vidare till domstol.

I vår utredning har vi också till uppgift att renodla domstolarnas arbete. Enligt direktiven skall den undersökningen främst avse de allmänna domstolarna. Grundtanken i detta bör dock tillämpas även i fråga om de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det kan endast i undantagsfall bli fråga om att flytta mål från domstol till förvaltningsmyndighet. I linje med grundtanken kan det däremot, när det gäller länsstyrelsemålen, ligga att inte flytta över besvärskprövningen från länsstyrelse till domstol. Det väsentligaste för vår utredning är dock att se till att domstolarnas resurser utnyttjas på ett effektivt och rationellt sätt. En kvalificerad prövning i förvaltningsmyndighet medför att domstolsprövningen lättare kan koncentreras till en domstolsinstans. På taxeringsområdet har prövningen på förvaltningsplanet nyligen förstärkts och gjorts mer kvalificerad, något som kan skapa möjligheter att renodla domstolarnas arbete med taxeringsmål. En liknande utveckling kan vara önskvärd även på andra områden.

Ytterligare en aspekt i sammanhanget är att det inte är uteslutet att länsstyrelsen, även om den inte har en besvärskfunktion, kommer att delta i handläggningen av ärendena. Vi tänker närmast på de fall där domstolen anser att det är av vikt att höra länsstyrelsens inställning och därför remitterar ärendet till länsstyrelsen för yttrande.

Vi anser därför att övervägande skäl talar för att länsstyrelsen tills vidare behåller uppgiften att överpröva kommunala och lokala myndigheters beslut. Vid det fortsatta utvecklingsarbetet på länsstyrel-

sernas område kan saken givetvis komma i ett annat läge. Det är då utan större problem möjligt att anpassa domstolsprövningen till den situationen. Till dess får man acceptera en instanskedja som har fem länkar, två förvaltningsmyndigheter och tre domstolar.

22.8 Andra mål som prövas av kammarrätt som första domstolsinstans

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att länsrätt i princip skall vara den första domstolsinstansen i samtliga måltyper där kammarrätt i dag har denna funktion.

Kammarrätterna har i dag drygt 280 måltyper registrerade. Knappt 70 av dessa utgörs av mål som har prövats av länsrätt innan de kommer till kammarrätt. Våra förslag i avsnitten ovan innebär att ytterligare 15 måltyper blir prövade av länsrätt. Kammarrätten kommer trots detta att som första domstolsinstans överpröva förvaltningsbeslut i över 200 måltyper. Även om måltyperna är många, är dock antalet mål relativt begränsat. I dag är det ca en tredjedel, eller ca 9 000 mål, som inte har passerat länsrätt innan de kommer till kammarrätt. Med våra förslag kommer denna andel att minska med mer än hälften.

Praktiskt taget alla skattemål har prövats av länsrätt innan de kommer in till kammarrätt. De enda skattemål som börjar direkt i kammarrätt är sjömansskatt, vissa bevillningsavgifter, punktskatter och tull. Målgrupperna uppbörd, särskilda avgifter och löneavgifter prövas av länsrätt. När det gäller målgruppen körkort, trafik och transporter prövar länsrätten mål om körkort, bilregistrering och luftfart, dvs. den stora mängden av ärenden. Direkt i kammarrätt prövas däremot mål om yrkestrafik, turistvagnar, bilskrotning och liknande. Hela målgruppen miljö- och hälsoskydd samt livsmedel prövas av kammarrätt som första domstolsinstans. Inom målgruppen bistånd till enskilda prövar kammarrätt mål om studiestöd, familjebidrag och ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet medan länsrätten prövar övriga måltyper.

Mål avseende frihetsberövande prövas av länsrätt liksom mål angående vissa säkerhetsåtgärder och viten. Övriga mål inom målgruppen tvång mot person samt ekonomiskt tvång prövas av kammarrätt.

Samtliga måltyper inom målgruppen byggande, mark och vatten samt övriga naturresurser prövas av kammarrätt som första domstolsinstans.

Länsrätten prövar mål om folkbokföring m.m.

Målgrupperna avlöning, pension och annan ersättning från staten samt hälso- och sjukvård prövas i sin helhet av kammarrätt som första domstol.

Inom målgruppen jakt, fiske, djur och växter prövar kammarrätt alla måltyper förutom mål enligt karantänslagen som första domstol.

Kammarrätten prövar även målgrupperna produkt- och verksamhetskontroll, kommunalbesvär samt allmän handling och sekretess.

Inom målgruppen energi och strålskydd prövar länsrätten mål om kärnteknisk verksamhet, medan övriga måltyper prövas av kammarrätt.

Målgrupperna sjöfart, kyrklig förvaltning, försvar, samhällets krisplanering och katastrofberedskap, associationsrätt, behörighet att utöva yrke och näring samt utbildning prövas av kammarrätt som första domstol.

I länsrätt prövas målgrupperna allmän försäkring, arbetsskadeförsäkring, yrkesskadeförsäkring, statligt personskadeskydd, delpensionsförsäkring, utbildningsförmåner, värnpliktsförmåner, barnbidrag, bidragsförskott, bilstöd till handikappade och arbetslöshetsersättning.

Vissa av de måltyper som börjar direkt i kammarrätt har aldrig förekommit i domstolarna, många måltyper förekommer sporadiskt. Bland de mer vanligt förekommande måltyperna av de här redovisade kan nämnas mål om tull och punktskatter. Under åren 1989 och 1990 kom det in 92 respektive 129 tullmål. Punktskattemålen uppgick under samma tid till ca 120 mål per år.

Att så många måltyper börjar i kammarrätt har till stor del sin historiska förklaring. Vid 1971 års förvaltningsreform fanns det egentligen bara två förvaltningsdomstolar, nämligen regeringsrätten och kammarrätten (i Stockholm). Det var genom denna reform som kammarrättsorganisationen började att byggas ut och i princip fick samma målområde som regeringsrätten. Trots att det numera finns en underorganisation som består av 24 länsrätter har mycket få måltyper flyttats från kammarrätt till länsrätt. I stället har målområdet i kammarrätten utvidgats allteftersom regeringskansliet funnit att ett ärende av skilda skäl skall överprövas av domstol och inte av regeringen. Bara under den tid vår utredning har arbetat har kammarrätterna tillförts flera nya måltyper av det skälet. Utvecklingen styrs till stor del av Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen om grundläggande rättigheter och friheter. Det kan antas att det som följd av avgöranden i europadomstolen kommer att bli allt fler områden inom den svenska förvaltningen som skall prövas av domstol. Att genomgående förlägga den prövningen till kammarrätt är varken rimligt eller lämpligt. Det kan inte gärna hävdas att de idag aktuella mer än 200 måltyperna skulle vara så speciella att de kräver en juristkollegial sammansättning i första domstolsinstans. Detta torde falla på sin egen orimlighet.

De principiella överväganden som vi har redovisat i inledningen till detta avsnitt (22.1) är i princip tillämpliga även i fråga om dessa mindre målgrupper. Den summariska redovisning vi har lämnat visar att måltyper av tämligen likartad beskaffenhet följer olika instanskedjor. Det är uppenbart att det inte är målens karaktär som har varit avgörande. Däremot kan man konstatera att flertalet av de måltyper som överklagas till kammarrätt som första domstolsinstans kommer från en central myndighet eller en länsstyrelse. Som vi har varit inne på i de principiella övervägandena bör detta förhållande inte tillmätas någon avgörande betydelse.

En invändning som kan riktas mot att sprida ut mål från fyra till 24 domstolar är att en sådan åtgärd i vissa fall kan innebära att en länsrätt kan få väldigt få mål av en viss typ. Det har tidigare hävdats att mål bör koncentreras till några domstolar så att dessa kan bygga upp erforderlig kompetens. Detta var bl.a. motivet till de s.k. eko-domstolarna för några år sedan. Även på förvaltningsdomstolssidan har argumentet ibland använts för att styra mål till en viss länsrätt eller kammarrätt. Som bekant avskaffades ekodomstolarna för en tid sedan. På förvaltningsdomstolssidan har de tre försäkringsrätternas socialförsäkringsmål fördelats på samtliga länsrätter. Utvecklingen går således från specialisering till allmän kompetens. Det brukar hävdas att ett vidsträckt målområde ökar domstolsledamöternas erfarenhet och därmed främjar en allsidig, enhetlig och välbalanserad bedömning av förekommande mål.

Enligt vår mening bör denna utveckling fortsätta. Det finns en mängd frågor inom olika sakområden som kan prövas av domstol. Att ha särskilda domstolar eller sammansättningar hos domstolarna leder till en resurskrävande organisation samtidigt som det strider mot principen om domstolarnas allmänna kompetens. Det är dessutom inte möjligt att hos domstolarna bygga upp samma materiella specialkunskap som finns hos förvaltningsmyndigheter som arbetar med ett avgränsat ämnesområde. Domstolarnas roll är också en annan. I första hand skall domstolarna utnyttjas för det de är bäst på, nämligen att slita tvister mellan stridiga intressen samt besluta i frågor av vitalt intresse för den enskilde. För förvaltningsdomstolarna innebär det ofta att domstolen överprövar ett förvaltningsbeslut. Utgångspunkten måste vara att varje domstol inom organisationen har den kompetens som krävs för att vidta denna prövning. Den materiella kompetensen bör alltså vara densamma hos underrätter och överrätter. Det som skiljer domstolarna åt, är inslaget av jurister och arbetsformer. Överinstansernas sammansättning är till för att möjliggöra mer grundliga rättsliga överväganden. Att en överinstans - och i praktiken slutinstans - överprövar förvaltningsbeslut som första domstol är därför i många fall ett slöseri med resurser.

Det förekommer emellertid att den som arbetar med ett ämnesområde anser att just detta är så speciellt att det kräver en särskild ordning även för domstolsprövning. Det kan t.ex. hävdas att den materiella lagstiftningen är mer komplicerad än annan lagstiftning eller att den förvaltningsmyndighet som har beslutat i frågan är av så kvalificerat slag att dess prövning ersätter eller är likvärdig med en domstolsprövning. Vi delar inte denna uppfattning. Vid vår genomgång av några mer frekvent förekommande måltyper i kammarrätterna har vi inte funnit någon typ som så skiljer sig från andra måltyper att det av det skälet krävs en juristkollegial sammansättning i första domstolsinstans.

Vi kan inte heller finna att övriga måltyper är sådana att det krävs juristkollegial sammansättning i första instans. Allmänt sett innefattar de inte en svårare juridisk materia än de mål som i dag prövas av länsrätt. Det förhållandet att beslutsmyndigheten är en regional eller central förvaltningsmyndighet kan heller inte inverka på den bedömningen.

Det kan naturligtvis uppstå problem om en domstol endast undantagsvis prövar vissa måltyper. Problemet består dock inte i att målet på grund av bristande kompetens inte kan avgöras på ett riktigt sätt utan i att det tar längre tid för domaren att sätta sig in i målet. I mål som är sparsamt förekommande måste domaren ofta på nytt sätta sig in i lagstiftning och förarbeten. Det tar därför i regel längre tid att avgöra sådana mål än mer frekventa mål. Det här problemet kan möjligen bli något mer påtagligt i länsrätt än i kammarrätt. Merparten av de måltyper det nu är fråga om, förekommer dock så sällan i kammarrätterna att man inte heller i dessa domstolar kan arbeta upp någon större förtrogenhet med målen. Man skall också komma ihåg att varje kammarrätt består av många avdelningar.

Vi anser att en principiell utgångspunkt skall vara att den första domstolsprövningen av ett förvaltningsärende alltid skall ske i länsrätt. Vi har av tidsskäl inte kunnat granska varje enskild målgrupp. En översiktlig genomgång visar dock att det knappast kan finnas några hinder mot att följa den angivna principen fullt ut. En förfrågan som vi har gjort hos kammarrätterna indikerar inte heller att det finns några invändningar. Vi föreslår därför att länsrätt i princip blir första domstolsinstans i samtliga måltyper där kammarrätt i dag har denna funktion. Det bör krävas mycket starka skäl för att frångå denna princip. En närmare genomgång av varje enskild måltyp kan dock i undantagsfall antas visa att det finns sådana skäl.

Dessa principer bör givetvis vara vägledande även när det gäller nya grupper av förvaltningsärenden som skall överprövas av domstol.

Vi har inte kunnat lägga fram konkreta förslag om nedflyttning av målen i de nu berörda över 200 måltyperna. Sådana förslag skulle kräva en arbetsinsats som inte rymms inom ramen för vårt arbete. Detta bör i stället vara en uppgift för regeringskansliet.

Först genom de av oss nu föreslagna åtgärderna kan man säga att länsrätterna blir i ordets egentliga bemärkelse allmänna förvaltningsdomstolar. Vi ser det som mycket angeläget att man nu kan nå fram till en sådan reform.

22.9 Kronofogdemål

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att kronofogdemyndighets beslut i utsökningsmål, mål om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter, mål inom den summariska processen samt mål om statlig lönegaranti vid konkurs skall överklagas till tingsrätt i stället för till hovrätt. Tingsrätten skall bestå av en lagfaren domare. Regler om prövningstillstånd införs i ledet mellan tingsrätt och hovrätt. Hovrättens avgörande skall bara få överklagas i prejudikatfall.

22.9.1 Utsökningsmål

Bakgrund

Kronofogdemyndigheterna verkställer domar och andra beslut. Mål om sådan verkställighet kallas för utsökningsmål och anhängiggörs genom ansökan. Målen kan avse verkställighet av betalningsskyldighet, men det kan också vara fråga om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, till exempel avhysning. Det finns 24 kronofogdemyndigheter; en i varje län. Kronofogdemyndighetens verksamhet bedrivs både på den ort där myndigheten har sitt huvudkontor och på fältavdelningar eller fältenheter som kan vara belägna på andra orter i länet.

Enligt 18 kap. 1 § utsökningsbalken (UB) överklagas kronofogdemyndighetens beslut till hovrätten genom besvär. Hovrätterna kan få ta ställning till frågor av vitt skiftande slag i utsökningsmål. I mål om utmätning förekommer det ganska ofta att gäldenären överklagar kronofogdemyndighetens beslut för att han menar att den utmäta egendomen hade bort undantas från utmätning enligt reglerna i 5 kap. UB. Han kan exempelvis hävda att egendomen är att hänföra till sådan utrustning som är nödvändig för ett hem och dess skötsel (5 kap. 1 § 2 p. UB). Vanligt är också att gäldenären eller hans make påstår att det i själva verket inte är gäldenärens utan i stället makens egendom som utmätts. Vid utmätning i lön och vid införsel förekommer inte sällan att gäldenären gör gällande att han skall få behålla en större del av lönen för egen del (7 kap. 4 § och 15 kap. 9 § UB).

Fram till den 1 januari 1982, då UB trädde i kraft, var det till överexekutor och inte till hovrätt, som man skulle överklaga beslut i utsökningsmål. Det var länsstyrelserna som fungerade som överexekutorer. Mot överexekutors beslut kunde man sedan anföra besvär i hovrätten.

I propositionen med förslag till utsökningsbalk (prop. 1980/81:8 s. 146 - 151) diskuterade departementschefen vilken myndighet som

borde överpröva kronofogdarnas beslut i utsökningsmål. Han ansåg att övervägande skäl talade för att avskaffa länsstyrelsen som besvärinstans. Vidare konstaterade han att det fanns skäl som talade för att tingsrätten skulle väljas som överprövningsinstans. Ett skäl var att utsökningsmålen hade nära anknytning till de allmänna domstolarnas rättskipning och ett annat att tingsrättsorganisationen medgav att målen handlades i lämpliga former. Även mot bakgrund av att hovrätterna är överinstanser i förhållande till tingsrätterna kunde det enligt departementschefen synas naturligt att det blev tingsrätterna som fick uppgiften att överpröva kronofogdemyndigheternas beslut.

Men departementschefen fann också en del nackdelar med en ordning med tingsrätterna som överinstanser till kronofogdemyndigheterna. Antalet domkretsar var fler än antalet kronofogdedistrikt och man skulle därför enligt departementschefen bli tvungen att låta endast vissa tingsrätter fungera som besvärinstans, t.ex. en i varje län. Även med en sådan ordning skulle emellertid, påpekade departementschefen, flera tingsrätter utgöra besvärinstans till endast en eller två kronofogdemyndigheter. Departementschefen uttalade också att man möjligen skulle bli tvungen att låta en del typer av mål, t.ex. angående avhysning, prövas av endast vissa tingsrätter. Slutligen angavs som ett skäl mot en tingsrättslösning att instanskedjan blev lång.

Efter diskussion om andra tänkbara överinstanser till kronofogdemyndigheterna stannade departementschefen slutligen för att föreslå hovrätterna. Genom en sådan ordning uppnådde man enligt honom flera fördelar. Saken blev då redan i den första besvärinstansen prövad av domstol, samtidigt som antalet instanser inskränktes till tre. Parterna kunde snabbare erhålla ett slutligt avgörande av saken och en mera likformig praxis främjades. Det skapades möjligheter till muntlig förhandling redan i andra instans. Dessutom var sex hovrätter, påpekades det, ett lämpligt antal besvärsmyndigheter i förhållande till antalet kronofogdemyndigheter.

Riksdagen biföll förslaget. Den nya ordningen infördes som nämnts den 1 januari 1982.

Det finns ingen officiell statistik över hur många mål som överklagas från kronofogdemyndigheterna till hovrätterna om året. Domstolsverket har emellertid gjort en undersökning av de s.k. Ö-målen i hovrätterna och därvid beräknat att under år 1989 ungefär 17 procent av Ö-målen utgörs av besvärsmål från kronofogdemyndighet, alltså utsökningsmål, mål om avräkning (se nedan) och lönegarantimål (se nedan). Det innebär att det uppskattningsvis kommer in omkring 1 500 mål från kronofogdemyndigheterna till hovrätterna varje år. De flesta av dessa mål är utsökningsmål.

Bör instansordningen förändras?

Enligt våra direktiv har vi i uppdrag att överväga instansordningen beträffande kronofogdemålen. Bakom uppdraget ligger önskemålet att fullt ut kunna upprätthålla den princip för organisationen av domstolsväsendet som sedan gammalt har varit att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i den första domstolsinstansen. Det kan mot den bakgrunden synas vara naturligt att flytta ned överprövningen av kronofogdebesluten till tingsrätterna.

Frågan om instansordningen i utsökningsmål har också tagits upp under remissbehandlingen av idéskissen. Det har därvid från hovrätts-håll framförts önskemål om att hovrätterna skall avlastas uppgiften att vara första domstolsinstans i de överklagade utsökningsmålen. Man har menat att målen kommer till hovrätten i ett betydligt sämre skick utredningsmässigt sett än vad som är vanligt beträffande flertalet andra mål. Man har härutöver påpekat att en ordning enligt vilken den första domstolsprövningen i stället sker i tingsrätt borde ge en ekonomisk vinst bl.a. med hänsyn till de stora kostnader som är förenade med att i hovrätterna förbereda och komplettera ofullständiga mål samt avgöra dem med fler domare än som skulle vara nödvändigt vid prövning i tingsrätt. Även hänsynen till hovrätternas arbetsbelastning har åberopats som skäl för en avlastning.

Vid de besök som vi har gjort på fem av hovrätterna har representanter för fyra hovrätter varit positiva till tanken på att flytta överprövningen av kronofogdemålen till tingsrätterna. Det var bara på en hovrätt som man ville behålla den nuvarande instansordningen. Skälen till detta ställningstagande var i första hand att man inte ville ha en ordning som förlängde instanskedjan och att man trodde att det skulle bli svårt för tingsrätterna att hantera målen på ett rationellt sätt. Representanter för riksskatteverket har till utredningen uttryckt tveksamhet till en förändring av instansordningen och menat bl.a. att instanskedjan skulle bli alltför lång och att det skulle bli för många besvärmyndigheter om besvär skulle anföras till alla tingsrätter.

Det finns alltså när det gäller kronofogdemålen skäl både för och emot en nedflyttning av den första domstolsprövningen från hovrätt till tingsrätt. Självfallet är ett viktigt skäl för en nedflyttning den tidigare angivna principen att tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i den första domstolsinstansen. Denna princip har vi i de föregående avsnitten tillämpat på ett stort antal målgrupper som förvaltningsdomstolarna handlägger och föreslagit att den första domstolsprövningen skall flyttas från kammarrätt till länsrätt.

Precis som för flertalet av de nämnda målgrupperna finns det när det gäller kronofogdemålen ytterligare skäl som kan åberopas till stöd för en motsvarande nedflyttning. Ett sådant skäl är att målen helt enkelt passar bättre för handläggning i tingsrätt än i hovrätt. När den

nuvarande ordningen infördes antogs att kronofogdemyndigheternas beslut och åtgärder skulle bli föremål för en tillräckligt kvalificerad bedömning för att kunna utgöra ett omedelbart underlag för överprövning i hovrätt (prop. 1980/81:8 s. 151). Vid samtal med representanter för hovrätterna har vi fått den uppfattningen att utvecklingen har blivit en annan än vad man hoppades på år 1981. Det har framgått att de handlingar som kommer från kronofogdemyndigheterna ofta är osorterade, att målen inte sällan är dåligt utredda och att det kan finnas brister i motiveringen i de överklagade besluten. Målen är alltså sådana att det ofta torde finnas anledning för rätten att komplettera dem på något sätt innan de är färdiga för avgörande. Sådan komplettering utförs enklare i tingsrätt, där reglerna om rättens sammansättning och arbetsformer gör att förberedande åtgärder normalt sett utförs enklare än hovrätt. Även tingsrätternas bättre lokala förankring är ägnad att förenkla handläggningen av målen.

Ett annat skäl för en nedflyttning är hänsynen till hovrätternas arbetsbelastning. Vid de domstolsbesök som vi har gjort har vi fått den uppfattningen att hovrätterna har en mycket besvärlig arbetssituation. Den uppfattningen vinner stöd av tillgänglig målstatistik som visar att balansläget i hovrätterna successivt har försämrats under den senaste tioårsperioden. Av en undersökning som domstolsverket har gjort över hovrätternas målutveckling och målstruktur (DV-rapport 1990:4) framgår också att väntetiderna för allmänheten i hovrätterna har ökat och nu har nått en nivå som för vissa måltyper är oacceptabelt långa. Det finns inga tecken på att tillströmningen av mål till hovrätterna skulle minska, snarare tvärtom. I ett sådant läge är det självklart värdefullt att ta till vara möjligheten att avlasta hovrätterna den relativt arbetskrävande målgrupp som kronofogdemålen utgör. Det gäller i synnerhet som allt tyder på att målen inte blir lika betungande om de handläggs i tingsrätterna - de sprids ut på flera domstolar, tingsrätternas handläggningsformer passar bättre och målen kan avgöras under medverkan av färre domare.

Det finns ett förhållande till som man kan åberopa som skäl för att flytta ned överprövningen av utsökningsmålen från hovrätterna till tingsrätterna. Verkställigheten är det sista, och ibland svåraste, ledet i realiserandet av en civilrättslig förpliktelse, och det är värdefullt för den domare som dömer i civilmål att få erfarenhet av verkställighetsförfarandet. En nedflyttning av överprövningen gör att inte bara överrättsdomarna utan också tingsrättsdomarna kan få sådana erfarenheter.

Vilken tyngd har då de skäl som år 1981 ansågs tala mot att kronofogdemålen skulle överprövas av tingsrätterna? Det första skälet var att antalet tingsrätter var större än antalet kronofogdemyndigheter. Det förhållandet är ännu mera påtagligt idag. Det finns 24

kronofogdemyndigheter och 97 tingsrätter. Vi skall senare gå in på frågan, om man bör utforma forumregler så att alla eller bara vissa tingsrätter skall pröva överklaganden, men det finns anledning att redan här försöka besvara den principiella frågan - innebär det en avgörande nackdel att ha ett system där överinstanserna är fler än underinstanserna?

Man kan börja med att konstatera att det strider mot vad man kommit att betrakta som normala instansordningsprinciper att ha ett sådant system. Det normala är att antalet beslutsorgan är störst på den lägsta nivån. Så är förhållandet beträffande både de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Och en motsvarande ordning gäller inom andra områden där man har byggt upp en särskild organisation för att hantera frågor som överklagas från underinstanser av samma slag. Exempel på detta är förhållandena inom socialförsäkringsrättskipningen och rättskipningen på hyresområdet. Också när det gäller frågor som helt och hållet hanteras inom förvaltningen brukar förhållandet vara detsamma.

Men av denna "normalordning" för ett system för överprövning kan man nog inte dra några vittgående slutsatser när det gäller den fråga som är aktuell här. Det är nämligen så att, om man bygger upp en organisation i flera instanser för prövning och överprövning av ärenden av ett visst slag, så är det närmast självklart att organisationen blir pyramidformad med basen i den lägsta instansen. Det beror förstås på att antalet ärenden är störst i den lägsta instansen. Men när det gäller kronofogdemålen har man inte byggt upp en speciell överinstans just för dem. Överprövningen skall i stället ske i en annan myndighetsorganisation, de allmänna domstolarna, som i första hand är uppbyggd för andra göromål än att överpröva kronofogdemål. Det gör att man inte kan döma ut ett system där tingsrätterna är överinstanser till kronofogdemyndigheterna med hjälp av argumentet att ett sådant system skulle bli annorlunda utformat än vad som är vanligt.

Ett annat argument som ibland åberopas för att man inte bör ha ett system där överprövningsinstanserna är flera än underinstanserna är att rättstillämpningen då riskerar att bli oenhetlig. En kronofogdemyndighets beslut skulle komma att överprövas av flera olika domstolar som kanske tillämpar reglerna på olika sätt. Detta kan, sägs det, försvåra arbetet hos kronofogdemyndigheten. Argumentet kan emellertid åberopas inte bara av myndigheter som får sina beslut överprövade utan av alla som processar inför domstol. Ju flera domare som sysslar med en viss målgrupp, desto större är risken för att reglerna kan komma att tillämpas på olika sätt. Och om man skall göra något åt det problemet, är det en alldeles otillräcklig åtgärd att minska antalet domstolar som sysslar med den aktuella målgruppen. Eftersom det på de flesta tingsrätter tjänstgör ett flertal domare som

är självständiga i sin ämbetsutövning, kvarstår nämligen risken för olikhet i rättstillämpningen. Vidare bygger vårt system på huvudprincipen att de allmänna domstolarna skall ha en mer eller mindre generell saklig kompetens och på den därmed sammanhängande tanken att en domare bör ha en så bred kunskap och överblick över hela det juridiska fältet som möjligt. Intresset av enhetlighet i rättstillämpningen tillgodoses i ett sådant system inte i första hand genom att man koncentrerar hanteringen i underinstanserna till ett fåtal beslutsfattare utan genom vägledande avgöranden från den högsta instansen. Den påtalade risken för oenhetlighet i rättstillämpningen kan därför inte heller sägas vara något avgörande argument mot en ordning med tingsrätterna som överinstanser till kronofogdemyndigheterna.

Inte heller i övrigt kan vi se att det finns några avgörande nackdelar med ett system med flera överinstanser än underinstanser.

Ett annat argument mot en tingsrättslösning som åberopades år 1981 var att man möjligen skulle bli tvungen att låta exempelvis mål om avhysning prövas endast av vissa tingsrätter. Detta sammanhänger med att hyrestvister och bostadsrättstvister på den tiden inte kunde prövas av alla tingsrätter utan skulle anhängiggöras vid de 24 fastighetsdomstolarna. Sedan den 1 januari 1991 är emellertid alla tingsrätter behöriga att handlägga hyrestvister och bostadsrättstvister och det problem som möjligen förelåg år 1981 är därför inte något problem i dag.

Däremot kan det sista skälet mot en tingsrättslösning som åberopades år 1981 - att instanskedjan blir lång - inte avfärdas lika lätt. Det kan finnas skäl mot att man - utan att vidta några andra åtgärder - bara skjuter in tingsrätten som ny överprövningsinstans mellan kronofogdemyndighet och hovrätt. Visserligen skulle den ordningen på grund av domförhållningarna göra att statskassan skulle tjäna på förändringen. Men för de enskilda skulle förlängningen av instanskedjan kunna medföra att väntetiden på ett slutligt avgörande i vissa fall kom att förlängas på ett oacceptabelt sätt. När det gäller utskömningsmål är det ju särskilt angeläget att ett slutligt avgörande kommer snabbt.

Det finns när det gäller frågan om instanskedjans längd en särskild omständighet som skall nämnas. Regeringen uppdrog den 14 april 1988 åt riksskatteverket att göra en översyn av UB. Riksskatteverket redovisade en del av uppdraget i en delrapport i juni 1990. I rapporten föreslås bl.a. att det införs ett omrövningsinstitut inom exekutionsväsendet. Förslaget innebär att ett överklagande av ett beslut av kronofogdemyndighet alltid måste föregås av en begäran om omrövning hos myndigheten. Om förslaget genomförs, kan man alltså få ett system som i realiteten innebär en ytterligare förlängning

av instanskedjan. Regeringen avser emellertid, enligt vad vi har inhämtat, att vänta med att ta ställning till riksskatteverkets förslag till dess vårt förslag rörande instansordningen har avlämnats. Vi torde därför vid våra överväganden ha att utgå från den ordning som gäller idag.

Vi kan då konstatera att det redan i våra direktiv har anvisats en möjlig lösning på problemet med den långa instanskedjan. Där står att vi bör överväga om en förlängning av instanskedjan bör kombineras med ett system med prövningstillstånd. Vi kommer längre fram i detta avsnitt att närmare diskutera ett sådant system.

Sammanfattningsvis ser vi avsevärda fördelar med en nedflyttning av överprövningen från hovrätt till tingsrätt. Några principiella problem med en ordning där överinstanserna är fler än underinstanserna kan vi inte se. Däremot kan vi urskilja vissa praktiska problem som måste lösas. Framför allt blir det aktuellt att vidta särskilda åtgärder för att undvika att processen i enskilda fall blir för långsam. Fördelarna med en nedflyttning är dock så stora att de med bred marginal väger över dessa praktiska svårigheter. Vi föreslår därför att överprövningen av utsökningsmål i framtiden skall göras av tingsrätt som första instans.

Hur skall tingsrätterna handlägga utsökningsmålen?

Kronofogdemyndighetens beslut i utsökningsmål överklagas till hovrätten genom *besvär*. Besvären prövas av den hovrätt till vars domkrets kronofogdemyndigheten hör. Förfarandet i hovrätten regleras i första hand av bestämmelser i 52 kap. RB och i 18 kap. UB. Enligt dessa har den som vill överklaga kronofogdemyndighetens beslut att skicka in en besvärslaga till kronofogdemyndigheten. Om besvärslagan kommit in i rätt tid, skall kronofogdemyndigheten med ett eget yttrande skicka den vidare till hovrätten.

Förfarandet i hovrätten är i regel skriftligt. Om hovrätten beslutar att inte ändra det överklagade beslutet, behöver klagandens motpart inte beredas tillfälle att yttra sig. I andra fall skall hovrätten skicka besvärslagan till motparten för yttrande. I allmänhet sker ingen ytterligare skriftväxling, utan målet föredras för avgörande. Om det är nödvändigt för utredningen i målet att en part eller någon annan hörs muntligen, får hovrätten besluta att så skall ske på lämpligt sätt. Hovrättens avgörande grundas på vad handlingarna innehåller och på vad som i övrigt förekommit i målet. Hovrättens avgörande kallas för ett *slutligt beslut* och kan i regel överklagas till högsta domstolen.

Med hänsyn till karaktären av de frågor som erfarenhetsmässigt normalt kommer upp i överklagade utsökningsmål bör ett förfarande vid tingsrätt utformas så att skriftlig handläggning blir regel. Vi utgår vid detta ställningstagande från att den prövning som sker i utsök-

ningsmål inte utgör en sådan prövning av civila rättigheter och skyldigheter som avses i artikel 6 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En annan sak är att muntlig handläggning inte sällan torde vara till fördel bl.a. för att klargöra klagandens inställning i målet. I de flesta fall torde dock skriftlig handläggning vara tillräcklig.

Mot denna bakgrund anser vi det lämpligt att tingsrätternas handläggning av överklagade utsökningsmål skall ske enligt reglerna i den domstolsförarandelag som föreslås ersätta den nuvarande ärendelagen (jfr kap. 26). Lagen ger, som framgår av vår redogörelse för den längre fram i betänkandet, utrymme för flexibilitet när det gäller valet mellan muntlighet och skriftlighet.

Förelägganden att väcka talan

Särskild uppmärksamhet förtjänar de fall där kronofogdemyndigheten enligt särskilda bestämmelser har att förelägga utmätningssökanden eller någon annan att inom viss tid väcka talan vid tingsrätt (4 kap. 20, 22, 23 och 26 §§, 9 kap. 11 § och 13 kap. 7 § UB).

4 kap. 20 § UB handlar om det fallet att någon annan än gäldenären, en tredje man, hos kronofogdemyndigheten hävdar att den lösa egendom som myndigheten står i begrepp att utmäta inte tillhör gäldenären utan den tredje mannen. Reglerna är även tillämpliga när det gäller fast egendom, 4 kap. 26 § UB. Ett vanligt fall är att det är gäldenärens hustru som påstår att egendomen tillhör henne och att den därför inte kan utmätas för mannens skulder. Ofta kan kronofogdemyndigheten avvisa sådana påståenden utan vidare. Det finns nämligen ett par presumtionsregler i UB enligt vilka man i regel har att utgå från att lös egendom som finns hos gäldenären också tillhör honom (4 kap. 18 och 19 §§ UB). Liknande regler finns beträffande fast egendom (4 kap. 24 och 25 §§ UB). I andra fall kan det vara så klart att egendomen tillhör tredje man och inte gäldenären att kronofogdemyndigheten utan vidare kan låta bli att utmäta egendomen. Men om frågan är tveksam, finns det en tredje möjlighet. Kronofogdemyndigheten kan då utmäta egendomen och samtidigt förelägga tredje man att väcka talan i saken vid tingsrätt mot den som har ansökt om utmätning (utmätningssökanden) och gäldenären. Ett sådant föreläggande kan kronofogdemyndigheten också meddela efter utmätningens beslut. Den möjligheten torde främst komma till användning om tredje man framfört sina anspråk på egendomen sedan utmätning skett. Påföljden för tredje man av att han inte väcker talan enligt ett sådant föreläggande är att han förlorar sin rätt mot utmätningssökanden. Ett undantag gäller för det fallet att utmätningssökanden inom den tid som står i föreläggandet har väckt talan mot tredje

man. Om kronofogdemyndigheten har meddelat ett föreläggande för tredje man enligt den här bestämmelsen, får den utmäta egendomen i de flesta fall inte säljas innan tvistemålet vid domstol har blivit slutligt avgjort eller tiden för att väcka talan har gått ut utan att tredje man har väckt talan (8 kap. 5 § UB). När det slutligen står klart vilken utgång det blivit i den rättegång som föreläggandet avser, kan det avbrutna förfarandet hos kronofogdemyndigheten fortsätta. Om tredje man inte har inlett någon rättegång eller om han har förlorat rättegången, bör utmätningssökanden ge in bevis om det till kronofogdemyndigheten så att egendomen kan säljas. Och om tredje man i stället vinner processen, blir det han som får vända sig till kronofogdemyndigheten och visa upp domen. Då skall förstås utmätningen hävas. Tanken bakom det här systemet är att det i en riktig rättegång inför domstol finns bättre möjligheter att pröva svåra bevisfrågor än i det skriftliga förfarandet inför kronofogdemyndigheten.

Det finns enligt vår mening ingen anledning att överväga några förändringar av vad som sålunda gäller enbart av det skälet att överprövningen av kronofogdemyndighetens avgöranden kan komma att flyttas till tingsrätt. Kronofogdemyndigheten bör därför även med en sådan ordning, i de fall som avses i 4 kap. 20 § UB, förelägga tredje man att väcka talan vid tingsrätt inom viss tid.

Regeln om föreläggande att väcka talan gäller enligt nuvarande regler även när hovrätten har att pröva ett överklagande i ett utsökningsmål. Om tredje man inte har haft någon framgång hos kronofogdemyndigheten, utan den egendom som han påstod tillhörde honom har utmätts, kan han överklaga utmätningsbeslutet till hovrätt och där upprepa sitt påstående att det är hans egendom som utmätts och inte gäldenärens. Hovrätten kan då fastställa utmätningsbeslutet, om inte heller hovrätten tror på påståendena. Och om hovrätten däremot finner att påståendena är riktiga, kan hovrätten också upphäva utmätningen. Om hovrätten finner att frågan är tveksam, kan slutligen hovrätten i sitt beslut fastställa utmätningsbeslutet och förelägga tredje man att väcka talan vid tingsrätt mot utmätningssökanden och gäldenären.

Det här är en ordning som är naturlig i ett system där förfarandet är nästan uteslutande skriftligt och försiggår hos en annan domstol än den som skall pröva en eventuell talan som väcks enligt föreläggandet. Men saken kommer möjligen i ett annat läge, om kronofogdemyndighetens utmätningsbeslut skall överklagas till tingsrätt i stället för till hovrätt. Man kan som ett exempel ta det långt ifrån ovanliga fallet att tingsrätten prövar ett mål där utmätningssökanden och en tredje man båda har överklagat ett utmätningsbeslut och yrkat att det upphävs på grund av att tredje man äger den utmäta egendomen. Det kan i det fallet förefalla opraktiskt att rätten avgör det överklagade utsökningsmålet genom att fastställa utmätningen och samtidigt

förelägger tredje man att väcka talan mot gäldenären och utmätnings-sökanden vid tingsrätten. Parterna måste rimligen undra varför de skall väcka en ny talan när saken redan är uppe vid tingsrätten. Vi har därför frågat oss om det går att förenkla det här systemet för det fall att överprövningen av utsökningsbeslut flyttas från hovrätterna till tingsrätterna. Kan man inte pröva tredje mans äganderätt i målet om överprövning av kronofogdemyndighetens utmätningsbeslut? Eller är det nödvändigt att först avgöra frågan om utmätningen skall bestå? Kan inte den frågan vila till dess att rätten har klarat ut frågan om tredje mans eventuella äganderätt?

Svaret torde ha att göra med kravet på snabbhet i utsökningsförfarandet. En ordning där tredje man tillåts försena förfarandet med oklara och svårbevisade påståenden om sin äganderätt till den utmäta egendomen skulle troligen minska effektiviteten i utsökningsförfarandet. Det får ses som angeläget att utmätningsbeslutets bestånd även i framtiden prövas snabbt i ett i huvudsak skriftligt förfarande på grundval av de presumptionsregler som finns i UB. Tredje mans anspråk får prövas senare.

Man bör alltså behålla en ordning där rätten i samband med att den fastställer utmätningsbeslutet ger tredje man tillfälle att inom viss tid tala om för rätten om han vill att den skall pröva hans rätt till egendomen enligt vanliga civilrättsliga regler. Men måste prövningen ske i ett särskilt mål som handläggs enligt RB? Går det inte lika bra att göra den inom ramen för det i huvudsak skriftliga förfarande enligt vilket rätten prövar om utmätningen skall bestå?

Civilrättsliga tvister om vem som äger viss egendom kan sägas höra till de frågor för vilkas prövning RB är särskilt avpassad. Uppdelningen av handläggningen i förberedelse och huvudförhandling samt principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration ger erfarenhetsmässigt de bästa förutsättningarna för riktiga avgöranden i den här typen av mål, där det ofta förekommer muntlig bevisning. Ett sådant i huvudsak skriftligt förfarande som är lämpligt för prövningen av utmätningsbeslutets bestånd är enligt vår mening en dålig lösning när det gäller att slita en tvist om vem som äger den utmäta egendomen. Även i fortsättningen bör alltså frågan om tredje mans rätt till egendomen handläggas enligt RBs regler.

Den möjlighet som då återstår att förenkla hanteringen av frågor om föreläggande enligt 4 kap. 20 § UB är att arbeta med ett system efter mönster från reglerna om hänskjutande till rättegång i den summariska processen. Rätten skulle alltså samtidigt som den beslutar att utmätningen skall bestå ge tredje man tillfälle att inom viss tid ange huruvida han yrkar att frågan om hans äganderätt prövas enligt RB. Om tredje man gör det, skall rätten med en sådan lösning övergå till att handlägga frågan enligt RBs regler. Vinsten för tredje man blir

att han slipper att skriva en stämningsansökan. Men en sådan lösning innebär en komplikation av regelsystemet. Hur skall man exempelvis göra i de fall där bara utmätningssökanden och tredje man är parter i utsökningsmålet medan tvistemålet skall vara en process där även gäldenären är part? Och hur skall man göra i de fall den domstol som handlagt utsökningsmålet inte är behörig att pröva tvistemålet på grund av att exempelvis reglerna om fastighetsforum är tillämpliga?

Enligt vår mening är det inte försvarligt att komplicera regelsystemet med regler av det beskrivna slaget när vinsten med sådana regler blir så pass måttliga. Vi föreslår därför inga förändringar i den ordning som nu gäller för förelägganden enligt 4 kap. 20 § UB.

Den regel om förelägganden att väcka talan som vi hittills behandlat, 4 kap. 20 § UB, är den regel som tillämpas mest; övriga regler om föreläggande att väcka talan tillämpas relativt sällan, i varje fall i överklagade utsökningsmål. Vi gör, när det gäller förelägganden för sökanden att väcka talan mot tredje man i fall där egendomen utmätts med förbehåll för tredje mans rätt (4 kap. 22 § UB) och där en rättighet blivit utmätt men det råder ovisshet om rättighetens bestånd (4 kap. 23 § UB), samma bedömningar som vi gjort ovan när det gäller förelägganden enligt 4 kap. 20 § UB. Även i dessa fall bör alltså det nuvarande systemet med föreläggande att väcka talan vid tingsrätt bestå.

Bestämmelserna om föreläggande att väcka talan i samband med indrivning av utmätt fordran (9 kap. 11 § UB) och i samband med fördelning av influtna medel (13 kap. 7 § UB) torde mycket sällan komma till användning vid domstols överprövning av utsökningsmål. Det finns ingen anledning att införa några särskilda nya regler för de fallen.

Forumfrågor

En särskild fråga är vilken tingsrätt som skall överpröva kronofogdemyndighetens beslut. Om man skulle följa den princip som i allmänhet tillämpas när man tillskapar regler för överklagande av myndighetsbeslut, skulle det bli de 24 tingsrätter som ligger i samma orter som kronofogdemyndigheterna som får överpröva besluten. Men en sådan ordning är inte invändningsfri. Vår uppfattning är, som vi redan antytt, att man i största möjliga utsträckning bör sträva efter att undvika koncentration och specialisering inom domstolsväsendet. Principen bör vara att alla tingsrätter skall tilldelas alla typer av mål, om det inte finns starka skäl som talar i annan riktning. De problem som kommer upp i utsökningsmålen är i stor utsträckning frågor som kan sägas vara hänförliga till vad man brukar kalla den centrala juridiken, civilrätten och processrätten. Det är med andra ord närmast fråga sådana juridiska frågor som varje domare utan svårighet bör

behärska. Det finns alltså inte anledning att med hänsyn till målens beskaffenhet göra avsteg från principen att alla tingsrätter bör delta i handläggningen av målen. I samma riktning talar det förhållandet att det inte sällan kan bli aktuellt med muntlig förhandling vid tingsrätten och att det därför kan vara till fördel för parterna, om handläggningen har en lokla spridning.

Enligt vår uppfattning bör alltså utsökningsmålen fördelas på samtliga tingsrätter. Den naturligaste lösningen kan därvid tyckas vara att knyta behörigheten till var svaranden i utsökningsmålet har sitt hemvist. Så har forumreglerna för kronofogdemyndigheterna utformats (4 kap. 8 §, 15 kap. 7 § samt 16 kap. 1 och 10 §§ UB). Men en sådan regel riskerar att föranleda svårigheter vid tillämpningen. Inte sällan handläggs utsökningsmålet vid en annan kronofogdemyndighet än den där gäldenären har sitt hemvist, exempelvis där han har egendom. I de fall där gäldenären har sitt hemvist utomlands skulle det vidare behövas specialregler.

En enklare och mera lättillämpad lösning skulle man få, om man lät klaganden själv välja vilken av tingsrätterna i länet som han vill klaga till. En sådan lösning tillskapades vid 1989 års reform av exekutionsväsendet när det gäller frågor om utdömande av vite och häktning samt de fall där en enskild skall föreläggas att väcka talan (2 kap. 15, 16 och 24 §§ UB). Där får kronofogdemyndighet, åklagare och enskilda vända sig till vilken tingsrätt som helst i det län där kronofogdemyndigheten finns. Fördelarna med en sådan lösning är att reglerna blir enkla och lättbegripliga och att det inte blir så stor risk för rättsförluster på grund av att överklaganden görs till fel tingsrätt.

När det gäller forumreglerna anser vi sammanfattningsvis att regler av traditionell typ, som i första hand knyter behörigheten till gäldenärens hemvist, blir för krångliga. Vi föreslår i stället att den som vill överklaga ett beslut i ett utsökningsmål får vända sig till vilken som helst av tingsrätterna i det län där kronofogdemyndigheten finns. Vi återkommer i specialmotiveringen till några ytterligare detaljer när det gäller utformningen av forumreglerna.

Rättens sammansättning

Tingsrätt är vid handläggning av dispositiva tvistemål i många fall domför med en lagfaren domare. Det finns enligt vår uppfattning ingen anledning att för utsökningsmålens del överväga en starkare sammansättning.

Vi föreslår alltså att tingsrätterna vid överprövning av utsökningsmål skall bestå av en lagfaren domare.

Överklagande

Som vi redan nämnt finns det ett problem med att flytta ned överprövningen av utsökningsbeslut från hovrätt till tingsrätt - instanskedjan förlängs. Det är inte fråga om att samhällets kostnader för överprövningen blir högre på grund av att man skjuter in tingsrätten mellan kronofogdemyndigheten och hovrätten - tvärtom minskar kostnaderna även om man erbjuder obegränsade möjligheter till överprövning i hovrätt av tingsrätternas avgöranden. Men just när det gäller utsökningsmålen är det angeläget att ett slutligt avgörande kommer snabbt. Det är ju ofta fråga om fall där egendom som tillhör enskilda har tagits om hand tvångsvis och det ligger i sakens natur att sådana frågor måste lösas utan dröjsmål. Om man utan att vidta några andra åtgärder skjuter in tingsrätterna som mellaninstanser, kan man i en del fall riskera att den tid som parterna måste vänta på ett slutligt avgörande förlängs på ett oacceptabelt sätt. Problemet aktualiserar frågan om införande av prövningstillstånd i ledet mellan tingsrätt och hovrätt. Innan man inför ett sådant system måste en avvägning ske. Fördelarna måste vägas mot de risker för felbedömningar som alltid finns och som ökar ju mera begränsat material domstolen har vid sin prövning.

Vid denna avvägning är det viktigt att se på vad det är som prövas i utsökningsmålen. Målen rör verkställighet av beslut som fattats i annan ordning, exempelvis av skattemyndigheter eller av domstolar. Därigenom är behovet av domstolsprövning i flera instanser mera begränsat än när det gäller många andra mål. Därtill kommer att målen i regel är brådskande varför det är särskilt angeläget att ta till vara möjligheter att snabbare nå fram till ett slutligt avgörande.

Mot bakgrund av det sagda föreslår vi att parternas rätt att få tingsrätts beslut överprövade av hovrätt i utsökningsmål begränsas. Talan mot tingsrättens avgörande skall inte få prövas av hovrätten, om inte hovrätten meddelat prövningstillstånd. Prövningstillstånd skall bl.a. få meddelas om hovrätten efter en preliminär granskning anser att det finns skäl som talar för en ändring i det beslut som tingsrätten kommit till. Bestämmelserna om prövningstillstånd föreslås utformade i enlighet med 49 kap. 12, 13 och 15 §§ RB.

Övervägandena rörande instansordningen för utsökningsmålen bör föranleda att vi också tar upp frågan om det finns anledning att inskränka rätten att överklaga hovrättsavgöranden till högsta domstolen (jfr prop. 1988/89:78 s. 39). Sådana inskränkningar har två fördelar. Tiden förkortas fram till dess ett lagakraftvunnet avgörande föreligger och dessutom avlastas högsta domstolen arbete. Ett oinskränkt fullföljdsförbud skulle emellertid, som vi påpekat i avsnitt 21.4, leda till oacceptabla nackdelar för prejudikatbildningen. Vad man får överväga är att laborera med *fullföljsförbud med s.k. ventil*,

som vi också beskrivit i avsnitt 21.4 och som redan nu gäller på flera rättsområden. Ett sådant system skulle avlasta högsta domstolen arbete med alla fall där hovrätten inte funnit att målet är av intresse för rättstillämpningen, dvs. i första hand alla mål där hovrätten inte meddelat prövningstillstånd. Dessutom skulle högsta domstolen rimligen också avlastas en hel del av de fall där hovrätten efter prövningstillstånd prövat målet i sak, nämligen de fall där hovrätten efter ändringsdispens ändrat ett felaktigt tingsrättsavgörande. De fall där hovrätten skulle "öppna ventilen" skulle utgöras av de fåtaliga mål där hovrätten meddelat prövningstillstånd på grund av att fallet är av intresse för rättstillämpningen och därefter prövat målet i sak.

Med hänsyn till utsökningsmålets karaktär anser vi att man utan beaktansvärda olägenheter kan införa ett system med fullföljdsförbud med s.k. ventil när det gäller möjligheterna till överklagande till högsta domstolen i utsökningsmål.

22.9.2 Mål om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter

Enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter skall i vissa fall avräkning för skulder gentemot det allmänna göras från belopp som det allmänna annars skulle ha betalat till den enskilde, exempelvis överskjutande skatt. Frågor om avräkning prövas av kronofogdemyndighet. Kronofogdemyndighetens beslut kan överklagas på samma sätt som dess beslut i utsökningsmål. Enligt vår mening bör reglerna för överklagande i dessa mål även framgent överensstämma med motsvarande regler för utsökningsmål. Vad vi föreslagit för dessa mål bör således genomföras även för mål om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter.

22.9.3 Överklaganden i den summariska processen

Summarisk process är den gemensamma benämningen för handläggning av mål om lagsökning, betalningsföreläggande och handräckning vid tingsrätterna. Processen går ut på att den som har ett krav mot någon annan skall kunna få detta fastställt av tingsrätten på ett snabbt och billigt sätt. Med tingsrättens avgörande som grund kan sedan verkställighet begäras hos kronofogdemyndigheten. Lagsökning och betalningsföreläggande, som regleras i lagsökningslagen (1946:808), avser krav på pengar, medan handräckning enligt handräckningslagen (1981:847) avser andra krav.

Riksdagen beslutade i maj 1990 om genomgripande förändringar som gäller den summariska processen (prop. 1989/90:85, JuU31, rskr. 11, SFS 1990:746-748). Handläggningen flyttas från tingsrät-

terna till kronofogdemyndigheterna och blir enklare och mer enhetlig än i dag. Lagsökning och betalningsföreläggande förs samman till en enda processform som kallas betalningsföreläggande. En del handräckningsmål följer samma regler som målen om betalningsföreläggande. Dessutom införs en särskild handräckningsform för att man i vissa fall utan omgång skall kunna återställa olovligen rubbad besittning eller vidta annan rättelse. Den nya summariska processen regleras i en enda lag, lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BfL). Lagen träder i kraft den 1 januari 1992.

Vissa avgöranden av kronofogdemyndighet enligt BfL kommer att få överklagas till hovrätt. Ett mål om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning som inte avgörs till sökandens förmån kan avgöras genom beslut om avvisning eller avskrivning. Om sökanden är missnöjd med ett sådant beslut, kan han överklaga det till hovrätt. Om sökanden är missnöjd med ett utslag enligt BfL såvitt gäller hans rätt till ersättning för kostnader, får han överklaga beslutet i den delen till hovrätt. Kronofogdemyndighets utslag i mål om särskild handräckning kan också överklagas till hovrätten. Slutligen kan kronofogdemyndighets interimistiska beslut i mål om särskild handräckning överklagas till hovrätten. Bestämmelserna om överklagande står i 55 - 58 §§ BfL.

I prop. 1989/90:85 anförde justitieministern (s. 89) att den förordade lösningen beträffande överklagande kan behöva omprövas i ljuset av vad som kommer ut av domstolsutredningens arbete.

Motsvarande skäl som i det föregående har anförts i fråga om utsökningsmålen talar för att kronofogdemyndigheternas beslut också i målen enligt BfL skall överklagas till tingsrätterna i stället för till hovrätterna. Härtill kommer att det är fråga om ett rättsområde som tingsrätterna har stor erfarenhet av.

Vi föreslår att överklaganden av kronofogdemyndigheternas beslut enligt BfL skall ske enligt samma regler som vi föreslagit för utsökningsmål.

22.9.4 Mål om statlig lönegaranti vid konkurs

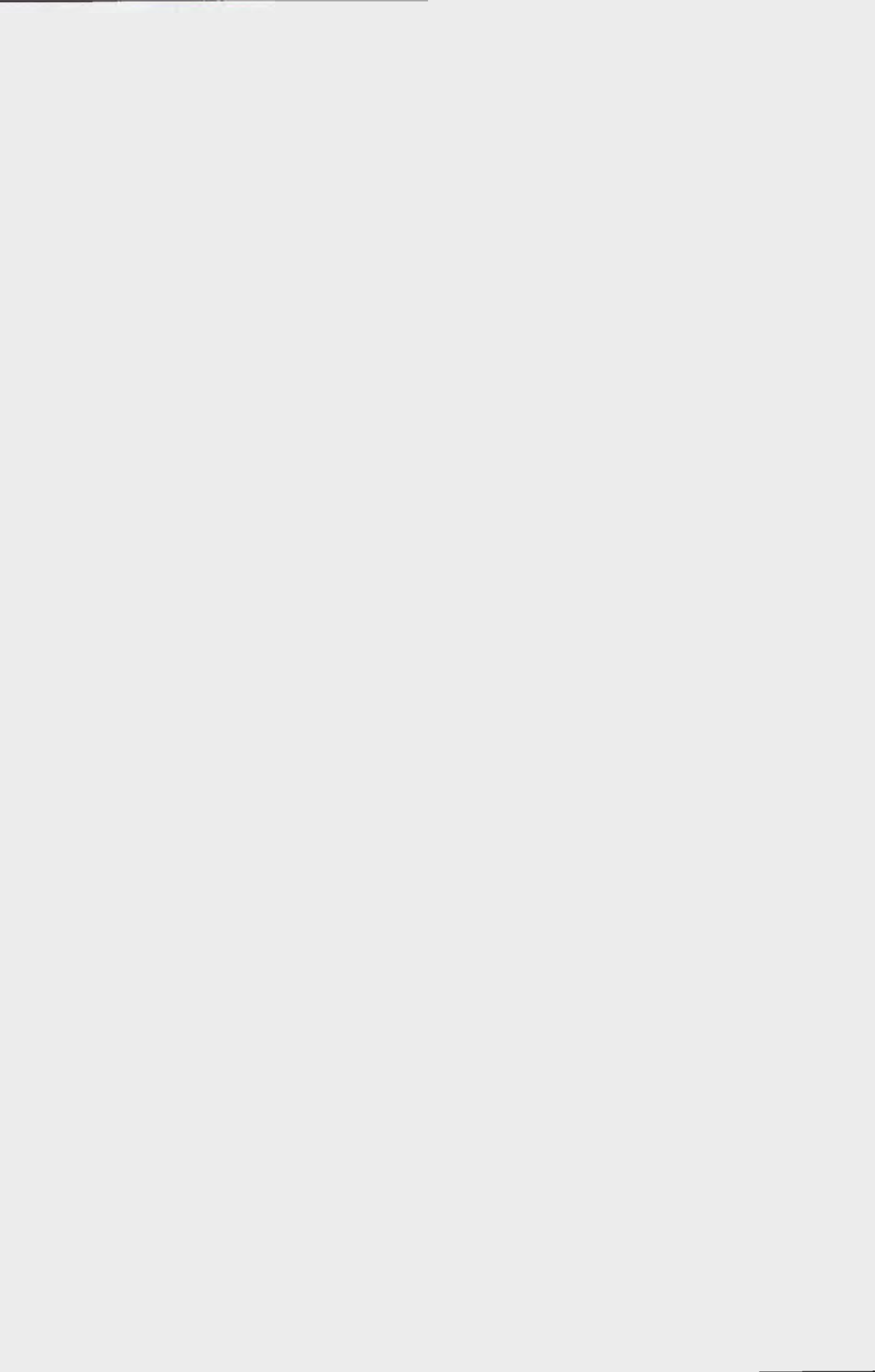
Enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs (lönegarantilagen) svarar staten för betalning av arbetstagares fordran hos arbetsgivare som försätts i konkurs. I konkurser där det inte förekommer bevakningsförfarande är det kronofogdemyndigheten som prövar i vad mån betalning enligt garantin skall utgå för en fordran i konkursen. Kronofogdemyndighetens beslut överklagas till hovrätt på samma sätt som kronofogdemyndighetens beslut i utsökningsmål.

Även i dessa mål talar starka skäl för att överprövningen flyttas

från hovrätterna till tingsrätterna. En särskild omständighet som kan behöva övervägas är att det i lönegarantimålen i allmänhet är fråga om tillämpning av arbetsrättsliga regler. I hovrätterna förekommer det därför att lönegarantimålen lottas på specialavdelningar för att tillgodose behovet av kunskap om arbetsrättsliga regler. Emellertid handlägger tingsrätterna en del tvistemål där det är fråga om tillämpning av sådana regler (2 kap. 2 § lagen 1974:371 om rättegången i arbetstvister). Det är alltså inte fråga om ett rättsområde som är främmande för tingsrätterna. Mot den bakgrunden anser vi att det inte föreligger några skäl att med hänsyn till lönegarantimålens beskaffenhet anordna överprövningen på annat sätt än vad som gäller för utsokningsmål. Det sagda gäller även frågorna om domförhet, behörig domstol och prövningstillstånd. När det gäller prövningstillståndsfrågan vill vi särskilt påpeka att lönegarantimålen endast avser rätten till betalning av allmänna medel och inte själva fordringens existens eller belopp.

Ursprungligen kunde inte hovrättens avgöranden i lönegarantimål överklagas till högsta domstolen. Sedan den 1 juli 1989 kan emellertid hovrätten tillåta att dess avgörande överklagas enligt principerna för fullföljdsförbud med ventil. Skälet till denna lagändring var hänsynen till prejudikatbildningen (prop. 1988/89:78 s. 33 ff). Enligt vår mening kan systemet med fullföljdsförbud med ventil behållas även med den av oss föreslagna ordningen.

I sammanhanget vill vi anmärka följande. Det förhållandet att det i lönegarantimålen i allmänhet är fråga om tillämpning av arbetsrättsliga regler skulle kunna motivera att tingsrätternas avgöranden överprövades av arbetsdomstolen (AD) i stället för av hovrätt. Den frågan har emellertid övervägts av AD-utredningen i betänkandet Arbetsdomstolen (SOU 1988:30). Utredningen menade, att det inom ADs förhållandevis begränsade organisation inte finns eller kan skapas utrymme för att överpröva lönegarantiärenden. Betänkandet övervägs f.n. inom arbetsmarknadsdepartementet.



V Processrättsliga frågor

23 Inledning

Enligt äldre svensk rättsuppfattning fanns ingen klar principskillnad mellan förvaltning och rättskipning. Såväl tvistemål och brottmål som förvaltningsärenden kunde handläggas på tingen och i likartade former. Under främst 1600-talet gled genom tyskt inflytande förvaltningen och den allmänna rättskipningen isär från varandra. Samtidigt uppkom inom förvaltningens ram en dömande verksamhet som i allmänhet var överordnad den i enklare former fortlöpande egentliga förvaltningsverksamheten. Den dömande verksamheten var likvärdig med de allmänna domstolarnas och bedrevs i domstolsprocessuell ordning i rikets kollegier. Förfarandet byggde på skriftlighet på samma sätt som processen i de allmänna överrätterna.

I 10 kap. 26 § i 1734 års rättegångsbalk intogs en bestämmelse om att de mål som gällde den allmänna hushållningen i riket, kronans varjehanda ingälder eller någons ämbete eller tjänst skulle prövas av dem, som Konungen betrott med vård och inseende däröver efter särskilda bestämmelser. Denna bestämmelse medförde att balken kom att gälla endast i de allmänna domstolarna, dvs. häradsrätter, rådhusrätter, hovrätter och - senare - högsta domstolen, och inte i kammarrätten (f.d. kammarrevisionen) som brutits ut ur kammarkollegiet. Rättskipningen i allmän domstol och förvaltningsrättskipningen kom därmed att allt mera utvecklas efter skilda linjer, även om de bestämmelser angående skriftlig process som meddelats för hovrätt i betydande utsträckning tillämpades också inom förvaltningsrättskipningen.

Införandet år 1948 av RB som processlag för de allmänna domstolarna innebar att skillnaderna blev mera djupgående i och med att RB-förfarandet präglades av principer om muntlighet, omedelbarhet och koncentration och detta inte bara i första instans utan också i hovrätt och högsta domstolen.

I samband med införandet av RB inleddes emellertid ett omfattande reformarbete rörande förvaltningsförfarandet och förfarandet i förvaltningsdomstol. Detta arbete ledde så småningom till införandet år 1971 av förvaltningslagen (1971:290) för förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) för förvalt-

ningsdomstolarna.

FPL medförde - i förening med en samtidig reform av förvaltningsdomstolarna - att förfarandet i allmän domstol och förfarandet i förvaltningsdomstol återigen närmade sig varandra. Särskilt är att märka att FPL visserligen bygger på skriftlighet men i viss utsträckning förutsätter muntliga inslag i förfarandet. Det kvarstår emellertid också betydande praktiska och principiella skillnader.

Nu är läget att rättskipningen i de allmänna domstolarna - tingsrätt, hovrätt och högsta domstolen - för de allra flesta fall regleras av RB. Den frivilliga rättsvården vid tingsrätterna utövas dock inte enligt RB utan enligt lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (ärendelagen). Den lagen innehåller endast ett mindre antal processuella bestämmelser och hänvisar i övrigt till RB:s tvistemålsregler. Förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden regleras numera av förvaltningslagen (1986:223). Vid förvaltningsdomstolarna - länsrätt, kammarrätt, regeringsrätten och försäkringsöverdomstolen - gäller i första hand FPL i fråga om förfarandet.

I betydande utsträckning finns det för särskilda typer av mål och ärenden i anslutning till den materiella lagstiftningen speciella förfaranderegler vilka ersätter reglerna i RB, ärendelagen eller FPL. Dessa lagar är nämligen så konstruerade att sådana bestämmelser i andra lagar vilka meddelats för särskilda typer av mål och ärenden tar över.

RB:s förfaranderegler skiljer sig i många hänseenden från de regler som enligt FPL gäller i allmän förvaltningsdomstol. Framför allt är att märka att ett mål som handläggs enligt RB i regel skall avgöras på grundval av vad som kommer fram vid en muntlig, koncentrerad huvudförhandling, medan FPL som redan nämnts har skriftlig handläggning som huvudregel. RB skiljer vidare mellan tvistemål och brottmål, och ett överklagande enligt balken sker genom vad, revision eller besvär. FPL känner varken tvistemål eller brottmål, och överklaganden sker genom besvär.

RB har under 1980-talet på grundval främst av betänkanden avgivna av rättegångsutredningen (Ju 1977:06) varit föremål för en omfattande översyn och modernisering. I våra direktiv sägs att handläggningsreglerna för tvistemål och brottmål i och med detta får anses för överskådlig tid ha i allt väsentligt funnit sin form. Enligt direktiven bör därför överväganden rörande RB:s regelsystem - med undantag för de frågor som direkt föranleds av vårt uppdrag i övrigt - falla utanför uppdraget.

Även för de allmänna domstolarnas del är det dock enligt direktiven vissa förfaranderegler som kräver ytterligare överväganden, nämligen reglerna i ärendelagen och reglerna om handläggningen i överrätt enligt reglerna om besvär (52 och 56 kap. RB). Enligt direktiven ankommer det på oss att göra en översyn av dessa regler.

När det gäller FPL konstateras i direktiven att den lagen har tillämpats i snart två decennier utan att någon mera heltäckande eller systematisk utvärdering skett och utan att några större förändringar ägt rum. Av allt att döma har enligt direktiven regelverket i allt väsentligt fungerat bra. I direktiven sägs att detta inte hindrar att det nu bör vara dags för en översyn. Även denna översyn ankommer enligt direktiven på oss.

Vidare bör vi enligt direktiven - om vi kommer fram till att vissa måltyper bör flyttas över från en domstolsorganisation till en annan - undersöka vilka processuella regler som är de mest lämpade för de överflyttade målen. Vi bör också överväga huruvida en eventuell omfördelning av måltyper mellan eller inom domstolsorganisationerna - eller eventuellt andra omständigheter - bör föranleda ändringar i domförhetsreglerna.

Vi anser oss ha anledning konstatera att frågor om vilka regler som bör gälla vid överklagande av tingsrättsavgöranden knappast kan bedömas utan att man vet vilka regler som skall gälla i tingsrätt beträffande förfarandet vid frivillig rättsvård. Vid bedömningen av vilka regler som bör gälla i fråga om tingsrätternas frivilliga rättsvård kan det regelsystem som bör gälla i fråga om förvaltningsprocess utgöra en viktig faktor.

Det som har sagts nu medför att våra övervägandena - efter en redogörelse för de principiella skillnaderna mellan RB och FPL - tar sin början med de regler vilka bör gälla i förvaltningsdomstol (se kapitel 25). De frågor vi har att bedöma rörande förfarandet i allmän domstol behandlar vi i kapitel 26.

24 Vad är det som principiellt skiljer FPL från RB?

Allmänt

Twistemål skiljer sig till sin karaktär typiskt sett från brottmål, medan förvaltningsmål typiskt sett skiljer sig från både twistemål och brottmål. Därmed skiljer sig naturligtvis också reglerna om förfarandena.

Brottmål utgör i sig endast de mål som angår frågor om ansvar (se avsnittet 25.7.1 angående några ytterligare måltyper som på grund av särskilda bestämmelser utgör brottmål). Övriga mål i allmän domstol utgör twistemål. Detta medför att en måltyp som överfördes från förvaltningsdomstol till allmän domstol skulle komma att behandlas enligt twistemålsreglerna.

Skall man på ett generaliserande sätt jämföra förfarandet i förvaltningsmålen med något annat förfarande synes det emellertid ligga närmast till hands att göra det med förfarandet i brottmålen. För åtskilliga situationer förekommer nämligen endast en gradskillnad mellan vad som gäller i ett förfarande enligt FPL och i ett brottmålsförfarande.

Detta har inte direkt med någon partsställning (t.ex. staten mot enskild) att göra. Det kan här nämnas att de stora likheterna mellan förvaltningsförfarandet och brottmålsförfarandet torde ha funnits redan före år 1864 medan det fortfarande huvudsakligen ankom på enskilda målsägande att föra ansvarstalan i brottmål. Orsaken till likheterna är i stället främst att söka i att såväl förvaltningsförfarandet som brottmålsförfarandet utmärks av att nästan alltid ett allmänt intresse står mot ett enskilt. Den avvägningen har ansetts kunna göras att det allmänna intresset i vissa hänseenden skall stå tillbaka för det enskilda. I båda förfarandena ligger därför en bevisbörda i allmänhet på den som företräder det allmänna intresset, och domstolen har en mer eller mindre långt gående skyldighet att självant tillvarata den enskildes intressen. Sålunda är domstolen i brottmålsprocessen normalt inte bunden av den tilltalades erkännanden och åberopanden och i förvaltningsprocessen normalt inte bunden av enskild parts medgivanden och åberopanden. Att man måste se på de materiella frågorna i brottmål på ett helt annat sätt än på de materiella frågorna i flertalet förvaltningsmål är en annan sak.

Likheterna mellan förvaltningsförfarandet och brottmålsförfarandet framträder dock inte alltid. För många situationer är det sålunda naturligare att dra paralleller mellan förvaltningsförfarandet och förfarandet enligt RB i indispositiva (dvs. icke-förlikningsbara) tvistemål.

Lagregleringen

Att det många gånger är relativt enkelt att se likheterna mellan förfarandet enligt FPL och förfarandet enligt RB bör inte tillåtas undanskymma att det i åtskilliga hänseenden finns djupgående principiella skillnader mellan dessa lagar. I det följande skall några sådana skillnader redovisas.

För det första skall sägas att man vid utformningen av RB har strävat efter att såvitt möjligt åstadkomma en komplett processlag för tvistemål och brottmål. Detta har medfört att balken omfattar mer än 750 paragrafer. Häremot skall ställas att FPL innehåller endast ett 50-tal paragrafer. Den stora skillnaden i antal beror delvis på att detaljeringsnivån är avsevärt lägre i FPL än RB. Att detaljregleringsambitionen satts lägre såvitt gäller FPL kan till betydande del förklaras av att förvaltningsmålen inte utgör en lika homogen målgrupp som tvistemålen eller brottmålen. Också historiska skillnader torde spela in när det gäller detaljeringsnivån.

Det finns emellertid också många andra orsaker till den stora skillnaden i antal paragrafer. En orsak är givetvis att RB reglerar förfarandet i två skilda typer av mål. FPL bygger vidare i en inte obetydlig utsträckning på hänvisningar till RB, och i många andra fall tillämpas RB:s bestämmelser analogiskt. Härtill kommer bl.a. att bestämmelser t.ex. om domstolarna på förvaltningsrättskipningens område, om dessa domstolars kompetensområden och om säkerhetsåtgärder inom förvaltningsprocessen upptas i några från FPL fristående lagar, medan motsvarande bestämmelser för de allmänna domstolarna finns i RB.

I princip reglerar RB förfarandet från den tidpunkt någon vill göra ett civilrättsligt eller straffrättsligt anspråk gällande till dess att ett rättskraftigt avgörande föreligger. Den rättsliga prövningen av saken är alltså primär. Processen vid klander, t.ex. av ett tvångsskifte eller av en skiljedom, skulle ha kunnat utformas på ett annat sätt, men RB innehåller inga specialregler rörande klanderprocessen, och även klanderprocessen kan därför betecknas som primär.

FPL avser - förutom de numera ganska många mål där domstolsprövningen är primär - även sådana fall som anhängiggörs vid den första domstolsinstansen genom besvär, dvs. fall där saken först har prövats av annan myndighet än domstol enligt en annan lag än FPL - nästan alltid FL. Antalsmässigt är sistnämnda måltyp alltså

dominerande. Det är signifikativt att förvaltningsprocessen fram till år 1948 utvecklades parallellt med den gamla skriftliga, allmänna besvärprocessen, som avsåg inte bara överklaganden av beslut utan också överklaganden av brottmålsdomar.

Processprinciperna

Förfarandet enligt RB kännetecknas bl.a. av att det finns minst två parter. Att det även i besvärprocessen enligt RB - särskilt i rätts-hjälpsammanhang - kan förhålla sig på det sättet att motpart saknas rubbar inte denna huvudregel. Processen enligt RB är i enlighet med detta kontradiktorisk. Vid handläggning enligt FPL är det relativt vanligt att det saknas motpart till en klagande, och reglerna är utformade för att passa även den situationen. I ett sådant fall kan domstolen komma att få en delvis annan roll.

RB var redan från början så uppdelad att den upptar dels vissa allmänna bestämmelser, dels skilda bestämmelser för de skilda instanserna. Efter införandet har särskilt balkens bestämmelser för dispositiva tvistemål - bl.a. genom reformer som skett på grundval av förslag från rättegångsutredningen - i allt högre utsträckning kommit att präglas av tanken att förfarandena i de olika instanserna skall skilja sig från varandra. I första instans - tingsrätten - skall på grundval av en noggrann förberedelse eller förundersökning bästa möjliga garantier skapas för att allt väsentligt processmaterial kan presenteras vid huvudförhandlingen och därmed bedömas i tingsrättens dom. Den andra instansen - hovrätten - skall i ökad utsträckning kunna begränsa sina insatser till en överprövning och inte göra en omprövning av hela saken. Detta innebär t.ex. att möjligheterna att åberopa nya grunder och nya bevis i den högre instansen är begränsade. Den tredje instansen - högsta domstolen - reserveras till största delen för prejudikatbildning. Det skall också sägas att för högre rätt gäller två parallella regelsystem, ett mera kvalificerat för överklagande av dom och ett enklare för överklagande av beslut.

FPL är så uppbyggd att nästan alla paragrafer gäller i alla instanser och avser alla mål. Det finns inget förberedelseinstitut och i betydande utsträckning kan part införa nya omständigheter och nya bevis i den andra instansen. Skillnaderna mellan en process i första instans - länsrätt - och en process i andra instans - kammarrätt - är därför ganska små. Den högsta instansen - regeringsrätten - är dock i huvudsak på samma sätt som den tredje allmänna domstolsinstansen reserverad för prejudikatbildning.

RB-förfarandet är i första hand muntligt även om numera åtskilliga enklare fall kan avgöras på handlingarna. Muntlighetsprincipen avser i första hand avgörandeskedet i alla andra mål än besvärsmål (huvudförhandling). I tvistemål i tingsrätt gäller muntlighetsprincipen

i stor utsträckning även förberedelseskedet. FPL-förfarandet är i första hand - liksom det bakomliggande förvaltningsförfarandet - skriftligt, men i vissa fall kan eller skall förhandling äga rum.

Det är viktigt att lägga märke till att en förhandling enligt FPL kan ges en annan karaktär än en förhandling enligt RB. Jämför man med RB:s huvudförhandling ligger sålunda en viktig skillnad i att domstolen enligt RB får grunda sitt avgörande endast på vad som förekommit vid förhandlingen. Detta brukar kallas omedelbarhetsprincipen. Enligt FPL kan muntligheten principiellt sägas vara ett mer eller mindre omfattande komplement till det skriftliga förfarandet. Också när det har hållits en muntlig förhandling kan domstolen döma på grundval av vad som står i skriftliga handlingar vilka inte omnämnts vid förhandlingen.

Vittnen skall enligt RB utom i vissa speciella fall höras vid huvudförhandlingen i första instans (bevisomedelbarhetens princip). Också sakkunniga måste i många fall höras vid denna förhandling. Enligt FPL gäller inte bevisomedelbarhetens princip, men domstolen får förordna om förhör med vittne eller sakkunnig.

RB:s principer om muntlighet och omedelbarhet avser i förening med en princip om att huvudförhandlingen skall ske i ett sammanhang (koncentrationsprincipen) att skapa de bästa förutsättningarna för den fria bevisprövningen. FPL ställer inga krav på iakttagande av koncentrationsprincipen.

Några av de viktiga - om än kanske inte principiella - skillnaderna mellan RB-förfarandet och FPL-förfarandet gäller frågor om offentlighet. Enligt 19 § FPL kan en del av processmaterialet hållas hemligt för part, om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Parts rätt att enligt RB få del av processmaterialet begränsas aldrig av sekretesshänsyn. Enligt FPL kan domstolen alltid förordna om stängda dörrar när en sekretessbelagd handling skall förebringas vid en förhandling. Enligt RB är möjligheterna att förordna om stängda dörrar avsevärt mindre omfattande.

Uppgifterna för en allmän domstol är inte väsensskilda från de uppgifter som en förvaltningsdomstol har. Båda typerna av domstolar har sålunda att på begäran avgöra rättstvister på sådant sätt att avgörandet kan läggas till grund för avgöranden i senare processer eller för verkställighet, och samtliga domstolar prövar med vårt gamla svenska system såväl sakfrågorna som rättsfrågorna. Ett praktiskt viktigt undantag är att en förvaltningsdomstol i kommunalbesvärsmål endast har att pröva det överklagade beslutets laglighet i vissa hänseenden. Såvitt gäller allmän domstol förekommer en principiell motsvarighet härtill i fråga om t.ex. klander av skiljedom.

Djupgående skillnader finns emellertid när det gäller frågor om på

vilkas bekostnad processerna förs. RB har för tvistemål som huvudregel att vinnande part skall få ersättning av motparten för rättegångskostnader. För brottmålen gäller att den tilltalade kan få ersättning av staten, om han frikänns, men får ersätta staten vissa av dess kostnader, om han fälls. En part som vinner en förvaltningsprocess får i normala fall inte sina kostnader ersatta enligt FPL. I gengäld slipper han betala om han förlorar. Det skall dock påpekas att år 1989 införts lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. som i vissa förvaltningsrättsliga mål ensidigt gynnar enskild part. Det skall också nämnas att FPL är mer frikostig än RB när det gäller att ge part eller annan en möjlighet att få ersättning av allmänna medel för en inställelse inför domstolen. Det skall vidare nämnas att enskilda parter i vissa mål enligt FPL har tillgång till en speciellt förmånlig typ av rättshjälp genom offentligt biträde. Möjligheterna att få annan rättshjälp är dock generellt sett inte så stora i förvaltningsdomstol som i allmän domstol.

Det finns skillnader mellan RB-processen och FPL-processen också såvitt gäller hur slutgiltiga avgöranden som eftersträvas i processerna. Beträffande rättskraft innebär sålunda RB:s reglering bl.a. att ett avgörande av domstol hindrar att en ny process tas upp om samma sak (*res judicata*; förr kallat "negativ rättskraft"). I linje därmed ligger att en talan skall avvisas om det redan pågår en process om saken (*litispendens*). Om man bortser från taxeringsmålen hindrar ett avgörande enligt FPL i allmänhet inte att det tas upp en ny process om samma sak, men det tidigare avgörandet anses i många fall hindra bifall till den nya talan. Den nya talan avvisas alltså inte utan ogillas. I linje därmed ligger att *litispendens* inte alltid konstituerar rättegångshinder. I båda hänseendena är det en starkare betoning av önskemålet att undvika att en sak slutligt får ett felaktigt avgörande som ligger bakom FPL:s regler.

De nu berörda skillnaderna återkommer i fråga om de särskilda rättsmedlen. Enligt RB finns det för allmän domstol tre särskilda rättsmedel, nämligen resning, återställande av försutten tid och besvär över domvilla (58 och 59 kap. RB). Dessa rättsmedel kan få tas i anspråk när det föreligger ett lagakraftvunnet avgörande. Regleringen i RB är relativt detaljerad. Beslutande organ är hovrätt eller högsta domstolen. FPL innehåller inga bestämmelser om särskilda rättsmedel, men med stöd av ett allmänt hållet bemyndigande i 11 kap. 11 § RF kan regeringsrätten bevilja resning eller återställande av försutten tid när det gäller avgöranden av förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Detta sker enligt andra principer än de som gäller enligt RB. Också här ligger det stora intresset av att komma till rätta med felaktiga avgöranden bakom det förhållandet att RB:s regler inte tillämpas.

De juridiska begreppen

Det finns också flera skillnader mellan RB och FPL såvitt gäller den juridiska begreppsapparaten. Här skall något sägas angående frågor om vad som utgör skillnaden mellan rättskipning och rättsvård och mellan mål och ärenden.

Såväl RB som FPL avser endast rättskipning och enligt båda lagarna konstituerar en talan ett mål. Vid allmän domstol gäller - som redan har nämnts - vid sidan av RB den s.k. ärendelagen för den frivilliga rättsvården.

Vid ärendelagens tillkomst uttalade processlagberedningen bl.a. (se NJA II 1947 s. 87) att i såväl teori som rättspraxis sedan gammalt gjorts skillnad mellan rättskipning och rättsvård av annat slag. Beredningen förklarade att rättskipningen därvid i allmänhet karakteriserats såsom samhällets genom domstolarna utövade verksamhet för den materiella rättsordningens upprätthållande. Formen för denna verksamhet är - enligt vad beredningen vidare angav - rättegång och dess syfte är att i ett konkret fall fastställa vad som är rätt mellan vissa parter samt i överensstämmelse därmed meddela rättsskydd åt den, som lidit intrång i sin rätt eller hotas av ett sådant intrång; i straffprocessen tillkom som en särskild uppgift bestämmandet av samhällets reaktion mot ett begånget brott. Samhällets rättsvårdande uppgift är emellertid ej begränsad till rättskipningen, förklarade beredningen, och det var här som den frivilliga rättsvården kom in i bilden.

En avsevärt vidare definition av begreppet rättskipning gavs vid RF:s tillkomst av grundlagsberedningen (prop. 1973:90 s. 232), som i anslutning till nuvarande 1 kap. 8 § RF uttalade att man sedan gammalt har brukat skilja mellan rättskipning som ligger hos domstolarna och förvaltning som omhänderhas av förvaltningsmyndigheterna. Enligt grundlagsberedningen har man därvid med rättskipning förstått den verksamhet som består i att slita rättstvister, i övrigt avgöra frågor angående enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden samt att ådöma straff eller andra brottspåföljder. Med förvaltning har man enligt grundlagsberedningen i första hand avsett verkställighet av den styrande maktens beslut.

Föredragande departementschefen synes ha haft ungefär samma uppfattning som grundlagsberedningen i fråga om innebörden av begreppet rättskipning. I anslutning till nuvarande 11 kap. 4 § RF uttalade han sålunda - efter att ha konstaterat att i fråga om domstolarna gäller att deras verksamhet inte uteslutande utgörs av rättskipning - att domstolarna även har vissa administrativa uppgifter som hänger samman med den dömande verksamheten och att domstolarna sålunda sysslar med personalärenden (angiven prop. s. 387).

Någon definition av begreppet rättskipning kom inte att inflyta i

RF. I 1 kap. 8 § sägs endast att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I 11 kap. 4 § sägs att om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången föreskrivs i lag.

FPL, som gäller "rättskipning", omfattar i princip all den verksamhet som förekommer vid de allmänna förvaltningsdomstolarna och som inte avser domstolsförvaltning. FPL torde därmed förutsätta att begreppet rättskipning definieras på ett annat sätt än vad som förutsätts för en tillämpning av RB och ärendelagen. FPL avser nämligen såväl enpartsmål som tvåpartsmål, och det finns mål som åtminstone i vissa hänseenden är av samma natur som de ärenden som f.n. handläggs vid allmän domstol enligt ärendelagen, dvs. de avser vad som tidigare ansetts utgöra en rättsvård av annan natur än rättskipningen.

Sammanfattningsvis kan man uttrycka situationen på det sättet att i allmän domstol rättskipning är *en* form av domstolarnas rättsvård (jfr Tyskland där "die Rechtsprechung" är en form av "die Rechtspflege"), medan all den vid förvaltningsdomstolarna utövade rättsvården torde utgöra någon form av rättskipning. RF utesluter dock inte att förvaltningsdomstolar sysslar med en rättsvård som varken är rättskipning eller domstolsförvaltning.

Att man för hanteringen i allmän domstol gör en formell uppdelning av handläggningen i mål och ärenden går åtminstone delvis tillbaka på den syn man för det allmänna domstolsförfarandet haft på begreppen rättskipning och rättsvård. Rättskipningen vid allmän domstol kan sägas konstituerad av att det finns ett "mål", dvs. att någon för talan. I RB syftar uttrycket mål i allmänhet på vad som kan sägas utgöra en sak om vilken det förs talan. Målbegreppet kan därmed sägas vara abstrakt, men många uppfattar nog RB:s målbegrepp som ganska konkret, t.ex. avseende vad som finns i en och samma domstolsakt. Förs talan om "flera saker" rör det sig enligt RB om flera mål förenade i en och samma rättegång. Det skall nämnas att i RB härutöver förekommer uttrycken "besvärsmål", "vademål" och "revisionsmål" syftande på vad som omfattas av en *fullföljd* talan. Ett domstolsärende kan sålunda vid överklagande föranleda ett besvärsmål. I princip förutsätter emellertid RB:s målbegrepp ett tvåpartsförhållande.

Det förekommer enligt RB (och troligen även enligt FPL) ärenden inom målens ramar. I den mån en fråga enligt RB om t.ex. häktning, inhämtande av bevisning eller förordnande av offentlig försvarare tas upp särskilt rör det sig nämligen om ett ärende som hanteras enligt RB:s regler (RB-ärende). Numera anses dock att sådana ärenden skall läggas upp som mål (se domstolsverkets tvistemålshandbok, 3.1.2 s. 3, och verkets brottmålshandbok, 2.2 s. 1). Givetvis kan dock ett

sådant "mål" aldrig avgöras genom dom eller slutligt beslut, eftersom själva saken inte är uppe till prövning. Handlar man i strid mot detta kan man komma att sätta RB:s regler om t.ex. begränsningar av rätten till fullföljd av talan ur spel.

Det skall nämnas att FPL saknar bestämmelser om förening av mål. Emellertid kan även i förvaltningsdomstol förekomma att "flera saker" förenas i en och samma rättegång. Detta ger en antydning om att det praktiskt sett kanske inte finns så stora skillnader mellan systemen även om det nog enligt FPL rent tekniskt sett i de berörda fallen inte rör sig om en förening av "mål".

25 Förfarandet i förvaltningsdomstol

Sammanfattning: I detta avsnitt behandlar vi reformfrågor rörande förvaltningsprocessen. Våra överväganden mynnar ut i att den nuvarande förvaltningsprocesslagen skall ersättas av en ny förfarandelag.

25.1 Allmänt

Införandet av FPL som grundläggande lag för all förvaltningsrättskipning innebar ett för rättssäkerheten mycket betydelsefullt steg framåt. Utmärkande för lagen är att den lämnar ett stort utrymme för att anpassa handläggningen till förhållandena i det enskilda målet. Trots att lagen nu varit i kraft i snart två decennier har den inte varit föremål för någon mer omfattande översyn.

Att en för den offentliga verksamheten så viktig lag som FPL med inte alltför långa intervaller måste undergå en översyn är självklart, och våra direktiv lämnar utrymme för en fullständig sådan.

Direktiven pekar på några punkter som bör vara centrala för en översyn av FPL. Dit hör förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet i olika måltyper, tvåpartsprocessen, förhandlingsprincipens tillämpning inom förvaltningsprocessen samt domstolens formella processledning. Vidare bör vi enligt direktiven uppmärksamma hur processen i mål med skriftlig handläggning skall kunna påskyndas och effektiviseras. Vi skall även undersöka effekterna av vissa år 1987 reviderade regler om s.k. kommunikation med part. Till andra regler i FPL som enligt direktiven kan behöva ses över hör reglerna om ersättning för rättegångskostnader och omröstningsreglerna. Också reglerna om rätt för part att få till stånd muntlig förhandling torde enligt direktiven behöva ses över, särskilt i ljuset av den utveckling som skett när det gäller tolkningen av artikel 6 i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

För att få en bild av hur lagen har fungerat har vi låtit göra en kartläggning av dess tillämpning. Kartläggningen har omfattat intervjuer med 68 domare vid regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna och med 18 praktiskt verksamma jurister som mer eller mindre ofta företräder enskilda personer eller det allmänna vid förhandlingar inför sådana domstolar. De allra flesta av de in-

tervjuade domarna har hävdad att lagen har fungerat väl. "Smidig", "flexibel" och "billig" hör till de adjektiv som ofta återkommer i olika domares uttalanden. Flertalet av partsföreträdarna har dock framfört kritik av allmän natur bl.a. såvitt avser förvaltningsprocessens långsamhet. Som en olägenhet har också framhållits att det kan vara svårt att på förhand bedöma hur en process kommer att gestalta sig.

Även en lag som i stort sett har fungerat bra kan givetvis tänkas bli bättre. Det är ju också så mycket som har hänt sedan FPL tillkom. Vad som måste prägla våra överväganden är att processerna skall kunna genomföras med snabbhet och effektivitet utan att några berättigade rättssäkerhetskrav sätts åt sidan.

När vi bedömer reformbehovet beträffande FPL anser vi oss ha anledning att redan inledningsvis konstatera att målmaterialiet i förvaltningsdomstolarna inte tillåter en lika homogen reglering som den vilken kommit brottmålen och tvistemålen till del. Vissa mål i förvaltningsdomstolarna är närmast bagatellartade. Många andra är motsatsen. Vissa mål kan behandlas på ett enkelt sätt. För andra krävs en kvalificerad process. Det som har sagts nu medför att FPL måste lämna utrymme för ganska vitt skilda handläggningsmetoder. Detta är inte riktigt detsamma som att lagen behöver vara oprecis. Att kravet på likabehandling kan tillgodoses är ju grundläggande för all rättskipning.

Varje precisering av vad som skall gälla är dock ägnad att medföra en mer omfattande reglering, och här måste man kryssa mellan Skylla och Karybdis. Det är nämligen en fördel i sig att den rättsregel som gäller rörande en i ett mål uppkommen fråga kan återfinnas enkelt och snabbt. Ett mindre antal paragrafer i en processlag leder emellertid inte i sig till en enklare process. Inte heller leder ett mindre antal paragrafer i sig till att enskilda - de må vara jurister eller ickejurister - alltid har lättare att tillgodogöra sig lagstiftningens innehåll och förstå vad som krävs av dem i en process. Det kan på en viss punkt förhålla sig tvärtom (jfr Fitger i Festskrift till Welamson, år 1988, s. 153).

Många frågor är otvivelaktigt knapphändigt reglerade i FPL, och motivuttalandena lämnar inte sällan utrymme för olika tolkningar. Därmed ställer lagstiftningen avsevärda krav på de domare som skall tillämpa den. Det är onekligen något betänkligt att svaren på de frågor, som vi låtit ställa vid kartläggningen av hur FPL tillämpas, på flera viktiga punkter skiljer sig från varandra i påfallande hög grad. Redan denna omständighet kan sägas peka på ett klart reformbehov även om nog en hel del av skillnaderna i rättstillämpningen kan hänföras till att arbetsbördan varit olika stor i olika domstolar och till att olika domare ibland uppfattat frågorna på olika sätt.

Mot den nu angivna bakgrunden anser vi oss böra koncentrera våra överväganden rörande FPL till två frågeställningar, nämligen dels i vad mån processen kan göras snabbare och effektivare, dels i vad mån man i visst hänseende har anledning att sörja för ökad förutsebarhet i rättstillämpningen genom mera preciserade regler.

Det är naturligt att en del av våra förslag kommer att gå i den riktningen att det uppstår större likheter mellan vad som skall gälla i förvaltningsdomstol och vad som skall gälla i allmän domstol. Rättskipning är rättskipning, även om de förvaltningsrättsliga målen behöver sina speciella regler, tvistemålen sina speciella regler och brottmålen sina speciella regler. Vi menar alltså att man bör använda ett övergripande betraktelsesätt när det gäller förhållandet mellan reglerna om processen i allmän domstol och reglerna om processen i förvaltningsdomstol. Hur reglerna för tvistemål och brottmål skall vara utformade är dock i stort sett redan fastställt genom de reformer som hitintills har skett.

Efter en kort redogörelse för vad som gäller i några andra länder skall vi i avsnittet 25.3 behandla frågor om enparts- eller tvåpartsprocess. De frågorna gäller i första hand huruvida de allmänna intressen som förekommer i förvaltningsmålen alltid skall vara företrädda av ett allmänt organ eller inte. Också frågor om allmänna organs rätt att överklaga beslut av andra allmänna organ berörs. Avsnittet 25.4 avser de för rättssäkerheten mycket viktiga frågorna om domstolens materiella funktion i målen, dvs. domstolens ansvar för utredningen och den materiella processledningen i olika typer av mål.

I avsnittet 25.5 behandlar vi frågor om skriftväxlingen i målen och i avsnittet 25.6 principerna för muntlighet i förvaltningsprocessen. Till stor del handlar det om åstadkommande av en starkare formell processledning. Här är väsentliga bl.a. frågor om avvägningen mellan skriftlighet och muntlighet och om hur reglerna angående domstolens kommunikationsskyldighet bör vara utformade. Vidare tar vi upp frågan om det behövs en skarpare markering av att processen ibland måste delas in i ett förberedande skede och ett skede för målets avgörande.

Avsnittet 25.7 ägnar vi frågor angående omröstning och avsnittet 25.8 frågor om parternas rättegångskostnader. Några andra frågor om ändringar av de nuvarande bestämmelserna i FPL tar vi upp i avsnittet 25.9.

En lagteknisk fråga är om FPL bör ersättas av en ny lag. Redan nu vill vi förutskicka att det behövs en ny lag trots att FPL i stort sett har fungerat bra. Av olika skäl måste det nämligen göras tekniska justeringar i ett relativt stort antal paragrafer, bl.a. alla de paragrafer som anger att överklaganden sker genom "besvär". Ett annat skäl för en ny lag är att det alternativet ger helt andra möjligheter i stilistiskt

hänseende. Sålunda kan med en ny lag varje paragraf ges en modern språkdräkt och nya rubriker införas i lagen efter förebild i den år 1986 tillkomna förvaltningslagen. Lagen blir därmed mera lättläst. Särskilt stora fördelar erbjuder givetvis alternativet med en ny lag för det fallet att FPL bör ges ett mera vidsträckt tillämpningsområde.

25.2 Något om förvaltningsrättskipningen i andra länder

Den svenska förvaltningsprocessrätten är en skapelse till vilken egentligen inte kan sägas ha använts några utländska förebilder. Den är alltså en nästan helt och hållet nationell produkt. Även i många länder vilka står oss nära är förvaltningsprocessrätten mer nationell än vad den allmänna processrätten är. Detta gör att skillnaderna mellan de olika ländernas system är stora.

Såvitt gäller *Danmark, Norge och Island* kan konstateras att det inte finns några förvaltningsdomstolar men väl en hel del förvaltningsmyndigheter som har att pröva överklaganden av andra myndigheters beslut. En part som är missnöjd med förvaltningsmyndighets beslut kan i vissa fall stämma in saken till allmän domstol där muntlighets- och omedelbarhetsprinciperna gäller. Exempelvis kan i Danmark lagligheten av administrativa frihetsberövanden överprövas av allmän domstol på begäran av den som berövats friheten eller den som handlar på hans vägnar (469 § retsplejeloven). I målet skall hållas en förhandling. Vid förhandlingen gäller principen om bevisomedelbarhet (340 § retsplejeloven). Emellertid brukar godtas t.ex. ett läkarintyg om parts mentala tillstånd. Avgörandet får grundas endast på det som passerat under förhandlingarna och på bevisföringen (344 § retsplejeloven).

Det i *Finland* gällande systemet har sin upprinnelse i äldre svensk rätt. För närvarande pågår ett omfattande reformarbete med inriktningen att åstadkomma en modern förvaltningsrättskipning efter tyskt och svensk mönster.

I *England* kan ett beslut av en förvaltningsmyndighet i stor utsträckning bli överprövat i någon av de utomordentligt många tribunaler som har inrättats under 1900-talet. Var och en av tribunalerna har i allmänhet ett mycket begränsat kompetensområde, och varje tribunal har sina processuella regler. Ett normalförfarande för en tribunal har dock fastställts genom *Tribunals and Inquiries Act* från år 1971. Förfarandet är genomgående ackusatoriskt och alltså inte inkvisitoriskt. Det stora flertalet tribunaler håller muntliga förhandlingar och är förmodligen skyldiga att göra detta. Särskilt när det gäller en fråga av preliminär eller subsidiär natur kan dock avgörandet få träffas på handlingarna. En förhandling är i allmänhet

offentlig.

I den mån det saknas närmare bestämmelser om förfarandet inför myndigheter och tribunaler har domstolarna genom case-law utvecklat vissa minimikrav för proceduren (inte sällan uppfattade såsom "gällande av naturen"; jfr Wade, *Administrative law*, 6:e uppl. Oxford år 1988, s. 465). Det anses exempelvis att en tribunal inte har rätt att grunda sitt avgörande på en omständighet som inte har diskuterats inför tribunalen, om inte parterna har haft en möjlighet att kommentera denna omständighet (a.a.s. 539).

En "hearing" är normalt muntlig. Ett mål kan dock i en del fall komma att avgöras på handlingarna, om part får del av och får yttra sig över de handlingar motparten ger in och förfarandet är "fair". När det hålls en förhandling inför en tribunal måste denna ta hänsyn till alla relevanta bevis vilka en part åberopar och informera varje part om alla de bevis som kommer i betraktande och detta oavsett om beviset kommer från motparten eller inte. Tribunalen måste också tillåta att vittnena i målet utfrågas samt tillåta att bevisen kritiseras och att part får argumentera. Om rätten till motförhör i visst fall utsluts leder detta till att avgörandet kasseras.

I fråga om bevisning gäller i övrigt inte alltid samma regler som i domstol. En tribunal kan sålunda i många fall bygga sitt avgörande på ett s.k. hörsägenbevis, om motparten till den som åberopat beviset fått konkreta möjligheter att förringa bevisets värde, genom t.ex. korsförhör. I mål om ett förvaltningsrättsligt tillstånd är domstolen inte bunden av vanliga bevisningsregler, eftersom den annars skulle kunna ha att besluta på grundval av annan bevisning än den vilken den tillståndsgivande myndigheten haft tillgång till. En tribunal brukar numera alltid motivera sina avgöranden.

Det finns inget fast system för överklagande av ett tribunalavgörande. Ibland sker överklagande till en annan tribunal, ibland till en minister och ibland till en domstol - vanligtvis en Magistrate's Court. Också överklaganden från en minister till en tribunal förekommer. I fråga om avgöranden av några tribunaler får överklagande inte ske.

En part kan överklaga ett myndighets- eller tribunalavgörande till domstol antingen med stöd av en särskild bestämmelse om detta (statutory appeal) eller med stöd av High Court's rätt att övervaka hur myndigheter utövar sin makt (judicial review).

Utformningen av rätten till statutory appeal har inte följt något logiskt mönster. Det finns stora variationer inte bara när det gäller vilken domstol som är behörig utan också när det gäller vilka grunder som får åberopas. I vissa fall omfattar överprövningen hela saken, i andra fall endast rättsfrågor eller laglighetsfrågor.

Vid en judicial review har domstolen rätt att kontrollera att myndigheter inte orättmätigt tillskansar sig offentlig makt eller utsträcker eller missbrukar sådan och att myndigheterna inte undan-

drar sig sina plikter mot allmänheten. I huvudsak gäller att lämplighetsfrågor inte omfattas av en judicial review. År 1978 gjordes ett försök att åstadkomma en uniform procedur för inledandet av en judicial review (order 53). I denna procedur har part som vill påkalla domstolsprövning att hos domare i Queen's Bench Division begära prövningstillstånd. Tillstånd ges diskretionärt. En begäran om tillstånd kan avslås, om den bygger på missförstånd eller är lättsinnig eller förargande. Den som begär tillståndet måste visa att han har ett fall värt att diskutera och att han har ett "rättsligt intresse". Inom fjorton dagar efter beslut om tillstånd måste parten väcka talan vid domstolen.

I betydande utsträckning kan förvaltningsmyndigheters beslut komma under domstols prövning även som prejudiciella frågor (collateral challenges; jfr Garner's administrative law, 7:e uppl., London och Edinburgh år 1989). Har en förvaltningsmyndighet t.ex. låtit utföra viss åtgärd på parts bekostnad kan domstolen pröva myndighetens beslut om åtgärden i samband med att denna vänder sig till domstolen för att få ut ersättningen.

Frankrike var det första land som införde regler om förvaltningsprocess. Även om dessa regler många gånger har ändrats torde internationellt sett det franska systemet för förvaltningsrättskipning kunna betecknas som ålderdomligt. I första instans dömde tidigare "conseil de préfecture". Numera finns det i första instans 25 administrativa tribunaler vilkas avgöranden kan överklagas till en "Conseil d'etat". Kompetensvister mellan de administrativa tribunalerna och de allmänna tribunalerna avgörs av "Tribunal des conflits".

Förfarandet inför en administrativ tribunal är av tvåpartsnatur men anses vara "inkvisitoriskt". Det senare menar man komma till synes genom att parterna inte såsom i tvistemål skall rikta sina inlagor till motparten utan till domstolen.

I princip kan parten inte själv presentera sin sak inför en administrativ tribunal. Den presenteras i stället av en jurist han utser för detta. Inför Conseil d'etat förs hans talan av en advokat vid denna domstol. Ett överklagande till en administrativ tribunal har ingen suspensiv verkan.

Saken inleds vid en administrativ tribunal genom en skrift från klaganden och därefter inger parterna i tur och ordning skrifter till dess domaren anser att målet är färdigt till avgörande. Det finns regler angående bevisning i de administrativa tribunalerna. I praktiken går dock en tribunal inte tillbaka till att höra ett vittne muntligen, och förhör med experter är sällsynta i tribunalerna. När utredningen är färdig går saken till förhandling. Denna är offentlig utom i vissa undantagsfall. En vid domstolen anställd referent - som ofta är en

skicklig jurist - presenterar vid förhandlingen parternas ståndpunkter och argument ur handlingarna på ett objektivt sätt. Därefter har parternas advokater tillfälle att ge sin muntliga syn på processmaterialet (plädering). Det väsentliga momentet i förhandlingen ligger i att referenten skall presentera sin syn på saken och hur den skall bedömas. I Conseil d'etat är pläderingar sällsynta.

I Tyskland finns det tre olika lagar som motsvarar FPL, nämligen Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Finanzgerichtsordnung (FGO) och Sozialgerichtsordnung (SGO). VwGO gäller vid process i Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte och Bundesverwaltungsgericht. FGO gäller vid process i Finanzgerichte och Bundesfinanzhof. SGO gäller vid process i Sozialgerichte, Landessozialgerichte och Bundessozialgericht.

Enligt 99 § VwGO har parterna rätt att få ta del av handlingarna i ett mål inför förvaltningsdomstol. Domstolen kan dock besluta undantag i fråga om handlingar, vilkas företeende skulle kunna orsaka nackdelar för statens väl, och handlingar, som enligt särskilda bestämmelser är sekretessbelagda.

Enligt 101 § första stycket VwGO beslutar domstolen, om annat inte bestäms, på grundval av en muntlig förhandling. Endast det som varit föremål för den muntliga förhandlingen får vara underlag för avgörandet. Muntlighetsprincipen är dock inte strängt genomförd. I motsats till tvistemål där den muntliga förhandlingens tyngdpunkt ligger i vad parterna anför spelar sålunda i förvaltningsförfarandet aktinnehållet en avgörande roll. Aktinnehållet skall i väsentliga delar redovisas vid förhandlingen av ordföranden eller av en referent innan parterna erhåller ordet (103 § VwGO). I fråga om bevisupptagning gäller i princip samma regler som i tvistemålsprocess (98 § VwGO) vilket i huvudsak kan sägas innebära att det gäller bevisomedelbarhet.

I tvistemål kan bara det vara processmaterial som av parterna föredragits vid den muntliga förhandlingen, medan i förvaltningsförfarandet domen grundas på "das Gesamtergebnis des Verfahrens", alltså på processen som totalitet, dvs. också på de till domstolen ingivna handlingarna (108 § VwGO), om parterna har haft tillfälle att vid förhandlingen yttra sig över dessa. En handling kan alltså läggas till grund för avgörandet även om den inte har diskuterats av parterna vid förhandlingen, men den skall ha föredragits vid förhandlingen (se t.ex. kommentaren till VwGO av Eyermann m.fl. 9:e upplagan München 1988, s. 696).

Om parterna är införstådda därmed får domstolen besluta utan muntlig förhandling (101 § andra stycket VwGO). Att parterna avstår från att besvara ett brev, där domstolen säger att målet kommer att avgöras på handlingarna om ingen av parterna hör av sig, räcker inte för avgörande på handlingarna. Avgöranden vilka inte utgör domar

kan träffas utan muntlig förhandling om annat inte anges (101 § tredje stycket VwGO).

Domstolen får avgöra ett mål utan muntlig förhandling också när en klagan är otillåten eller uppenbart ogrundad. Avgörandet utgör därvid endast ett förhandsbesked. En part kan inom en månad från delfäendet av ett sådant besked kräva muntlig förhandling. I sådant fall gäller inte beskedet. Annars verkar det som dom.

Även skatteförfarandet är - om man bortser från den högsta domstolsinstansen - i princip muntligt, och detta enligt regler vilka överensstämmer med dem vilka gäller i det allmänna förvaltningsförfarandet (90 § FGO). Domstolen beslutar alltså på samma sätt som enligt VwGO på grundval av vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen. Även aktinnehållet ingår emellertid i processmaterialet till följd av att detta skall i väsentliga delar redovisas vid förhandlingen av ordföranden eller av en referent innan parterna erhåller ordet (92 § FGO). I fråga om bevisupptagning gäller i princip samma regler som i tvistemålsprocess (82 § FGO) vilket i huvudsak kan sägas innebära att det finns ett krav på bevisomedelbarhet. För skattemålen gäller emellertid även att domstolen utan muntlig förhandling har betydligt större möjlighet att lämna ett förhandsbesked än vad som följer av VwGO (90 § FGO).

År 1978 tillkom en i princip tidsbegränsad lag för avlastning av domstolarna. Denna lag, vars giltighetstid upprepade gånger förlängts, innebär bl. a. att en förvaltningsdomstol eller skattedomstol i allmänhet får avgöra saken utan muntlig förhandling genom ett domstolsbesked, om domstolens ledamöter samstämmt har den uppfattningen att saken inte bereder några särskilda svårigheter och sakfrågorna i målet är klara. Domstolsbesked får överklagas enligt de regler som gäller för domar. För en del fall uppställer den tidsbegränsade lagen krav på dispens vid överklagande.

År 1985 lades i den tyska förbundsdagen fram ett förslag till en ny förvaltningsprocessordning (VwPO). Förslagets målsättning var att förvaltningsprocessrätten skulle förenhetligas och göras klarare ("es sollte bereinigt werden") och därmed bli mer översiktlig i syfte att medborgarnas rättsförståelse skulle främjas och rättsskyddet förbättras. Den föreslagna lagen skulle ersätta nu gällande förvaltningsprocesslag (VwGO) samt processlagarna för finansdomstolarna (FGO) och socialdomstolarna (SGO). Talrika föreskrifter i lagförslaget syftade till att få ett snabbare förfarande. I den delen framhölls i skrivelsen till förbundsdagen bl. a. behovet av åtstramning av rättsmedlen genom införande av krav på prövningstillstånd i de fall som nu prövas i socialdomstolar och allmänna förvaltningsdomstolar, genom införande i skattemål av prejudikatrevision i stället för nuvarande revisionsmöjligheter anknutna till tvisteföremålets värde. Andra

reformmedel var utvidgade möjligheter att avgöra mål med ensamdomare, införande av regler för förenklad avveckling av massförfaranden, inskränkning av rättsmedlens verkställighetsuppskjutande betydelse samt förenklade fullföljdshänvisningar.

Lagförslaget förkastades av förbundsdagen med hänvisning till att det var alltför omfattningsrikt och översiktligt. Något nytt förslag är inte under utarbetande.

25.3 En eller två parter i processen?

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att domstolen skall få uppdra åt en förvaltningsmyndighet som beslutat i saken att som part företräda det allmännas intressen i målet, om den enskilde parten inte redan har en motpart. En förvaltningsmyndighet som beslutat i saken eller som är överordnad sådan myndighet får också självmant inträda som part i förfarandet. En förvaltningsmyndighet, vars beslut överklagats till länsrätten eller kammarrätten, skall få överklaga domstolens beslut i saken, om domstolen ändrat myndighetens beslut och ingen annan myndighet enligt särskild bestämmelse har rätt att överklaga. Undantag från det som har sagts nu skall gälla beträffande sekretessmål.

25.3.1 Gällande rätt

I en process i förvaltningsdomstol står i allmänhet en enskilds intressen mot allmänna intressen. I åtskilliga typer av mål företräds de allmänna intressena av ett allmänt organ såsom part. Därmed har processen tvåpartskaraktär och betecknas som kontradiktorisk (av *contra dicere* eller motsäga). Givetvis kan det i ett kontradiktoriskt förfarande ibland finnas fler än två parter.

I många andra typer av mål där enskilda intressen står mot allmänna är de senare inte partsrepresenterade. Därmed ankommer det uteslutande på domstolen att tillvarata dessa intressen. Man kan hävda att det i sådant fall över huvud taget inte kan finnas något partsförhållande och därför inte heller någon part, och det kan i detta sammanhang nämnas att det i vår gamla brottmålsprocess inte ansågs förekomma någon part. Den tilltalade var i stället närmast ett undersökningsobjekt, och processen betecknades som inkvisitorisk (av *inquirere* eller efterforska). Den enskilde har emellertid i förvaltningsprocessen en annan ställning, och det är brukligt att alltid beteckna den enskilde som part. Det är också brukligt att beteckna målet som enpartsmål, när det inte finns något partsorgan som företräder de allmänna intressena. Den terminologin används även i detta betänkande.

Av grundläggande betydelse för många frågor om enparts- eller tvåpartsprocess är att en statlig myndighet inte utan särskilt författningsstöd anses kunna överklaga ett beslut av annan förvaltningsmyndighet, om inte myndigheten i beslutsinstansen intagit partsställning. En statlig myndighet saknar vidare rätt att utan direkt författningsstöd överklaga ett domstolsavgörande genom vilket myndighetens beslut ändrats. Enligt den terminologi som kommit till användning i FPL är en myndighet inte utan särskild bestämmelse om detta part i ett mål i vilket en enskild person överklagar ett av myndigheten meddelat beslut rörande honom.

I taxeringsmål skulle det allmännas processföring förut skötas av taxeringsintendenter. Dessa, som kom att bli knutna till besvärsheter inom särskilda skatteavdelningar vid länsstyrelserna, hade att självständigt pröva de mål de fick på sin lott. I mån av behov kunde de själva väcka talan beträffande viss skattskyldigs taxering.

Regler om vem som skall företräda det allmänna intresset i skatteprocesser genomgick omfattande ändringar genom lagstiftning år 1986 (prop. 1986/87:47; SFS 1986:1284). Ändringarna innebar bl.a. att systemet med taxeringsintendenter som företrädare för de allmänna intressena ersattes av att en beslutsmyndighet eller en myndighet överordnad denna skulle ha att företräda dessa intressen. Genom lagstiftning år 1990 tillkommen på grundval av vissa principbeslut fattade av riksdagen år 1986 gjordes genomgripande ändringar i själva taxeringsorganisationen.

Numera skall beslut i taxeringsärenden fattas av skattemyndighet (2 kap. 2 § taxeringslagen 1990:324), och beslutet får överklagas hos länsrätten av den skattskyldige, riksskatteverket (RSV) och - i fråga om beslut om taxering till kommunal inkomstskatt - kommunen (6 kap. 1 § taxeringslagen). Om en skattskyldig överklagar ett beslut, förs det allmännas talan i länsrätten och kammarrätten av skattemyndigheten (6 kap. 15 § taxeringslagen). Överklagar RSV, skall det allmännas talan föras av verket (samma lagrum). RSV för det allmännas talan i regeringsrätten. En skattemyndighet får uppdra åt annan skattemyndighet att föra det allmännas talan i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, om denna myndighet medger detta (6 kap. 16 § taxeringslagen). RSV får ta över uppgiften att i allmän förvaltningsdomstol föra det allmännas talan i ett visst ärende eller grupp av ärenden (samma lagrum). RSV får vidare uppdra åt en tjänsteman vid en skattemyndighet att företräda verket i sådan domstol (samma lagrum).

För uppbördsfall infördes år 1967 regler om att det allmännas talan skulle föras av allmänna ombud. Systemet med allmänna ombud avskaffades för uppbördsfallens del år 1986. Numera skall beslut enligt uppbördslagen (1953:272) fattas av i första hand skattemyndig-

het, och myndighetens beslut får normalt överklagas hos länsrätt av skattskyldig, arbetsgivare och RSV (85 §). Härvid gäller bestämmelserna i bl.a. 6 kap. 15 och 16 §§ taxeringslagen (86 a §).

Även för mervärdeskattemål fanns det fram till år 1986 regler om att det allmännas talan skulle föras av allmänna ombud. Numera skall beslut enligt mervärdeskattelagen (1968:430) fattas av i första hand skattemyndighet, och myndighetens beslut får normalt överklagas hos länsrätt av skattskyldig eller RSV (52 och 55 §). Härvid gäller bestämmelserna i bl.a. 6 kap. 15 och 16 §§ taxeringslagen (57 §).

De berörda bestämmelserna i 6 kap. 15 och 16 §§ taxeringslagen gäller numera även - ibland med vissa modifikationer - i mål enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (se 30 § den lagen) eller lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare (se 53 § den lagen). Betalningssäkring enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter beslutas i första hand av länsrätt på talan av skattemyndigheten i det län där en behörig länsrätt finns (se 20 § den lagen). Härvid gäller 6 kap. 15 och 16 §§ taxeringslagen i tillämpliga delar.

En fastighetstaxeringsnämnds beslut enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) får enligt 21 kap. 1 § den lagen överklagas hos länsrätten av fastighetsägare, kommun och skattemyndighet. I detta fall företräds inte det allmänna intresset av beslutsmyndigheten, om den enskilde överklagar, utan av skattemyndigheten.

På flera områden inom skatterätten förekommer fortfarande allmänna ombud. Sålunda förs det allmännas talan i förvaltningsdomstol i mål enligt vägtrafikskattelagen (1988:327) av ett allmänt ombud, som är placerat hos beskattningsmyndigheten - länsstyrelsen - men som är förordnat av den centrala förvaltningsmyndigheten på området - RSV. Hos beskattningsmyndighet enligt lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter skall det finnas ett allmänt ombud som för det allmännas talan hos förvaltningsdomstol i mål och ärenden enligt den lagen (se 1 kap. 7 § den lagen).

Allmänt ombud förekommer också i andra skatterättsliga sammanhang. Sålunda får enligt 29 § kupongskattelagen (1970:624) talan mot beslut som RSV eller skattemyndighet träffar enligt den lagen i de flesta fall föras hos kammarrätten av, förutom den som ärendet rör, ett hos RSV placerat allmänt ombud. Också enligt 24 § lagen (1958:295) om sjömansskatt förekommer ett allmänt ombud placerat hos RSV. Även det ombudet företräder det allmännas intresse om någon överklagar till kammarrätt och regeringsrätten.

Allmänna ombud förekommer numera även inom vägtrafiklagstiftningens område. I första hand är det länsrätt som beslutar om återkallelse av körkort, körkortstillstånd och traktorkort och om nedsättning av spårtime efter återkallelse. Det är vidare i första hand

länsrätt som kan besluta att ett utländskt körkort inte skall godkännas i Sverige. I mål om nu berörda förhållanden förs det allmänna talan av allmänna ombud (47 § körkortslagen 1977:477), vilka förordnas av länsstyrelserna (se 102 a § körkortsförordningen 1977:722). Ombuden, vilka i allmänhet är tjänstemän vid länsstyrelser, bistås av trafiksäkerhetsverket. De har viss utredningsskyldighet och kan själva - för godkännande av den enskilde - utfärda föreläggande om varning i stället för att vända sig till domstolen. Observera att det i nu angivna fall inte rör sig om överklagande av förvaltningsmyndighets beslut såsom i vissa fall när allmänt ombud griper in på skattelagstiftningens område. - I andra fall har målen i förvaltningsdomstol rörande körkort m.m. enpartskaraktär.

Meningen har varit att de allmänna ombuden skall inta en självständig ställning i förhållande till beslutsmyndigheterna även i de fall ombuden är placerade hos sådana myndigheter.

Det skall nämnas att frågor om återkallelse av trafiktillstånd i första hand prövas av länsstyrelse eller transportrådet (se 4 § yrkestrafiklagen 1988:263) och att det inte förekommer något allmänt ombud eller över huvud taget något tvåpartsförhållande, om överklagande sker till förvaltningsdomstol.

Såvitt gäller beslut av kommunal myndighet inom den specialreglerade förvaltningen råder speciella förhållanden. I vissa fall kan den enskilde överklaga ett betungande beslut till länsstyrelse och senare till kammarrätt, och om det kommunala beslutet upphävs eller ändras eller - i speciella fall - fastställelse vägras, kan nämnden, dvs. den primära beslutsmyndigheten - som företrädare för det allmänna intresset fullfölja talan mot det senare beslutet. Därvid uppstår en tvåpartsprocess. Exempel erbjuder mål enligt hälsoskyddslagen (1982:1080) och mål enligt 13 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10).

Vid överklagande enligt 73 § socialtjänstlagen av en kommunal socialnämnds beslut om t.ex. bistånd enligt 6 § samma lag gäller inte riktigt samma regler. Överklagandet sker nämligen i första hand till länsrätt och där blir processen av enpartskaraktär. Vid ett eventuellt senare överklagande till högre förvaltningsdomstol kan emellertid uppstå en tvåpartsprocess. Det skall tilläggas att den omständigheten att det vid överklagande av ett beslut av en kommunal myndighet inom den specialreglerade förvaltningen rör sig om en enpartsprocess inte alltid utesluter att nämnden bör höras i målet enligt de regler som gäller för part (se t.ex. regeringsrättens årsbok, RÅ, 1981 2:2).

Enligt vissa vårdlagar beslutas administrativa frihetsberövanden av allmän förvaltningsdomstol. Enligt 5 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall beslutar sålunda länsrätt om beredande av tvångsvård enligt den lagen. Ansökan görs av länsstyrelse, och länsstyrelsen företräder det allmänna intresset under hela processen.

Enligt 4 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga meddelas beslut om vård enligt den lagen av länsrätten efter ansökan av socialnämnd. Nämnden företräder det allmännas intressen under hela processen om sådan vård.

Också i nästan alla andra fall där det primära beslutet är betungande och fattas av en allmän förvaltningsdomstol torde en myndighet företräda det allmänna intresset i domstolen. Frågor om utdömande av vite skall sålunda enligt 6 § lagen (1985:206) om viten i normala fall prövas av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Denna myndighet företräder det allmänna intresset även senare i processen. Enligt 38 § smittskyddslagen (1988:1472) kan länsrätt på ansökan av smittskyddsläkare besluta om tvångsisolering av enskild person och i processen företräder läkaren det allmänna intresset.

Enligt 7 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård förekommer emellertid en enpartsprocess i de fall där chefsöverläkare ansöker hos länsrätt om medgivande till tvångsvård eller fortsättande av sådan vård. Chefsöverläkaren skall dock höras vid en muntlig förhandling i målet, om det inte är uppenbart obehövligt. I de fall där chefsöverläkaren fattat ett betungande beslut enligt den berörda lagen och patienten har rätt att överklaga till länsrätt blir processen också av enpartskaraktär. Enligt 18 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård förekommer också enpartsprocesser efter det att chefsöverläkare gjort en ansökan hos länsrätt eller fattat ett beslut som patienten överklagat. I vissa situationer kan dock en tvåpartsprocess uppstå i förvaltningsdomstol vid process enligt den lagen, t.ex. genom att allmän åklagare tillåtit överklaga vissa beslut som länsrätt kan fatta efter en begäran av enskild person om ett gynnande beslut.

Ett tvåpartsförfarande förekommer vidare i fråga om t.ex. avgöranden av hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd enligt lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. Enligt 39 § den lagen kan nämligen ett sådant avgörande överklagas till kammarrätt och i processen representeras allmänna intressen av socialstyrelsen (se 40 § den lagen). Ytterligare exempel på att en statlig myndighet kan överklaga ett beslut av en annan statlig myndighet ger 15 kap. 8 § fastighetsbildningslagen, 40 § naturvårdslagen (1964:822), 25 § datalagen (1973:289), 19 § inkassolagen (1974:182) och 12 § lagen (1977:20) om TV-övervakning. I flertalet av dessa fall kan uppstå en tvåpartsprocess. Enligt 7 kap. 4 § kommunallagen (1977:179) är kommunen part när kommunmedlem anför kommunalbesvär.

På socialförsäkringslagstiftningens område finns ett system som är mera flexibelt än många andra förekommande tvåpartssystem (se 20 kap. 12 § lagen 1962:381 om allmän försäkring). Beslutsmyndighet är i första hand allmän försäkringskassa, och överklagande kan ske till länsrätt, kammarrätt och försäkringsöverdomstolen. Riksförsäk-

ringsverket (RFV) kan överklaga såsom företrädare för det allmänna intresset. I mål där en enskild part överklagar hos domstol bestämmer RFV om verket skall vara part i målet. Även om RFV beslutar att inte vara part, får domstolen förelägga verket att svara i målet, om det finns särskilda skäl. Den omständigheten att verket inte varit part i domstolen hindrar inte att verket överklagar domstolens beslut. Om en enskild part överklagar kammarrättens beslut är verket alltid motpart. De nu berörda bestämmelserna gäller även i mål enligt t.ex. lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag, lagen (1964:143) om bidragsförskott och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. - I princip likartade bestämmelser finns i 12 § lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om allmän försäkring beträffande överklagande till allmän förvaltningsdomstol av skattemyndighets beslut enligt den lagen.

En flexibel lösning ligger vidare i många fall i den omständigheten att bestämmelserna om talerätt getts en fakultativ utformning, dvs. den myndighet det gäller "får" föra talan. Myndigheten kan givetvis välja att avstå från att utnyttja den möjlighet som ges genom en bestämmelse om talerätt. Det förekommer att det organ som har rätt att överklaga getts möjlighet att förfoga över frågor om i vad mån den beslutsfattande myndigheten skall vara skyldig att lämna information om sina fattade beslut (se t.ex. 21 § rättshjälpsförordningen 1979: 938).

Även FPL ger utrymme för åstadkommande av flexibla lösningar när det gäller enparts- eller tvåpartsprocess. Sålunda kan domstolen i många fall med stöd av 10 § andra stycket FPL avgöra ett mål utan hörande av motparten. Möjligheterna att underlåta kommunikering utvidgades genom en lagändring år 1987 och omfattar numera sådana fall där det inte finns anledning anta att talan kommer att bifallas helt eller delvis, fall där kommunikering annars är uppenbart onödig och fall där det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet. Huruvida det i nu angivna fall över huvud taget kan anses förekomma en tvåpartsprocess finns knappast anledning diskutera, eftersom detta skulle kunna leda till en strid om påvens skägg.

Vidare kan i mål vilka formellt har enpartskaraktär beslutsmyndigheten genom att till domstolen ge in ett beslut angående omprövning faktiskt gå i svaromål på av enskild anförda besvär. Ytterligare är att märka att domstolen med stöd av 13 § FPL i mål vilka formellt har enpartskaraktär kan infordra yttrande från förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken. Därmed uppstår givetvis inte en tvåpartsprocess i egentlig mening, men i det konkreta fallet kan skillnaderna gentemot en ordinär tvåpartsprocess vara små. För de fall där det av en uttrycklig regel framgår att den myndighet som

fattat det överklagade beslutet skall höras i målet står man ännu närmare tvåpartsprocessen även om givetvis en skillnad kan vara att i de nu berörda fallen myndigheten inte har rätt att överklaga.

Enpartsmål förekommer i länsrätt främst när det gäller enskilda överklaganden av socialnämnds beslut enligt socialtjänstlagen (1980:260). I kammarrätt finns det ett relativt stort antal typer av enpartsmål, men antalsmässigt är målen av dessa typer mindre vanligt förekommande. Till de i kammarrätt mera allmänt förekommande enpartsmålen hör bl.a. sådana som avser besvär enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) över ett beslut av myndighet, besvär enligt 59 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt över beslut av kriminalvårdsstyrelsen, besvär enligt 9 kap. 4 § studiestödslagen (1973:349) över beslut av centrala studiestödsnämnden, besvär enligt 7 § lagen (1984:81) om fastighetsmäklare över beslut av länsstyrelse, besvär enligt 107 § andra stycket körkortsförordningen (1977:722) över beslut av länsstyrelse samt besvär enligt 12 § tredje stycket patientjournalagen (1985:562) över beslut av socialstyrelsen.

Beträffande sekretessmålen bör anmärkas att det inte är så säkert att det är ett allmänt intresse som står mot ett enskilt. Det kan lika gärna vara ett enskilt intresse som står mot ett annat enskilt utan att några mera betydande allmänna intressen är inblandade.

Enpartsmål förekommer vidare i en del fall där en kommunstyrelse eller en specialreglerad nämnd har möjlighet att överklaga ett beslut av en statlig eller kommunal myndighet.

Det bör påpekas att enpartsmål förekommer inte bara i förvaltningsdomstolarna utan även i allmän domstol (förutom i åtskilliga domstolsärenden vid tingsrätt t.ex. vid besvär enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen och i vissa rättshjälpsammanhang).

Det skall även nämnas att det förekommer mål i förvaltningsdomstolarna som är av två- eller flerpartskaraktär till följd av att det finns enskilda parter som står mot varandra. Exempel på detta är mål om verkställighet av domar eller beslut om vårdnad och umgänge m.m. enligt 21 kap. FB och mål enligt lagen (1939:608) om enskilda vägar. Ibland kan vid sidan av två enskilda parter förekomma en myndighet som tredje part, t.ex. i vissa mål enligt plan- och bygglagen. Det förhållandet att en person som inte är part utsätts för kränkande beskyllningar i en rättegång mellan andra ger honom givetvis ingen rätt att gå in som tredje part i rättegången.

25.3.2 Överväganden

Frageställningarna

Vad frågan om enparts- eller tvåpartsprocess gäller är i vad mån de allmänna intressen som gör sig gällande i förvaltningsdomstolarnas

mål skall vara representerade genom myndigheter i partsegenskap.

I de fall där det rör sig om ett för en enskild betungande beslut, vilket är av det slaget att det av hänsyn till rättssäkerheten alltid skall träffas av en förvaltningsdomstol i första instans, är numera de allmänna intressena nästan alltid partsrepresenterade. Om inte domstolen skall ta upp målet ex officio - något som i allmänhet strider mot domstolsrollen - behöver nämligen i sådana fall ett allmänt organ ha att anhängiggöra målet i domstolen, och i de allra flesta fall är det mindre lämpligt att inte samma organ också företräder det allmänna intresset senare i processen.

Exempel på fall av nu angivet slag finns i körkortslagens bestämmelser om att ett allmänt ombud har att ansöka hos länsrätt om körkortsingripande, i flera bestämmelser enligt vilka en myndighet kan hos länsrätt ansöka om ett administrativt frihetsberövande samt i viteslagens bestämmelser om att en myndighet kan hos länsrätt ansöka om utdömande av ett vite, som myndigheten förelagt. De fall, som är av nu angivet slag, är numera ganska ointressanta i samband med en diskussion av frågor om enparts- eller tvåpartsprocess.

Enligt den nyligen antagna lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård förekommer emellertid att en förvaltningsdomstol har att primärt ta ställning till en begäran om ett för enskild betungande beslut utan att det allmänna intresse som står mot den enskildes är partsföreträtt. Detta hänger samman med det förhållandet att man inte i onödan vill försämra det framtida förhållandet mellan läkare och patient. Det synes praktiskt omöjligt att i den konstellationen föra in ytterligare ett allmänt organ, och även de nu berörda fallen är därför ganska ointressanta i samband med en diskussion av frågor om enparts- och tvåpartsprocess. Detsamma gäller sådana fall där enligt den nyligen antagna lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård en förvaltningsdomstol har att primärt ta ställning till en begäran om ett för den enskilde gynnande beslut.

Om man bortser från vissa sekretessmål torde det i övrigt enligt svensk rätt inte förekomma fall där en förvaltningsdomstol har att primärt, dvs. utan föregående myndighetsbeslut, ta ställning till en begäran om ett gynnande beslut (situationen är emellertid inte ovanlig i ärenden vid allmän domstol).

De fall där man står inför ett val mellan att låta förfarandet i en förvaltningsdomstol vara av enpartskaraktär eller av tvåpartskaraktär är därför (om man tills vidare undantar sekretessmålen) praktiskt sett endast sådana där det i första hand ankommer på en förvaltningsmyndighet att besluta. För nu berörda fall inrymmer frågan i vad mån de allmänna intressen, som gör sig gällande, skall vara representerade genom en part flera delfrågor. En sådan fråga är om vid överklagande av den enskilde det allmänna intresset skall företrädas

av beslutsmyndigheten eller av ett fristående organ eller kanske inte alls vara partsföreträtt. Ett alternativ till att beslutsmyndigheten såsom part företräder det allmännas intresset även vid överklagande är att myndigheten i annan form yttrar sig i målet, t.ex. såsom remissorgan.

Redan det som har sagts nu torde ge en antydning om att man inte får ett tillräckligt underlag för något ställningstagande rörande partsfrågorna endast genom att mera allmänt jämföra enpartsprocessers fördelar och nackdelar med tvåpartsprocessers. Man måste i resonemanget - för att få en fullständig bild - föra in även vilken karaktär en eventuell tvåpartsprocess skall ha.

Den största skillnaden mellan en lösning enligt vilket de allmänna intressena företräds av beslutsorganet och en lösning enligt vilken ett särskilt organ företräder dessa intressen är att endast den senare lösningen är nära förknippad med möjligheter för samhället att angripa beslut vilka missgynnar det allmänna eller på annat sätt är felaktiga eller tveksamma. I de fall där det förekommer enpartsprocesser har detta nästan alltid ett samband med att det inte finns något allmänt organ som kan överklaga den typ av beslut det gäller. Svaret på en fråga om man för partsuppgifterna bör utnyttja beslutsmyndigheten eller ett från denna myndighet fristående organ hänger därmed samman med svaret på frågan om det allmänna har ett intresse av att kunna överklaga. Det är följaktligen svårt att begränsa överväganden till frågor om samhället i den defensiva rollen. I stället behöver man se närmare även på den offensiva rollen.

Våra direktiv ger visserligen närmast vid handen att vi inte skall syssla med frågor om den offensiva rollen. FPL innehåller nämligen inga regler om rätten att överklaga till domstol, och direktiven nämner i de nu berörda hänseendet endast frågor om tvåpartsprocess. Eftersom emellertid den offensiva rollen har en så grundläggande betydelse för överväganden rörande den defensiva, kommer vi att behandla också den. Det går ju också att göra gällande att alla frågor som bör regleras i lagstiftningen rörande förvaltningsprocessen faller inom vårt uppdrag.

Vi anser oss emellertid inte ha möjlighet att gå närmare in på frågor om vilka reformer som kan behöva genomföras för isolerade måltyper. I stället koncentrerar vi oss på att söka finna generella lösningar som är värda att genomföra och på att i övrigt ange riktlinjer för det fortsatta arbetet kring frågor om partsrepresentation vid överklagande och vad därmed sammanhänger.

I fråga om varje generell lösning av frågorna om överklaganderätt för offentliga organ och om i vad mån allmänna organ skall uppträda i svarandeposition, dvs. som motpart till enskilda, bör man ta ställning till om lösningen bör ha avseende också på motsvarande situationer i domstolarna under HD. Att enpartsmålen är mindre vanliga i de domstolarna är en annan sak.

Innan vi redogör för vår uppfattning rörande det allmänna i den offensiva och i den defensiva rollen, skall vi lämna en redogörelse för tidigare reformöverväganden. Vi skall också redovisa vad de som yttrat sig vid vår kartläggning rörande FPL:s tillämpning haft att säga om enparts- och tvåpartsprocesser.

Tidigare reformförsök m.m.

Vid tillkomsten av förvaltningslagen och FPL omnämnde föredragande departementschefen (prop. 1971:30 s. 399) bl.a. frågan om det allmännas möjligheter att anföra besvär över beslut, varigenom ett allmänt intresse fått vika för ett enskilt eller som eljest kunde anses förfördela ett offentligt intresse. Han omnämnde även frågan om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentant för det allmänna i förvaltningsärenden. Han ansåg att de nu berörda spörsmålen i ett senare sammanhang borde bli föremål för en samlad bedömning.

Någon samlad bedömning har dock inte kommit till stånd. Frågor om huruvida man skall ha enparts- eller tvåpartsprocess har emellertid varit uppe i många reformsammanhang, men de överväganden som har gjorts har i de flesta fall varit begränsade till en viss måltyp. Ibland har emellertid ett något vidare perspektiv anlagts.

Sålunda uttalade sig länsdomstolskommittén i betänkandet (SOU 1981:75) Länsrätternas målområde - Administrativ tvåpartsprocess om partsfrågorna i hälsovårdsmål, djurskyddsmål, brandmål och vissa vapenmål. I samtliga fall skulle det fortfarande i första hand ankomma på kommunal nämnd, brandchef, brandstyrelse eller ett lokalt polisorgan att besluta. Överklagande skulle emellertid inte såsom tidigare ske till länsstyrelse utan till länsrätt. I länsrätt skulle det allmänna talan föras av ett allmänt ombud. De allmänna ombuden skulle förordnas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde.

Kommitténs förslag föranledde inte lagstiftning. Föredragande departementschefen ansåg (prop. 1983/84:100, bilaga 15) att länsstyrelserna borde kvarstå som besvärsinstans. Han instämde visserligen i vissa av kommitténs gjorda uttalanden om att tvåpartsförfaranden i många fall kunde ha ett stort värde från rättssäkerhetssynpunkt. Han befarade dock att kommitténs förslag skulle innebära ett onödigt tungrovt förfarande utan några påtagliga rättssäkerhetsvinster. Han menade också att kommittén inte lyckats finna tillfredsställande lösningar på problemet med hur de kommunala intressena skulle kunna göras gällande i processen.

Förvaltningsrättsutredningen lade i betänkandet (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag fram ett förslag om att ett beslut av en statlig myndighet alltid skulle kunna överklagas av en central statlig

myndighet, om beslutet rörde ett intresse som myndigheten enligt särskild föreskrift skulle bevaka. En ytterligare förutsättning för fullföljdsrätten skulle vara att ett avgörande i högsta instans var av vikt för ledningen av rättstillämpningen. När det gällde de kommunala myndigheterna föreslog utredningen att kommunstyrelse skulle ha besvärsmätt, när ett av kommunalt organ fattat gynnande beslut ändrades i högre instans.

Utredningens förslag föranledde inte lagstiftning. Som skäl härför angav föredragande departementschefen att han tagit fasta på den kritik som från flera håll framförts under remissbehandlingen.

För de allmänna domstolarnas område diskuterade rättegångsutredningen frågor om överklaganderätt för statliga myndigheter i en idédel av betänkandet (SOU 1986:1) Översyn av rättegångsbalken 2 Högsta domstolen och rättsbildningen. I den proposition som föranleddes av detta betänkande uttalade föredragande departementschefen (prop. 1988/89:78 s. 73) att han delade en av utredningen framförd uppfattning att fullföljdsfrågan liksom dittills borde beaktas vid utformningen av lagstiftningen på olika områden. Som fördelar med en sådan ordning angav han att bestämmelserna kunde utformas mot bakgrund av förhållandena på det enskilda rättsområdet och att andra skäl för och emot fullföljdsrätten än behovet av en förbättrad prejudikatbildning kunde beaktas. Vidare påpekade departementschefen bl.a. att frågan om en allmän rätt för statliga organ att överklaga i fråga om enpartsärenden som handlades av domstolarna under högsta domstolen också hängde samman med reglerna för handläggning av domstolsärenden.

Senast frågor om enparts- eller tvåpartsprocess var uppe till bedömning var i samband med tillkomsten år 1990 av det nya taxeringsförfarandet. De ändringar i skattelagstiftningen som då gjordes innebar - som redan nämnts - att i stor utsträckning de äldre systemen med särskilda företrädare för det allmänna intresset ersattes av att en beslutsmyndighet eller en myndighet överordnad denna skall ha att företräda detta intresse.

Vid vår kartläggning av tillämpningen av FPL ha de allra flesta av de tillfrågade domarna ställt sig positiva till att man i förvaltningsdomstolarna generellt har en tvåpartsprocess. Som skäl har anförts bl.a. att parterna inspirerar varandra i processen och att utredningen därför blir bättre samt att domstolens arbete underlättas och den materiella processledningen blir sundare och mera passande för en domstol.

Några av de tillfrågade har dock varit kritiska mot att man har en tvåpartsprocess i varje typ av mål. Som skäl har anförts bl.a. att det inte finns något behov av en sådan lösning, att tvåpartsprocessen är tyngre och mer omständlig, att den tar längre tid samt att den kostar mera pengar.

Flera av de tillfrågade har framhållit att det vid en tvåpartsprocess är att föredra att ett fristående organ företräder de allmänna intressena jämfört med att beslutsmyndigheten gör det. Därvid har anförts bl.a. principiella skäl såsom att förvaltningsmyndigheternas opartiskhet sätts i fara, om de skall uppträda som parter. De som varit positiva till att beslutsmyndigheterna företräder de allmänna intressena har till stöd för sin uppfattning påpekat att lösningen ger en praktisk och bra ordning.

Av kartläggningen framgår vidare att det inte torde ha inneburit någon förändring för domstolarna att de allmänna intressena i skattemål blev företrädda av länskattemyndigheter (som vid sidan av de lokala skattemyndigheterna hade att fatta de grundläggande taxeringsbesluten) i stället för som tidigare av till länsstyrelserna knutna taxeringsintendenter.

Nu angivna svar skall ses mot bakgrund av att kartläggningen utvisar att praxis i fråga om inhämtande av yttrande från beslutsmyndigheten är mycket skiftande från domstol till domstol. Detta torde delvis bero på att det finns en växlande praxis hos beslutsmyndigheterna också när det gäller att i samband med att överklagandeskriften ges in till domstolen även ge in ett motiverat beslut angående omprövning eller ett särskilt yttrande.

Det allmänna i den offensiva rollen

I många fall har ett statligt eller kommunalt organ möjlighet att överklaga ett avgörande av en myndighet eller en domstol. I andra fall saknas en sådan möjlighet. Skillnaderna står i samband med att behovet av att samhället agerar aktivt växlar i styrka från rättsområde till rättsområde.

För att kunna bedöma om det finns skäl att utvidga eller inskränka möjligheterna för allmänna organ att överklaga beslut av andra organ måste man se närmare på orsakerna till att det kan föreligga ett behov av överklagande. En av dessa orsaker har med prejudikatbildningen att göra, dvs. den hänger samman med den rättsbildning genom vägledande avgöranden som förekommer i de högsta domstolsinstanserna. En annan har att göra med önskemål om att oriktiga avgöranden inte blir bestående.

Frågor om *en förbättrad prejudikatbildning* har spelat en viktig roll i de överväganden rörande överklaganderätt för allmänna organ som gjorts i tidigare utredningssammanhang. Sålunda betraktade såväl förvaltningsrättsutredningen i sitt betänkande Ny förvaltningslag som rättegångsutredningen i sitt betänkande (SOU 1986:1) översyn av rättegångsbalken 2 Högsta domstolen och rättsbildningen frågorna om överklaganderätt främst ur det perspektivet. Ingetdera betänkanterna föranledde på den nu berörda punkten någon lagstiftning.

Att båda utredningarna satte prejudikatsynpunkter främst är naturligt. Prejudikaten leder till att rättstillämpningen blir enhetlig och likformig, och det är ofta prejudikaten som ger lagstiftningen dess fulla genomslagskraft. Rättskipningen vinner i klarhet samtidigt som man gör vinster genom att bedömningen av rättsliga frågor underlättas. Ett alternativ till prejudikatbildning är i princip en mer detaljerad lagstiftning. I huvudsak är det ju endast rättsfrågor som kan utgöra prejudikatfrågor. Lagstiftningsvägen har emellertid sina stöttestenar, och det torde i nu förevarande sammanhang vara tillräckligt att konstatera att behovet av vägledande domstolsavgörande trots den omfattande lagstiftningsverksamhet som förekommer snarast synes bli allt större (jfr SOU 1986:1 s. 64). Detta torde delvis kunna förklaras av allmänhetens ökade medvetenhet och förstärkta krav på förutsebarhet och likabehandling.

Vägledande avgöranden från en högsta domstolsinstans kan - som rättegångsutredningen i betänkandet om högsta domstolen och rättsbildningen utförligt åskådliggjorde - åstadkommas på många andra sätt än genom överklaganden. Skall man lagstifta på grundval av någon av de metoder, som utredningen anvisade, krävs emellertid överväganden av mer generell natur än som ryms inom våra direktiv, och man torde aldrig kunna komma förbi att rättsbildningen genom vägledande domstolsavgöranden primärt måste bygga på överklaganden.

Om en överklagande verksamhet i prejudikatbildande syfte handhas effektivt och med omdöme orsakar den inte särskilt höga kostnader jämfört med de fördelar i stort som uppstår. Beroende på hur prejudikatbildningsverksamheten läggs upp kan man till och med räkna med att få positiva ekonomiska konsekvenser även om man inskränker sig till att beakta kostnadskonsekvenserna för den processuella verksamheten. Bra prejudikat kan nämligen göra verksamheten i domstolarna enklare och vissa processer kan undvikas. Ser man därför frågorna om en god rättskipning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, synes det vara viktigt att det prejudikatbildningsbehov som kan föreligga blir i möjligaste mån tillgodosett.

Prejudikatbehovet är dock inte lika stort för alla måltyper. På en del rättsområden - t.ex. när fråga är om den allmänna beskattningen - ställs det nämligen särskilt höga krav på att rättstillämpningen är enhetlig, dvs. på att alla medborgare oavsett var i landet de bor får en jämlik och rättvis behandling. För sådana rättsområden kan det vara närmast ofrånkomligt att ett allmänt organ har möjlighet att överklaga i prejudikatsyfte. En prejudikatbildning som bygger på enskildas initiativ har nämligen stora brister inte minst till följd av att en enskild person sällan har något reellt intresse av att tillgodose ett prejudikatbehov eller ens tillräckliga kunskaper för att kunna se att hans fall faktiskt inrymmer en prejudikatfråga. I stället ser han ofta

prejudikatfrågor där det inte finns några, om det gynnar hans sak. Utan en överklaganderätt för det allmänna kan ju målet också - beroende på utgången - komma att stanna i lägre instans trots att det finns skäl att föra upp det i högsta instans för åstadkommande av prejudikat.

Beträffande andra måltyper - t.ex. när det gäller vissa kommunala beslut - kan prejudikatbehovet vara avsevärt svagare, även om det inte torde finnas någon måltyp för vilken man har anledning att helt avstå från prejudikat.

Vill man på effektivaste sätt uppnå en enhetlig rättstillämpning bör man knappast nöja sig med att ett stort antal lokala statliga eller kommunala organ ges möjlighet att överklaga. Visserligen kan en sådan ordning - åtminstone på lång sikt - antas leda till en enhetlig rättstillämpning. Det kan emellertid uppstå ett betydande dubbelarbete genom att många organ är inblandade. Man får en effektivare prejudikatbildning, om någon, som har ett intresse av prejudikaten och även tillräckliga kunskaper på det område det gäller, har ett övergripande ansvar beträffande t.ex. urvalet av de fall som skall underställas de prejudikatskapande organen och att inför dessa svara för det allmännas rättsliga argumentering.

Åtminstone ett yttersta ansvar för samhällets offensiva roll på det rättsområde det gäller bör därför - åtminstone om man begränsar sig till prejudikatfallen - helst ligga centralt samlat i en hand. Med hänsyn till behovet av enhetlighet och likformighet inom det rättsområde det gäller kan det erbjuda stora fördelar, om man för överklagandena kan utnyttja ett organ som har en direktivrätt eller en tillsynsrätt beträffande de i första hand beslutande organen. Det organet har ju redan en god kännedom om och insikter i den verksamhet som skall följas upp genom överklaganden, t.ex. såvitt avser de materiella regler som gäller på det berörda rättsområdet. Det erbjuder mindre olägenheter att låta samma organ ha både tillsyns- och överklagandefunktioner än att låta samma organ ha både tillsyns- och besvärspövningsfunktioner.

Att lägga beslutsfunktioner på alltför många nivåer kan redan i sig medföra flera problem. Allaredan införandet av en möjlighet för ett enda centralt organ att överklaga ett förvaltningsbeslut kan ha nackdelar, om inte detta organ också har en direktivrätt eller tillsynsrätt i förhållande till den beslutande förvaltningsmyndigheten. Det finns ju nämligen alltid en risk att ett offensivt organ kan komma att driva helt andra linjer än de förvaltande organen eller kanske till och med en annan linje än andra offensiva organ. Ansvarsbilden blir helt enkelt splittrad.

När det gäller överklagande av sådana beslut som fattats av kommunala organ inom det specialreglerade området kan man behöva ta

särskilda hänsyn, om inte syftet med att den primära beslutanderätten undandragits den statliga sfären skall komma att förfelas. Även när det gäller överklagande av sådana beslut som fattats av ett organ i vilket det förekommer lekmannamedverkan kan man behöva ta särskilda hänsyn. Med hänsynstaganden av nu angivet slag står man dock i en del fall inför att behöva inrätta nya typer av myndigheter.

På skatterättens område har man tagit konsekvenserna av det som har sagts nu och gett RSV möjlighet att - delvis med hjälp av regionala myndigheter - föra fram mål till avgörande i högre rätt. Också kommunen har i många fall överklaganderätt. Som framgår av den lagstiftning som antagits på skatteområdet hindrar lösningen inte att man låter beslutsmyndigheten själv företräda det allmänna intresset när den enskilde överklagar, dvs. när samhället spelar en defensiv roll.

På andra områden kan man behöva välja andra lösningar. I fråga om mål enligt sekretesslagen är sålunda värt att anmärka att det inte i alla fall finns någon myndighet som omedelbart företräder sådana allmänna intressen som kan vara partsföreträdare. Att för mål om överklaganden enligt sekretesslagen tillskapa en ny myndighet skulle vara mycket kostnadskrävande och ett alternativ är därför att låta t.ex. JK svara för att de mål som behöver föras fram till prejudikatbildning också förs fram. JK har dock en sådan funktion att han i en del av de fall det gäller skulle ha anledning att företräda båda parternas intressen. Det bör observeras att överklaganden enligt sekretesslagen kan förekomma även inom den allmänna domstolshierarkin.

I fråga om studiemedel är det så att det bara finns en enda beslutsmyndighet - centrala studiestödsnämnden - vars beslut överklagas till domstol, och det gör att man för prejudikatbildning rörande studiemedelsfrågor kanske har anledning välja beslutsmyndigheten som överklagande organ - givetvis endast för sådana fall där nämndens beslut kommit att ändras av den första domstolen.

Sådana lösningar som innebär att beslutsmyndigheten skall driva prejudikatfrågor har emellertid svagheter, om man vill uppnå en effektiv prejudikatbildningsverksamhet. Varje beslutsmyndighet som får sitt avgörande ändrat kan nämligen i alltför hög grad misstänkas vilja se avgörandet som betydelsefullt ur prejudikatsynvinkel trots att det juridiskt sett alltid är mycket få avgöranden av andra domstolar än de allra högsta, som bör tillmätas någon nämnvärd betydelse utöver det enskilda fallet.

Det som har sagts nu torde utvisa att det inte är möjligt att lösa problemen kring prejudikatbildningen mera generellt. För det första kan vi nämligen inte gärna gå in på frågor om hur stort prejudikatbehovet kan vara på något visst område. För det andra kommer in i bilden att man måste beakta de skilda organisatoriska förut-

sättningar för en effektiv prejudikatbildningsverksamhet som finns på olika rättsområden. I sist angivna hänseende framstår det visserligen som klart att man för att få de bästa förutsättningarna för en effektiv prejudikatbildningsverksamhet i stor utsträckning bör bygga på en medverkan av redan existerande centrala organ vilka har tillsynsuppgifter beträffande de rättsområden det gäller. Huruvida man kan och bör utnyttja ett visst sådant organ för överklaganden i prejudikatbildningssyfte torde dock inte kunna bedömas utan en närmare undersökning av det rättsområde det gäller. Det är också svårt att mera allmänt göra några uttalanden om hur långt rätten att överklaga skall sträcka sig och hur förfarandet skall anordnas. Bestämmelserna behöver utformas mot bakgrund av förhållandena på varje enskilt rättsområde. Mot bakgrund av det som har sagts nu anser vi oss böra avstå från att lägga fram förslag om överklaganderätt i prejudikatsyfte för allmänna organ. Behovet av regeländringar bör i stället uppmärksammas i samband med förekommande lagstiftningsärenden på det materiella området. Det skall sägas att denna ståndpunkt är densamma som den vilken föredragande departementschefen intog senast frågan var uppe till behandling i lagstiftningssammanhang (prop. 1988/89:78 s. 73).

Att ett *förvaltningsavgörande är oriktigt* kan ibland för det enskilda fallet åtgärdas genom omprövning eller rättelse, framför allt när det rör sig om en missuppfattning eller en uppenbar felaktighet. Omprövningsinstitutet är relativt nytt och möjligheterna att företa rättelse har vidgats under senare år. Både omprövning och rättelse leder till att frågan kan hanteras av beslutsmyndigheten utan att domstolar blandas in. Särskilt när en ändring skulle bli till nackdel för enskild är det emellertid ofta omöjligt att företa en åtgärd av den typen. Genom en reform som syftar till ökad rätt för offentliga organ att överklaga skulle man kunna minska omfattningen av de problem som ligger i att de förvaltningsrättsliga avgörandena på vissa områden inte kan rättas till hur felaktiga de än är, om enskild part inte har drabbats.

Behovet av en möjlighet för offentliga organ att överklaga förvaltningsbeslut i syfte att komma till rätta med oriktiga avgöranden varierar allt efter betydelsen av att oriktiga beslut inom det rättsområde det gäller - framför allt sådana som missgynnar det allmänna - blir bestående. Också kvaliteten i den prövning som görs på det ifrågavarande området spelar in. Rör det sig om en högkvalificerad prövning finns det ju mindre anledning att bygga upp en organisation för att åstadkomma rättelser i enskilda fall av sådana beslut som missgynnar samhället.

Generellt torde emellertid kunna hävdas att samhällsutvecklingen medfört att behovet av rättelser i enskilda fall till förmån för det allmänna kommit att bli allt mindre jämfört med samhällets behov av

prejudikatbildning. I allmänhet medför det inte heller några större nackdelar att ett beslut som missgynnar det allmänna blir bestående. Beslut som missgynnar enskild kan - eventuellt under medverkan av det allmänna - överklagas av denne.

Det som har sagts nu gör att man synes ha anledning att ställa sig betydligt mera skeptisk till en överklaganderätt för det allmänna syftande till att åstadkomma rättelse i enskilda fall än till en överklaganderätt syftande till att åstadkomma prejudikat. Det förra syftet kan dock vara enklare att tillgodose rent organisatoriskt genom att man något lättare kan tänka sig att den offensiva rollen läggs på ett större antal lokala eller regionala organ. Även för överklaganden med sikte på rättelse i enskilda fall kan det emellertid innebära betydande fördelar att de offensiva processföringsuppgifterna är samlade på en hand.

Behovet av en överklagandemöjlighet med inriktning endast på de enskilda fallen är i vart fall inte så stort att det bör införas någon mera allmän möjlighet för allmänna organ att överklaga förvaltningsbeslut. En motsatt uppfattning skulle på sätt och vis kunna sägas innebära ett underkännande av förvaltningens kvaliteter. Skulle behovet vara särskilt stort på ett visst område bör man i första hand undersöka vilka möjligheter som finns att förbättra förutsättningarna för att den primära prövningen leder till ett riktigt resultat. Endast på det sättet kommer ju rättssäkerheten alla till del. Att för något visst rättsområde inrätta ett nytt samhällligt organ för överklagande med sikte på rättelse i enskilda fall torde i beaktande av de samhälls-ekonomiska konsekvenserna under inga omständigheter kunna komma i fråga.

För de fall där *ett beslut av domstol innebär en ändring av ett beslut som en förvaltningsmyndighet har träffat* kan man emellertid tänka sig en generell lösning som är relativt billig, nämligen att förvaltningsmyndigheten ges rätt att överklaga domstolsavgörandet, om inget annat samhällligt organ har en sådan rätt. Det är en ordning som redan gäller på t.ex. det kommunala självförvaltningsområdet. Syftet med lösningen skulle mindre vara att åstadkomma en rättelse i det enskilda fallet än att låta myndigheten få klart för sig hur den skall förfara i fortsättningen. Som tidigare nämnts har man ju anledning anta att beslutsmyndigheter nog alltför ofta anser sig böra uppfatta sådana domstolsavgöranden genom vilka deras egna beslut ändras som vägledande för den fortsatta verksamheten vid myndigheten.

Det som har sagts nu gör att man samhällsekonomiskt kan ha ganska mycket att vinna genom en överklaganderätt av nu angivet slag, eftersom de domstolsavgöranden det gäller av naturliga skäl måste vara mer förmånliga för de enskilda än de primära myndighetsbesluten. Särskilt viktigt framstår detta för sådana fall som angår regler vilka bygger på att det skall ske en mer eller mindre dis-

ktionär prövning. Helt undantagslös kan en överklaganderätt av det skisserade slaget inte vara. Sålunda måste man exempelvis ta hänsyn till att en chefsöverläkare av olika skäl aldrig bör ha rätt att överklaga ett beslut angående psykiatrisk vård m.m. som angår en patient. Just på den punkten finns det emellertid redan uttryckliga regler om förbud mot överklagande i den lagstiftning om psykiatrisk vård m.m. som nyligen har antagits av riksdagen.

I vissa fall kan det förhålla sig så att det finns en enskild part som kan överklaga ett domstolsbeslut genom vilket ett beslut av en förvaltningsmyndighet ändras. Exempel på detta erbjuder byggnadsärenden där två enskilda parter står mot varandra. Om beslutsmyndigheten i ett sådant fall skulle överklaga, kan den situationen inträffa att två parter kommer att stå på samma sida i processen, kanske med delvis olika uppfattningar rörande saken. De problem detta kan orsaka kan dock lösas med tillämpning av de för nödvändig processgemenskap utvecklade principerna (se om dessa Norstedts nya kommentar till RB, s. 14:18).

Mot den nu redovisade bakgrunden föreslår vi att en förvaltningsmyndighet som fattat ett beslut vilket ändrats av en förvaltningsdomstol skall ha möjlighet att överklaga, om inget annat samhälleligt organ getts en särskild rätt att överklaga.

Vi vill nämna att vi har övervägt att begränsa den nu förordade regeln till sådan förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken för att få bort möjligheterna för t.ex. länsstyrelser att ingripa i sådana mål som börjat på det kommunala planet. Generellt sett passar nämligen den förordade regeln avsevärt bättre för sådana förvaltningsmyndigheter som verkar på det primära planet än för sådana förvaltningsmyndigheter som utgör besvärsorgan. Det finns emellertid också rättsområden för vilka det kan vara mindre naturligt att frånta förvaltningsmyndigheter vilka verkar som besvärsinstanser en rätt som primära beslutsmyndigheter skulle ha. Särskilt gäller detta en del av de fall i vilka kammarrätt är första domstolsinstans. Man kan inte heller utesluta att det i särskilda fall skulle kunna orsaka problem att avgöra vilken förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken.

För sekretessmålen är det inte lämpligt att låta beslutsmyndigheten överklaga ett ändrande beslut. En sådan ordning skulle nämligen inte kunna ha avseende på andra än sådana ändrande beslut genom vilka handlingar skall lämnas ut, och den typen av beslut bör gå i verkställighet omedelbart.

En allmän försäkringskassa (men ej en erkänd arbetslöshetskassa) torde i det nu berörda sammanhanget böra ses som förvaltningsmyndighet (jfr Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen, år 1987, s. 41 och 44 med där gjorda litteraturhänvisningar).

I princip är på den nu berörda punkten skälen för en reform lika starka på den allmänna domstolssidan som på förvaltningsdomstolarnas sida. Det förefaller emellertid tveksamt, om det är lämpligt att låta t.ex. inskrivningsmyndigheterna överklaga sådana beslut genom vilka hovrätt ändrat deras avgöranden. Risken för att t.ex. en inskrivningsmyndighet kommer i beråd på grund av en hovrätt haft en avvikande uppfattning är också relativt liten. Något egentligt behov av att reformen får omfatta också fall från allmän domstol kan vi inte finna, och av det skälet begränsar vi våra förslag till förvaltningsdomstolarna.

Innan vi lämnar frågorna om överklagande, finns det anledning att anmärka att det kan vara så att *myndigheters underrättelseskyldighet* gentemot andra organ angående beslut, som dessa organ har möjlighet att överklaga, fortfarande i stor utsträckning bygger på att överklagande skall kunna ske för åstadkommande av rättelse i enskilda fall och kanske till och med i bagatellfall. Underrättelser till sådana organ vilka uppträtt såsom parter är kanske ofrånkomliga, men i övrigt bör en rätt för offentliga organ att överklaga beslut inte få vara förenad med en mer omfattande rapporteringsskyldighet för en beslutande domstol eller förvaltningsmyndighet än nödvändigt. Själva rätten att överklaga bör naturligtvis vara oberoende av det sätt på vilket myndigheten fått kunskap om det fattade beslutet. I vad mån det kan finnas ett reformbehov på det nu berörda området kan emellertid knappast bedömas i det nu förevarande sammanhanget utan synes närmast vara en fråga för domstolsverket.

Det allmänna i den defensiva rollen

I de allra flesta besvärsmål i förvaltningsdomstol är det den enskilde som tagit initiativet till domstolsprövningen. I vissa av dessa mål är de allmänna intressen, som står mot den enskildes, under processen företrädna av ett allmänt organ.

Exempel på fall av nu angivet slag där det allmänna organet är mer eller mindre fristående från beslutsmyndigheten utgör mål om vägtrafikskatt, punktskatt, kupongskatt, sjömansskatt och folkbokföring samt mål enligt lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. och socialförsäkringsmål. Nu berörda fall är - åtminstone om man bortser från socialförsäkringsmålen - relativt sett inte särskilt många i förvaltningsdomstolarna. Exempel på fall där de allmänna intressena företräds av beslutsmyndigheten utgör åtskilliga mål enligt nyttillkomna bestämmelser på skatterättens område samt många mål enligt bestämmelser hänförliga till det specialreglerade kommunala rättsområdet. Nu berörda fall är utomordentligt vanliga i förvaltningsdomstolarna.

De lösningar som har valts har olika *fördelar och nackdelar* och

passar därför olika väl för olika typer av mål.

Mera allmänt kan sägas att det finns fördelar med tvåpartsprocesser vilka i princip har avseende på alla slags defensiv processföring från det allmännas sida. Till dessa fördelar är framför allt att räkna att utredningsmaterialet inte sällan blir fylligare. Detta beror nog mindre ofta på att ett allmänt organ såsom motpart kan föra in nytt utredningsmaterial. I stället beror det nog som regel på att det organ, som företräder de allmänna intressena, kan argumentera rörande saken och detta både på det sättet att nya argument förs in och på det sättet att motpartens argument bemöts.

Den dialog som uppstår kan bli fruktbar inte minst genom att den enskilde får klart för sig vilka skäl som är relevanta och hur han skall lägga upp sin talan. Den enskilde borde visserligen redan genom det överklagade beslutet ha fått klart för sig vad det är som talar emot honom, men i verkligheten torde ett beslut långtifrån alltid ha denna effekt. I en renodlad enpartsprocess är det ingen som bemöter den enskildes argumentation eller sätter av honom åberopad utredning i fråga.

Att ett processmaterial blir fylligare och domstolens avgörande därmed i motsvarande grad bättre underbyggt kan givetvis ha stor betydelse för rättssäkerheten, även om det kanske inte alltid uppskattas av den enskilde. Att saken redan på ett tidigt stadium blir belyst ur alla väsentliga perspektiv kan vidare bidra till att processens tyngdpunkt hamnar längre ned i instanserna, något som i och för sig är viktigt inte minst sedan regeringsrätten blivit en prejudikatinstans och kammarrätten därför är den sista instans vars prövning av saken kan påräknas när målet hanteras i allmän förvaltningsdomstol. När kammarrätten också är den första domstolsinstansen är det givetvis ännu viktigare att saken på ett tidigt stadium blir tillräckligt belyst.

Den enskilde som processar upplever det nog emellertid många gånger som klart fördelaktigt att han inte blir motsagd i processen, och det kan vara så att han i vissa fall har en del att vinna på att hans uttalanden kommer att hos domstolen stå oemotsagda. Riskerna för att en domstol i tveksamma fall skulle "ta till lite i överkant" till nackdel för den enskilde i medvetenhet om att endast denne kan överklaga torde nämligen vara små. En annan sak är att den enskilde kanske har lättare att acceptera en dom som går honom emot, om han även under processen hållits medveten om att hans uppfattning inte är oomstridd. Självklart kan dock på den punkten goda domskäl vara ett bättre alternativ.

När man bedömer frågan huruvida de allmänna intressena bör vara partsrepresenterade även när det allmänna intar den defensiva rollen synes det viktigt att även beakta att behovet av ett fylligt utredningsmaterial inte är lika framträdande i alla mål utan avsevärt tydligare

i sådana mål där det ingår frågor som inrymmer diskretionära överväganden än i sådana mål där det endast gäller att konstatera om vissa objektivt lätt iakttagbara rättsfakta föreligger. Generellt sett är vidare behovet av ett fylligt utredningsmaterial större när det gäller sakfrågor än när det gäller rättsfrågor.

En tvåpartsprocess är inte heller det enda sättet att sörja för ett fylligt utredningsmaterial. De fördelar en tvåpartsprocess har i det hänseendet kan nämligen i normalfallet i ganska stor utsträckning uppnås redan genom att beslutsmyndigheten till domstolen ger in ett motiverat omprövningsbeslut eller yttrar sig till domstolen i anledning av en remiss. I den mån en beslutande förvaltningsmyndighet skall ompröva sitt avgörande i händelse av att beslutet överklagas, kan man därför på sätt och vis sägas komma att ha i väsentliga delar tillskapat ett tvåpartsförfarande och i vart fall ett kontradiktoriskt förfarande redan genom att myndighetens omprövningsbeslut blir ett slags yttrande i målet. För det fall att det på ett senare stadium i processen uppstår ett behov av en kontradiktorisk process kan ett alternativ vara att domstolen med stöd av nuvarande 13 § FPL inhämtar beslutsmyndighetens yttrande över vad som förekommit i målet i domstolen.

Det finns emellertid situationer där det inte räcker med ett yttrande av beslutsmyndigheten, t.ex. i sådana fall där det skall hållas en förhandling inför domstolen. Det är inte helt ovanligt att avsaknaden av företrädare för de allmänna intressena bereder svårigheter när det behöver hållas en förhandling.

Såvitt framgår av vår kartläggning av tillämpningen av FPL är det emellertid vid de flesta domstolar relativt ovanligt med förhandlingar i enpartsmål. I syfte att komma förbi svårigheterna brukar enligt kartläggningen en del förvaltningsdomstolar kalla beslutsmyndigheten till förhandlingen (eller underrätta myndigheten om denna förhandling) trots att myndigheten inte är part. Även om man med tillämpning av ett sådant förfarings sätt kan få myndigheten att inställa sig vid en förhandling utan att vara part, kan det utgöra en fördel för utredningen i målet att myndigheten i stället blir part. På en part kan nämligen domstolen i en del processuella hänseenden ställa större krav när det gäller en positiv medverkan i förfarandet än på en myndighet som endast svarar för det överklagade beslutet. Härtill bidrar t.ex. att en företrädare för en myndighet som inställer sig vid en förhandling utan att myndigheten är part i allmänhet har mera begränsade möjligheter att göra processuella ställningstaganden än den som inställer sig på myndighetens vägnar, när myndigheten är part.

I det förhållandet att parterna i en tvåpartsprocess kan komma att sörja för att processmaterialet blir fylligare ligger att domstolen faktiskt avlastas en del av ansvaret för att sakfrågorna i målet blir tillräckligt uttömmande behandlade. Domstolens anseende hos parter

och utomstående kan tänkas komma i fara om domstolen har att utöva vad som i de flesta andra domstolssammanhang är partsfunktioner. En lösning innebärande att de allmänna intressena företräds av beslutsmyndigheten eller av ett annat organ innebär en renodling av domstolsrollen och är därmed ägnad att minska risken att domstolens anseende och opartiskhet sätts ifråga.

Det är emellertid svårt att se på vad sätt de nu berörda skälen skulle kunna ha avseende på andra fall än sådana där domstolen under processens gång måste agera aktivt i utredningssammanhang i syfte att kompensera bristen på partsföreträdare på ena sidan, t.ex. genom att på egen hand inhämta utredning som talar emot en enskild part. Om domstolen inte i det enskilda fallet behöver införskaffa sådan utredning (utöver t.ex. ett rutinmässigt inhämtande av yttrande från beslutsmyndigheten eller annan myndighet) borde sakligt sett frånvaron av företrädare för de allmänna intressena inte kunna orsaka några risker av det berörda slaget.

Emellertid kan såväl klaganden som utomstående - utan hinder av att domstolen inte haft anledning företa någon utredningsåtgärd - *uppfatta* domstolen som partisk när det inte funnits någon motpart. Mot sådana uppfattningar skulle det kunna räcka med ett kosmetiskt botemedel, t.ex. att någon betecknades som part. I sak förekommer ju samma situation i alla de fall där domstolen avgör ett mål utan att höra motparten (se t.ex. 10 § FPL samt 42 kap. 5 §, 50 kap. 8 § andra stycket och 52 kap. 7 § andra stycket RB). I de situationerna förutsätts visserligen att det inte görs någon ändring i det överklagade avgörandet, men domstolen kan ju inte uppfattas som mer partisk mot klaganden genom att helt eller delvis bifalla hans talan. Sakligt sett är det under alla omständigheter främst vissa av de fall där domstolen måste agera aktivt som kan bereda problem när det gäller frågor om tilltron till domstolens opartiskhet m.m.

Att en domstol *ex officio* behöver svara för mera betydande delar av utredningen i ett mål är i allmänhet beklagligt, om man bortser från vissa fall av sakkunnigbevisning. För förståelsens skull finns det på denna punkt anledning att nämna att vad man kritiserade hos den gamla inkvisitoriska brottmålsprocessen var att domaren överlastades med arbetsuppgifter. Ur rättssäkerhetssynvinkel ansågs det särskilt betänkligt att domaren genom att dels leda undersökningen, dels bedöma det inhämtade materialet kunde hamna i den situationen att han alltför ofta ansåg bevisningen tillräcklig, eftersom ett frikännande skulle innebära att han misslyckats i sin efterforskande verksamhet. Även det som har sagts nu medför att domstolen i enpartsprocesser kan löpa en större risk att av utomstående misstänkas för partiska avgöranden till förmån för det allmänna.

Rent principiellt kan man vidare mena att det inte rör sig om

rättskipning så länge det bara finns en part (jfr det som sagts i kapitel 24). Vid tillkomsten av FPL hävdades från vissa håll att en förvaltningsdomstol, när den prövar besvär över en förvaltningsmyndighets beslut, inträder i myndighetens befogenheter och därmed kan sägas fungera som förvaltningsmyndighet (se prop. 1971:30 s. 290). Den föredragande departementschefen delade inte denna uppfattning. Det är ju också alldeles klart att domstolen alltid utgör en domstol. Verksamheten i enpartsmål kan dock ses som en form av vid domstolen bedrivna rättsvård vilken skiljer sig från den vid förvaltningsmyndigheterna bedrivna verksamheten främst genom att den utövas i mer kvalificerade former och därigenom får antas leda till mer kvalificerade resultat. Kännetecknande för domstolar - oavsett vilken karaktär de har - är att de har en mycket omfattande kompetens i tvåpartsförhållanden, men ingenting hindrar givetvis att det bland domstolsuppgifterna får ingå även att hantera enpartsmål. Det har nämligen aldrig varit främmande för domstolsrollen att beakta även icke partsrepresenterade intressen.

Att allmänna intressen inte är partsrepresenterade är sålunda inte alls ett förhållande som är exklusivt knutet till processen i förvaltningsdomstol. I t.ex. allmän domstol förekommer det i varje indispositiv tvistemålsprocess och i varje brottmålsprocess allmänna intressen vilka inte kan sägas vara partsrepresenterade eller tillräckligt partsrepresenterade. Fanns det inte sådana intressen skulle ju parterna kunna tillåtas ingå förlikning, och i så fall skulle målen vara dispositiva. Att det aldrig ens synes ha övervägts att mera generellt låta de allmänna intressena i t.ex. de indispositiva tvistemålen bli företrädna på partssidan kanske hänger samman med att problemet inte syns särskilt väl så länge två enskilda parter står mot varandra i rättegången. Det skall tilläggas att det i allmän domstol förekommer åtskilliga enpartsärenden.

Det är alltså inte en principiell nödvändighet för domstolsrollen att de i målet förekommande allmänna intressena är partsrepresenterade. Det är en lämplighetsfråga, och svaret på den frågan är beroende bl.a. på hur starka de allmänna intressena är.

Också frågor om tvåpartsprocessens inverkan på tilltron till de beslutande och de processförande organens objektivitet är betydelsefulla. Grundläggande för all myndighetsverksamhet är att den skall utövas med objektivitet. För en processförande myndighet gäller i det hänseendet i princip samma krav som för en beslutande. Även av en beslutsmyndighet som part måste man alltså kunna kräva att den inte till varje pris försvarar ett överklagat beslut, i vart fall inte om detta bygger på ett ofullständigt underlag. Myndigheten har att uppträda objektivt och detta redan när den enligt omprövningsreglerna skall första gången ta ställning till sitt eget beslut.

Faktiskt torde man emellertid på goda grunder ha anledning räkna

med att en beslutsmyndighet som är part i en domstolsprocess i kanske alltför många fall försvarar det överklagade beslutet till alla delar, om det inte framkommer nya uppgifter. Objektivitetskraven torde helt enkelt i verkligheten inte kunna förhindra att den myndighet som fattat ett överklagat beslut har en naturlig benägenhet att utan vidare godta de uppfattningar som det överklagade beslutet ger uttryck för. Självklart kan det också komma in prestigehänsyn i bilden. Om beslutsmyndigheten får vara part i händelse av överklagande, förstärks dess ställning.

Önskemål om garantier för att det processförande organets ställningstaganden alltid är fria från förutfattade meningar kan synas tala för att man håller isär beslutsfunktionen och den processförande funktionen på det sättet att de allmänna intressena i domstol företräds av ett från beslutsmyndigheten fristående organ. Hur man skall se på det nu berörda argumentet kommer emellertid an på hur stora olägenheter det innebär att ett processförande organ i vissa fall är mer eller mindre låst vid det överklagade beslutet.

I en del fall avser överklaganden oriktiga beslut eller - vilket inte är riktigt samma sak - beslut vilka bör ändras. Om den processförande myndigheten är fristående (och detta inte bara i teknisk mening utan även i faktisk) har man anledning räkna med att den under processen i åtminstone en del av dessa fall kommer att ha en annan inställning till saken än beslutsmyndigheten. Det leder till att den enskildes klagan i dessa fall helt eller delvis medges, och detta är givetvis ur många synvinklar en fördel jämfört med att det processförande organet står fast vid det överklagade beslutet. Det kan också vara så att ett fristående processförande organ i en del fall kan antas visa större aktivitet när det gäller att verka till förmån för den enskilde, t.ex. genom att komplettera utredningen. Med beslutsorganet som part får domstolen ett större ansvar när det gäller att vara aktiv i nu berörda hänseenden.

Det som har sagts nu är dock egentligen endast en konsekvens av att man genom inrättandet av det fristående partsorganet faktiskt kan sägas ha infört en sorts överprövningsorgan mellan den beslutsfattande myndigheten och domstolen. En sådan ordning kan vara befogad inte minst om man anser sig ha anledning räkna med att den beslutsfattande myndighetens avgöranden relativt ofta kan diskuteras och om det samtidigt rör sig om en måltyp för vilken de allmänna intressena väger särskilt tungt. För andra fall är ordningen mindre befogad och detta även utan hänsynstagande till de stora kostnader som inrättandet av nya allmänna organ för med sig.

Det förhållandet att ett visst förvaltningsbeslut prövas i domstol ger egentligen inte på något sätt anledning till iakttagande av ett större mått av objektivitet än som kommer andra förvaltningsbeslut av

samma slag till del. Följdriktigt är därför att man låter det fristående organets kompetens gälla alla beslutsmyndighetens avgöranden - dvs. oberoende av om överklagande har skett - och därmed är man åter inne på frågor om hur och i vad mån det allmänna skall kunna spela även en offensiv roll. I den mån det inte finns skäl att låta fristående organ ha en sådan roll borde kravet på iakttagande av särskilda objektivitetshänsyn vara svaga också när det allmänna skall inta en defensiv position i processen. Med de ståndpunkter som förut intagits i fråga om samhället i den offensiva rollen blir det därmed ganska ointressant att av objektivitetshänsyn införa nya regler om från beslutsmyndigheterna fristående organ i den defensiva rollen. Det kan till och med hävdas att objektivitetshänsynen inte bör hindra ens att det är samma person som fattar det överklagade beslutet och som företräder en beslutsmyndighet i samband med överklagande.

Genom att ett fristående processföringsorgan alltid måste komma att besitta något av en överprövande funktion är det vidare på samma sätt som i fråga om den offensiva verksamheten svårt att ha ett fristående organ utan lekmannamedverkan, när den enskilde överklagar ett beslut tillkommet under lekmannamedverkan.

De fall där det finns såväl en kommunal som en statlig beslutsmyndighet innan det sker en domstolsprövning kräver särskilda överväganden. Detta gäller oavsett om man för de defensiva uppgifterna vill utnyttja beslutsmyndigheten eller ett fristående organ. De fall det handlar om är sådana där ett beslut av en kommunal nämnd kan överklagas först till länsstyrelse och senare till kammarrätt. För nu angivna fall kan diskuteras huruvida med beslutsmyndigheten skall avses den kommunala nämnden eller länsstyrelsen. Här kan motsatsförhållanden mellan kommun och stat ställas på sin spets.

Att för nu angivna fall välja en statlig lösning kan sätta ur spel de intressen, som ligger bakom att det primära beslutet lagts på kommunen. För det fall man har att välja mellan den kommunala nämnden och länsstyrelsen torde på grund av processens natur kunna konstateras att det nästan alltid är den kommunala nämnden som har haft den uppfattning som är mest oförenlig med den enskildes. Det finns dock några undantagsfall, som t.ex. när en länsstyrelse upphävt ett beslut om byggnadslov på talan av en granne. En lösning kan ligga i att de allmänna intressena får företrädas av den myndighet som i det enskilda fallet kan sägas ha intagit den mest motsatta ståndpunkten i förhållande till den enskilde som klagar (från skilda beslutsmotiveringar torde man i allmänhet kunna bortse). Självklart kan man alternativt ha både den kommunala och statliga beslutsmyndigheten vid sidan av varandra i processgemenskap (se 14 kap. 8 § andra stycket RB), men därmed skjuter man mygg med kanon.

I vissa mål kan det vara direkt olämpligt att beslutsmyndigheten får en formell partsställning gentemot den enskilde. Detta gäller särskilt

i en del av de fall där myndigheten även efter processens avslutande behöver ha ett på förtroende grundat gott förhållande till den enskilde för att kunna fullgöra sin fortsatta skyldigheter gentemot honom. Av det skälet har man anledning vara försiktig när det gäller att kräva av beslutsmyndigheten att den skall uppträda som företrädare för de allmänna intressena i ett mål om t.ex. socialt bistånd eller psykiatrisk vård, även om den enskilde nog i många fall upplever en klar motsatsställning till det beslutande organet redan långt innan han överklagar.

För att man över huvud taget skall kunna överväga att sätta in en myndighet som part bör det vidare vara så att denna har till omedelbar uppgift att bevaka det allmänna intresse det gäller. Att beslutsmyndigheten blir part innebär att den får till uppgift att bevaka det berörda intresset inte bara fram till sitt eget beslut utan fram till dess att det föreligger ett lagakraftvunnet avgörande. I den mån myndigheten i stället har till omedelbar uppgift t.ex. att slita tvister i vilka förekommer motsatsförhållanden mellan enskilda och allmänna intressen finns det ingen anledning att vid överklagande låta myndigheten företräda det allmänna intresset.

Om en myndighet genom beslut vägrar att utlämna en allmän handling som myndigheten har i sitt förvar, synes myndigheten på grund av det nu anförda normalt inte böra inta partsställning i händelse av överklagande, om det inte finns några sådana allmänna intressen av betydelse som skulle kunna vara partsrepresenterade utan endast enskilda.

Processeffektiviteten kan påverkas både i positiv och negativ riktning genom införandet av en tvåpartsprocess. I positiv riktning verkar att processen ibland kan begränsas, t.ex. genom att det processförande organet förklarar att viss av den enskilde åberopad omständighet kan läggas till grund för avgörandet utan vidare utredning eller genom att det processförande organet helt eller delvis medger den enskildes talan. Med stor säkerhet är dessa positiva effekter särskilt framträdande när det processförande organet är fristående från beslutsmyndigheten.

Till allra största delen är nog emellertid tvåpartsprocessens inverkan på processeffektiviteten av negativt slag, om man inte i effektivitetsbegreppet lägger in också förut redovisade kvalitetsmoment. En tvåpartsprocess kan sålunda medföra tidsutdräkt vid målens avgörande och vara onödigt tyngande i domstolsarbetet. Den kan också leda till en avsevärd fördröjning av förvaltningen. Vad tvåpartsprocessen får för effekter och hur omfattande dessa blir kommer emellertid till mycket stor del an på hur tvåpartsprocessen anordnas.

Om man begränsar sig till de fall där det allmänna intar den defensiva positionen är det sålunda uppenbart att det inte kostar särskilt

mycket att beteckna beslutsmyndigheten som part, om det praktiskt sett på den myndigheten inte skall ankomma andra uppgifter under processen än t.ex. att till domstolen såsom partsyttrande ge in ett utan hänsyn till frågor om tvåpartsprocess fattat omprövningsbeslut som är motiverat. En helt annan sak är att såväl de primära beslut som de omprövningsbeslut som kommer från en viss typ av myndigheter generellt kan vara bristfälliga och antyda ett utbildningsbehov, men det är ett problem som inte alls har med tvåpartsprocessen att göra.

Det är framför allt när man för in ett fristående processförande organ som stora kostnader kan uppstå. Kan man utnyttja redan existerande myndigheter blir det generellt sett billigare än om nya myndigheter skall inrättas.

Det som har sagts nu gäller trots att man kan tänka sig att det under vissa förutsättningar - nämligen när processföringen inrymmer juridiskt sett invecklade frågor - kan ha fördelar att processföringen får ankomma på ett fristående organ på grund av att detta kan utrustas med tillräcklig juridisk eller, närmare bestämt, processuell sakkunskap. De erfarenheter av viteslagens tillämpning som framkommer genom vår kartläggning av tillämpningen av FPL talar för att det relativt ofta kan uppstå problem i sådana fall där det ankommer på ett stort antal förvaltningsmyndigheter att i en speciell typ av fråga företräda allmänna intressen i förvaltningsdomstol. Det är dock att märka att myndigheterna enligt den lagen i första hand har att agera i en offensiv roll. Den defensiva rollen är i flera hänseenden enklare att spela utan processrättsliga specialkunskaper. Uteslutet är emellertid inte i något fall att myndigheten i speciellt komplicerade fall anlitar en advokat som processförare.

Hur stora merkostnader som uppstår om man för det allmännas processföring väljer en lösning byggd på mer eller mindre fristående organ beror på möjligheterna att för det rättsområde det gäller få goda organisatoriska lösningar, en lämplig nivå - centralt, regionalt eller lokalt - för processföringen och kvalificerade tjänstemän för uppgiften.

Mot den nu redovisade bakgrunden synes kunna konstateras att en tvåpartsprocess i det enskilda fallet kan ha fördelar framför en enpartsprocess. Det kan inte heller förnekas att en lösning enligt vilka de allmänna intressena företräds av från beslutsmyndigheterna fristående organ i en del fall kan erbjuda fördelar jämfört med att de företräds av beslutsmyndigheten. Fördelarna är dock inte alls så stora att man bör inrätta några nya allmänna organ uteslutande för defensiva uppgifter. Härför skulle krävas att man hade möjlighet att bortse från kostnadsaspekterna och kanske även från de tidsutdräkter som kan befaras uppstå i domstolshandläggningen.

Att låta det allmännas defensiva processföring inordnas i och anpassas till beslutsorganisationerna erbjuder betydande fördelar inte

minst från kostnadssynpunkt, om det över huvud taget skall förekomma en tvåpartsprocess. Därmed är också sagt att man i första hand bör utnyttja metoden att beslutsmyndigheten också får vara part eller ha en partsliknande ställning, om den enskilde överklagar. Den lösningen kan visserligen inte användas för alla de måltypen som med nu gällande regler har enpartskaraktär, men väl för de flesta av dem.

Det synes emellertid knappast vara nödvändigt med någon heltäckande lösning som omfattar alla måltypen. Det torde inte heller finnas någon måltyp för vilken man alltid måste låta de allmänna intressen som förekommer bli partsföreträdde. Det finns nog inte heller någon måltyp för vilken man aldrig borde låta de allmänna intressena vara partsföreträdde. Det som har sagts nu talar för att man väljer en flexibel lösning.

Sålunda kan man ha den lösningen att de allmänna intressena inte blir partsföreträdde annat än om det organ det gäller väljer att träda in i processen eller domstolen finner en sådan lösning lämplig. Den ordningen gäller enligt 20 kap. 12 § lagen (1962:381) om allmän försäkring för socialförsäkringsmålen och fungerar för de målen väl, särskilt när det är det allmänna organet som vill inträda i den enskildes process. Den kan betecknas som modern och okonventionell. Att det i socialförsäkringsmålen är riksförsäkringsverket och inte beslutsmyndigheten som kan gå in som part eller förordnas som part får ses mot bakgrund av de speciella förhållandena på socialförsäkringsområdet.

Omsatt till mål och domstolar i allmänhet kan den för socialförsäkringsmålen gällande ordningen ges den innebörden att domstolen får möjlighet att för det enskilda fallet uppdra åt en viss förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat rörande saken att svara på den enskildes besvär. Vidare ges varje förvaltningsmyndighet, som har beslutat rörande saken eller som är överordnad en beslutsmyndighet, rätt att inträda som motpart till den enskilde och att därefter företräda de allmänna intressena. Det undantagsfallet att flera myndigheter skulle inträda går att lösa utifrån redan gällande processrättsliga principer för speciell processgemenskap (se 14 kap. 8 § andra stycket RB).

Lösningen skulle givetvis ta sikte på de situationer i vilka det föreligger särskilda problem på grund av att den enskilde inte har någon motpart. Exempel på sådana situationer erbjuder särskilt det fallet att en domstol har anledning att hålla ett sammanträde i ett mål men också fall där en mera omfattande komplettering av utredningen behöver äga rum. Exempel på mål för vilka den skisserade lösningen skulle passa erbjuder mål i kammarrätt om registrering enligt lagen (1984:81) om fastighetsmäklare. Dessa mål är nämligen enligt nu gällande regler av enpartstyp och den enskilde bör inte sällan ges rätt

till sammanträde. Den myndighet det kan bli aktuellt att koppla in som företrädare för de allmänna intressena är i det berörda fallet länsstyrelsen.

Lösningen synes kunna begränsas till sådana mål som enligt nu gällande regler är enpartsmål trots att principiellt sett skälen för lösningen egentligen är lika starka när det gäller sådana mål där det redan finns två parter utan att de allmänna intressen som förekommer i målet kan sägas vara partsföreträdna.

Mot den nu redovisade bakgrunden föreslår vi att domstol skall få uppdra åt en förvaltningsmyndighet som beslutat i saken att företräda det allmännas intressen i målet, om inte den enskilde redan har en motpart, t.ex. ett allmänt ombud. Vi föreslår också att en förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken eller en myndighet som är överordnad sådan myndighet skall ha rätt att självmant inträda som part. Sedan myndigheten en gång inträtt i processen bör myndigheten behandlas enligt de vanliga reglerna för part.

Ett skäl att förordna beslutsmyndigheten som part är att domstolen annars skulle ha behövt inhämta yttrande från den myndigheten för att ha fullgjort sin utredningsskyldighet. Generellt kan sägas att domstolen med det nu angivna förslaget inte bör vända sig till beslutsmyndigheten med begäran om yttrande utan att myndigheten faktiskt görs till part. Undantag utgör framför allt det fallet att domstolen behöver höra myndigheten rörande en processuell fråga. För ingen måltyp gäller att domstolen mera allmänt bör förordna beslutsmyndigheten att företräda de allmänna intressena.

Vi vill nämna att vi har övervägt att begränsa de nu förordade reglerna till sådan förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken för att få bort möjligheterna för t.ex. länsstyrelser att ingripa i sådana mål som börjat på det kommunala planet. Av i princip samma skäl som vi har anfört beträffande motsvarande fråga rörande samhället i den offensiva rollen föreslår vi dock ingen sådan begränsning. Det bör emellertid knappast kunna bli aktuellt för en länsrätt att uppdra åt en länsstyrelse att företräda det allmännas intresse rörande en sak beträffande vilken det primära beslutet fattats på det kommunala planet.

Allmän försäkringskassa bör även i det nu berörda sammanhanget ses som en förvaltningsmyndighet. Detta innebär att en domstol kan uppdra åt en försäkringskassa att gå in som part. Riksförsäkringsverkets roll i socialförsäkringsmålen styrs dock närmast av 20 kap. 12 § lagen om allmän försäkring.

Sekretessmålen bör - av skäl som angetts i avsnittet om samhället i den offensiva rollen - vara undantagna även de nu berörda bestämmelserna.

Av förut angivna skäl bör det inte komma i fråga att domstolen i mål enligt den psykiatriska lagstiftningen uppdrar åt den beslutande

läkaren att i målet uppträda som part. Däremot bör regeln kunna bli tillämplig i mål om socialt bistånd även om domstolen i sådant mål kan ha anledning att iaktta särskild försiktighet.

Konsekvenserna av att en beslutsmyndighet på nu angivet sätt blir part bör inte överdramatiseras. I de allra flesta fall är det för en myndighet enklare att uppträda på svarandesidan än på kändandesidan, och beslutsmyndigheten är ju redan väl insatt i saken. Under inga omständigheter får det ställas så höga krav på t.ex. en kommunal nämnd att den behöver anlita ett juridiskt skolat biträde. Det bör påpekas att länsstyrelse inte kan anses vara i förslagets mening överordnad kommunal nämnd.

Att med den nu angivna lösningen den enskilde inte alltid kan i förväg bedöma huruvida det kommer ett bli en tvåpartsprocess eller inte, om han överklagar, torde inte innebära några mera betydande olägenheter. Så länge handläggningen skall vara skriftlig behöver den enskilde knappast få upplysning om att en myndighet utgör hans motpart förrän han skall yttra sig i målet.

Det skall sägas att de problem som nu har behandlats inte är särskilt framträdande beträffande de mål som idag förekommer i allmän domstol. Med våra tidigare redovisade förslag rörande t.ex. kronofogdemål och överförmyndarmål blir emellertid situationen en annan, och det finns i sig inga skäl mot att inte låta lösningen gälla också allmän domstol. För den skull begränsar vi inte våra förslag till förvaltningsdomstolarna.

För sådana måltyper i förvaltningsdomstol där det bör finnas föreskrifter som mera generellt leder till en tvåpartsprocess synes man ha anledning sörja för flexibilitet på ett annat sätt. De regler som kommer i blickfältet är framför allt de som gäller domstolens skyldighet att kommunicera den handling genom vilken en enskild anhängiggör målet. Frågor om domstolarnas kommunicering av besvärslagor kommer - sedan också frågor om domstolens materiella processledning har berörts - att behandlas närmare i avsnittet 25.5.

Sammanfattning

Våra direktiv utpekar några centrala punkter för översynen av förfarandet i förvaltningsdomstol. En sådan punkt avser frågan *i vad mån processerna i förvaltningsdomstol skall ha enparts- eller tvåparts-karaktär.*

Enpartsprocesser är med nu gällande regler inte ovanliga i de fall där en enskild part överklagar ett beslut av en förvaltningsmyndighet till en förvaltningsdomstol. Processtypen kännetecknas av att den enskilde i domstolsprocessen inte möts av någon part som försvarar de allmänna intressen vilka står mot hans enskilda. Situationen förekommer inte bara i förvaltningsdomstolarna utan också i de

allmänna domstolarna.

Det hävdas ibland att de allmänna intressena i nu avsedda fall alltid bör vara företrädda på partssidan på det sättet att en offentlig motpart till den enskilde medverkar i domstolsförfarandet.

För att man skall kunna ta ställning till i vad mån det behövs tvåpartsprocesser och vilken lösning man i så fall bör välja har man anledning att se närmare även på frågan om myndigheter bör ges ökad rätt att överklaga andra myndigheters beslut. Den omständigheten att den enskilde i vissa fall inte får någon motpart när han överklagar hänger nämligen samman med att det inte finns något allmänt organ som har rätt att överklaga det beslut det gäller.

För vissa fall kan en rätt för ett allmänt organ att överklaga tjäna syftet att skapa vägledande avgöranden av en högsta domstolsinstans (prejudikat). Genom sådana avgöranden kan man göra vinster både såvitt gäller rättssäkerheten i samhället och såvitt gäller effektiviteten i förvaltningen. Av flera skäl får man den bästa lösningen, om uppgiften att föra det allmänns talan i prejudikatfallen läggs på centrala organ vilka har tillsyns- och direktivrätt i förhållande till de beslutsmyndigheter det gäller.

Med hänsyn till skillnader mellan olika rättsområden både i fråga om prejudikatbehov och i fråga om organisatoriska förutsättningar för en effektiv prejudikatbildningsverksamhet lägger vi inte fram något förslag om överklaganderätt i syfte att skapa prejudikat. Reformfrågorna bör i stället uppmärksammas i samband med kommande ändringar i den materiella lagstiftningen på olika områden.

En överklaganderätt för ett allmänt organ kan också begränsa sig till syftet att åstadkomma rättelse i det enskilda fallet. Allmänt sett torde detta syfte ha blivit allt mindre intressant med åren. Vi föreslår emellertid att en förvaltningsmyndighet, vars beslut överklagats till länsrätten eller kammarrätten, skall få överklaga domstolens beslut i saken, om domstolen ändrat myndighetens beslut och ingen annan myndighet enligt särskild bestämmelse har rätt att överklaga. Konsekvenserna av att det i nu berörda fall inte finns någon överklaganderätt kan nämligen bli att beslutsmyndigheten inte vet hur den skall förfara i sin fortsatta verksamhet.

Att det finns ett allmänt organ vilket såsom part företräder de allmänna intressena när den enskilde överklagar kan i en del fall ha fördelar, framför allt i utredningshänseende. Utredningsmaterialet kan bli fylligare genom att det uppstår en dialog mellan parterna. Givetvis är det ingenting som säger att detta mer allmänt skulle vara till fördel för de enskilda.

En tvåpartsprocess är emellertid inte det enda sättet att sörja för ett fylligt utredningsmaterial. De fördelar en tvåpartsprocess har i det hänseendet kan nämligen i normalfallet i ganska stor utsträckning uppnås redan genom att beslutsmyndigheten till domstolen ger in ett

motiverat omprövningsbeslut eller formligen yttrar sig till domstolen. Det finns dock situationer där det inte räcker med ett yttrande av beslutsmyndigheten. Sålunda bereder frånvaron av en myndighet som motpart inte sällan problem t.ex. när det skall hållas en förhandling inför domstolen.

Genom att parterna i en tvåpartsprocess sörjer för ett bättre utredningsmaterial minskar behovet av en aktivitet från domstolens sida när det gäller att skaffa in utredning i målet. Det kan av flera skäl innebära risker att en domstol agerar mycket aktivt i det hänseendet, om ett nytt material blir till nackdel för en enskild. Bl.a. kan domstolens anseende för objektivitet komma i fara. Det kan dock inte hävdas att de allmänna intressena i en rättegång alltid måste vara partsföreträdare av principiella skäl. Det är också klart att objektivitetshänsyn inte gör sig gällande i sådana fall där domstolen inte behöver företa andra åtgärder i målet än rena rutinåtgärder.

För de fall där det behövs en tvåpartsprocess bör konstateras att även en beslutsmyndighet har att vara objektiv i de fall den uppträder som part. Skulle man av objektivitetshänsyn införa ett från beslutsmyndighet fristående organ som motpart till den enskilde vore det följdriktigt att låta detta organ också ha en allmän rätt att överklaga den myndighetens beslut. Det finns ju ingenting som säger att inte samma objektivitetskrav måste gälla oavsett om det sker ett överklagande. Införandet av fristående organ såsom motparter innebär helt enkelt i praktiken att man inför ett slags överprövningsorgan ovanför beslutsmyndigheten. Inte minst kostnadsaspekten och de tidsutdräkter som skulle kunna uppstå i domstolshandläggningen har lett oss till att avstå från att lägga fram förslag härom. Varje nytt organ som förs in bidrar också till att ansvarsbilder blir mer splittrade.

En bättre lösning är att man siktar in sig särskilt på sådana fall där frånvaron av partsföreträdare för de allmänna intressena vållar särskilda problem. Vi föreslår mot den bakgrunden att förvaltningsdomstolarna i de nuvarande enpartsmålen får uppdra åt en förvaltningsmyndighet som beslutat i saken att som part företrädare det allmännas intressen i målet. En förvaltningsmyndighet som beslutat i saken eller en myndighet som är överordnad denna får enligt våra förslag också självant inträda som part i en rättegång som initierats av en enskild part.

Våra förslag angående tvåpartsprocess gäller inte sekretessmålen.

25.4 Domstolens materiella funktion i målen

Sammanfattning: I detta avsnitt diskuterar vi förvaltningsdomstolarnas s.k. materiella processledning, dvs. deras uppgifter när det gäller att berika eller begränsa processmaterialet. Vi föreslår att domstolarna åläggs ett genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar.

25.4.1 Gällande rätt

Principer

Den som inleder rättegången i en viss domstolsinstans har att framställa sina önskemål rörande saken genom ett eller flera yrkanden. Finns det en motpart skall denne ta ställning till yrkandena. Parterna bör ange de omständigheter som de anser vara av omedelbar betydelse för den utgång av målet de eftersträvar. Dessa omständigheter utgör sammantagna själva grunden för talan och betecknas med hävdvunnet juridiskt språkbruk som rättsfakta. Parterna bör vidare förebringa den utredning de anser nödvändig när det gäller att visa att rättsfakta föreligger eller inte föreligger. De omständigheter som därvid förs fram betecknas med två processrättsliga termer som bevisfakta eller hjälpfakta.

Det som har sagts nu kan uttryckas på det sättet att parterna bör ange vad de vill, vad de har för grund för detta och vad de har som stöd för riktigheten av sina påståenden i den delen.

Ibland finns det brister i deras framställningar. Inte sällan kan det sålunda för domstolen framstå som tveksamt vad en part i visst läge har för inställning till saken eller vad han egentligen stöder sin talan på. Det kan också förhålla sig så att det på annat sätt brister i utredningen. Under vissa förutsättningar bör domstolen härvid gripa in.

Den aktivitet domstolen har att utöva när det gäller att berika processmaterialet i ett mål brukar med ett processrättsligt uttryckssätt betecknas *domstolens materiella processledning*. Denna processledning kan vara av mycket enkelt slag och innebära t.ex. att domstolen frågar en part vad han menar med ett yttrande eller påpekar något för honom rörande saken som han tycks ha förbisett. I andra fall kan den vara kvalificerad och innebära t.ex. att domstolen på egen hand införskaffar sakkunnigutredningar eller kallar vittnen. Spännvidden mellan olika slags materiell processledning är alltså mycket stor.

Den materiella processledningen kan utövas antingen muntligen vid en förhandling (eventuellt hållen på telefon) eller genom skriftliga förelägganden. När det gäller att skaffa in utredning finns det flera metoder. En sådan är att domstolen agerar självständigt. En annan

är att domstolen i första hand animerar parterna att vara verksamma. Också spörsmål om avvisande av utredning faller inom den materiella processledningens ram.

Den materiella processledningen kan föras tillbaka på den s.k. *officialprincipen*. I den mån en materiell processledning skall utövas sägs nämligen den principen råda. Officialprincipen avser emellertid inte bara frågor om sådant som har med utredningen att göra utan även frågor om i vad mån domstolen skall vara bunden av parternas yrkanden och av de grunder parterna anför till stöd för sin talan.

I sin mest renodlade form innebär officialprincipen att det är domstolen som införskaffar utredningen och att domstolen dömer utan att vara beroende av de yrkanden och de grunder som part åberopar. När en process helt och hållet är präglad av officialprincipen har betydelsen av det juridiska partsbegreppet upphört att existera, och de som uppträder i rättegången ses antingen som undersökningsobjekt eller som domstolens medhjälpare. Den typen av processer förekommer inte längre.

Motsatsen till officialprincipen är *förhandlingsprincipen*. Den principen innebär - tillämpad fullt ut - att all utredning måste införskaffas av parterna (eller, om det bara finns en part, av denne) och att domstolen aldrig dömer över andra yrkanden och grunder än sådana som härrör från part. Inte heller förhandlingsprincipen sätter helt sin prägel på någon processtyp.

I stället är varje processtyp mer eller mindre influerad av den ena eller den andra av de båda principerna. Såvitt gäller utformningen av regler om t.ex. inhämtande av utredning måste alltid ske en avvägning mellan parternas aktivitet och domstolens så att dessa kompletterar varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Förhandlingsprincipen ges ett stort utrymme i de allmänna domstolarnas process i dispositiva (dvs. förlikningsbara) tvistemål, medan officialprincipen och därmed den materiella processledningen har större utrymme när det gäller indispositiva tvistemål och normalt ännu större utrymme när det gäller brottmål. Om man generaliserar kan man påstå att officialprincipen har eller bör ha en kanske ännu större betydelse i förvaltningsprocessen.

Reglerna i FPL

Enligt 29 § FPL får domstolens avgörande i princip inte gå utöver vad som yrkas i målet. Om det föreligger särskilda skäl får dock domstolen även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse. Detta bör enligt motiven (prop. 1971:30 s. 581) ses som en extraordinär åtgärd.

Enligt 30 § FPL skall domstolens avgörande av ett mål grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet.

Endast mera sällan behöver part ha formligen åberopat de omständigheter, som är av omedelbar betydelse för utgången, dvs. rättsfakta. Bevisfakta och hjälpfakta behöver formellt sett aldrig åberopas. I stället gör domstolen - precis som en allmän domstol - en fri bevisprövning beträffande allt som förekommit i målet.

Den grundläggande bestämmelsen om domstolens utrednings-skyldighet finns för förvaltningsprocessens del i 8 § FPL. Enligt det lagrummet skall domstolen tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, och vid behov anvisar domstolen hur utredningen bör kompletteras. Överflödigt utredning får avvisas.

Bestämmelserna i 8 § FPL kompletteras av flera bestämmelser rörande särskilda bevismedel. Bl.a. upptas i 24 § FPL en regel om att domstolen får inhämta yttrande över fråga, vars besvarande kräver särskild sakkunskap. Yttrande får inhämtas från myndighet, tjänsteman eller den, som annars har att tillhandagå med yttrande i ämnet. Domstolen kan även anlita annan sakkunnig i frågan.

För en viss måltyp kan det finnas en uttrycklig bestämmelse om att domstolen har att inhämta viss utredning eller att animera part att införskaffa utredning. En sådan bestämmelse torde endast i sällsynta undantagsfall kunna ges en motsatstillämpning på det sättet att domstolen inte skulle ha något utredningsansvar i andra hänseenden i den måltyp det gäller.

Förarbetena till bestämmelserna i 8 § FPL är relativt knappa. I den departementspromemoria som låg till grund för FPL föreslogs beträffande utredningsskyldigheten att domstolen skulle tillse att målet blev så fullständigt utrett som dess beskaffenhet krävde. Enligt föredragande departementschefen (prop. 1971:30 s. 529) fanns det emellertid med den lösningen en risk för att utredningsansvaret tolkades som alltför långtgående, och ordet "fullständigt" togs därför inte med i lagtexten.

Även om domstolen ytterst har ansvaret för att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, måste det enligt departementschefen i stor utsträckning ankomma på parterna själva att skaffa fram utredningen. Med hänsyn härtill bör domstolens initiativ i utredningshänseende normalt ha den formen att domstolen ger part besked om att hans talan behöver kompletteras, förklarade departementschefen. Han uttalade vidare att domstolens aktivitet på detta område måste växla, beroende bl.a. på vad för slags mål det är fråga om, om det finns offentlig motpart i målet och om enskild part har ombud i målet. I sakens natur ansåg han ligga att domstolen i allmänhet bör ägna särskild uppmärksamhet åt processledningen när en enskild part inte har ombud i ett enpartsmål och det framgår att parten har svårigheter att ta till vara sin rätt.

När domstolen fullgör sin processledande uppgift måste den givetvis vinnlägga sig om att dess anseende för objektivitet och opartiskhet

inte kommer i fara. Processledningen bör därför - enligt vad departementschefen angav - ske fullt öppet i förhållande till den vägleddes motpart, när sådan finns, och inriktas främst på uppenbara brister och förbiseenden i enskilds talan. Han menade att utrymmet för processledning i allmänhet är större i enpartsmål än i exempelvis skattemål, där ett allmänt organ har att företräda de allmänna intressena och att behovet av vägledning naturligt nog normalt är större i underinstanserna än i överinstanserna.

Departementschefen påpekade vidare att bestämmelsen i 8 § FPL givetvis inte utesluter att domstolen själv vidtar åtgärder som ligger närmast till för den, exempelvis skaffar in upplysningar och annat material från andra myndigheter.

Behovet att kunna avvisa överflödigt utredning som part vill åberopa betraktade departementschefen som förhållandevis sällsynt. Att avvisa skriftlig utredning som part sänder in ansåg han knappast kunna bli aktuellt.

Av naturliga skäl är motiven allmänt hållna, och endast i mycket begränsad utsträckning kompletteras de av doktrinuttalanden (se dock bl.a. Wennergren, Förvaltningsprocess, 2:a uppl. år 1977, s. 130; Petré i Förvaltningsrättslig tidskrift år 1977 s. 154 samt Domstolsverkets redovisning av seminarier i oktober 1981). Prejudikaten är ganska få. Några av dem skall här anmärkas.

I ett mål om utfärdande av körkort enligt äldre körkortslag fann regeringsrätten att det förelåg ovisshet i fråga om sökandens möjlighet att få körkortstillstånd och att med hänsyn härtill länsstyrelse och kammarrätt lämpligen borde före avgörandet ha berett honom tillfälle att inkomma med ytterligare utredning (rättsfallet RÅ 1974 ref. 29). Rörande samma fråga anlade dock år 1976 en majoritet inom regeringsrätten ett motsatt synsätt och tillämpade i stället omedelbart ett bevisbörderesonemang (rättsfallet RKR R 76 2:64). Det är dock att märka att rubriken till referatet av 1976 års fall berör endast en materiell fråga. I rättsfallet RÅ 1982 2:24 angående återkallelse av körkort ansåg regeringsrätten att det borde ankomma på domstolen att föranstalta om utredning rörande ett rättsfaktum för vilket den enskilde hade bevisbördan medan i rättsfallet RÅ 1983 2:10 målet avgjordes utan materiell processledning rörande ett rättsfaktum beträffande vilket det allmänna inte uppfyllt sin bevisbörda.

I mål om återkallande av läkarlegitimation på grund av brottslig gärning har regeringsrättens majoritet ansett att det ålegat en kammarrätt - när denna bedömt utredningen inte vara tillräcklig för återkallande - att föranstalta om den ytterligare utredning som kammarrätten ansåg nödvändig (avgörande 4295 och 4296 år 1989). Mot den lösningen talade visserligen enligt regeringsrätten att det allmännas talan fördes av en central förvaltningsmyndighet som måste förutsättas själv

kunna avgöra vilket material som myndigheten ansåg sig böra åberopa. Till stöd för domstolens utredningsskyldighet talade emellertid att målet var processuellt sett komplicerat och att frågan om utredningsskyldigheten inte i första hand avsåg vilka omständigheter som skulle åberopas utan i huvudsak endast formerna för hur en genom tingsrättsdom presenterad bevisning skulle förebringas.

År 1989 prövade regeringsrätten också för visst fall vilken utredningsskyldighet domstolen har beträffande fråga om undantag enligt 116 d § äldre taxeringslagen från skyldigheten att utge skattetillägg (avgörande 4453-1989; jfr 5 kap. 3 § nya taxeringslagen). Regeringsrätten fann att det måste anses ankomma på domstolen att, när det är ovisst om förutsättningarna för tillämpning av paragrafen är uppfyllda, så långt möjligt utreda frågan. Den omständigheten att den skattskyldige inte själv berört frågan borde enligt regeringsrätten normalt inte påverka utredningsskyldigheten.

Vid den kartläggning av tillämpningen av FPL, som domstolsutredningen har låtit göra, har frågor om materiell processledning ägnats ett mycket stort intresse. De svar som lämnats av olika domare och processförare ger - trots att det finns flera felkällor - klart belägg för att den relativt stora bristen på vägledande uttalanden och avgöranden har lämnat öppet för olika tolkningar i den praktiska rättstillämpningen. Svaren varierar nämligen kraftigt.

Klart är att vissa domare är aktiva, medan andra är passiva. I vissa måltyper - såsom t.ex. mål angående vård av unga - ger åtminstone flertalet domare avsevärt större utrymme för officialprincipen än i andra måltyper - såsom t.ex. eftertaxeringsmål. Svaren från domarna rörande domstolarnas utredningsskyldighet i speciella måltyper går emellertid starkt isär. På grundval av svaren synes dock kunna konstateras bl.a. att de flesta domare menar att de går längre än att inrikta verksamheten på uppenbara brister och förbiseenden i enskildas framställningar. Från tillfrågade processförares sida ifrågasattes dock vid kartläggningen om inte domarna faktiskt nöjer sig med den nivån eller en kanske ännu lägre nivå.

Många av de tillfrågade domarna hävdade vid kartläggningen att domstolen inte utövar en starkare materiell processledning i enpartsmålen än i tvåpartsmålen, medan ännu flera hävdade motsatsen. En del av de tillfrågade domarna hävdade att den materiella processledningen inte påverkas av att den enskilde företräds av ett juridiskt skolat ombud, medan ett mycket stort antal hävdade att den blir svagare när den enskilde har juridisk hjälp.

Rörande andra frågor kring den materiella processledningen förekom en större enighet. De allra flesta av de tillfrågade domarna angav sålunda att den materiella processledningen blir starkare i de mål där det förekommer en muntlig förhandling, och många förklarade att den blir starkare också när det rör sig om en för enskild part

betungande förvaltningsakt. Ett stort antal av de tillfrågade domarna menade att man endast i undantagsfall bör hjälpa det allmännas företrädare i en tvåpartsprocess, men det fanns också domare som hade den uppfattningen att det är felaktigt att göra en skillnad mellan den enskilde och det allmänna. För majoriteten av de tillfrågade hade den materiella processledningen förstärkts med åren medan den för en del andra försvagats.

En för domstolarnas utredningsverksamhet viktig fråga är vilka konsekvenser det får, om det även när målet skall avgöras föreligger brister i utredningen. Även rörande den frågan är doktrinen sparsam och antalet rättsfall förhållandevis litet.

25.4.2 Överväganden

Avgränsningar

I våra direktiv sägs att frågor om förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet och om förhandlingsprincipens tillämpning inom förvaltningsprocessen hör till de mest centrala punkterna för en översyn av FPL.

Förhandlingsprincipen är en processrättslig princip som bl.a. innebär att det är parterna (och inte domstolen) som har att under rättegången sörja för utredningen i målet. Frågor om principens tillämpning inrymmer inte bara frågor om inhämtande av utredning utan också ett flertal andra delfrågor. Dit hör t.ex. frågor om i vad mån domstolen skall vara bunden av parts yrkanden, medgivanden och erkännanden och i vad mån domstolen får avgöra ett mål på grundval av ett rättsfaktum som inte omfattas av parts grund för talan. Nu nämnda frågor, som har ett samband med frågor om bl.a. tillåtligheten av taleändring, är otvivelaktigt mycket viktiga för det mindre antal förvaltningsmål i vilka de ställs på sin spets, men de går knappast att besvara mera allmänt. Sålunda ställer sig förhållandena i exempelvis kommunalbesvärsmål på flera punkter annorlunda än i de flesta andra typer av förvaltningsmål (jfr JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 393). I den mån det för visst rättsområde vållar särskilda problem att besvara frågor om domstolens bundenhet i nu angivna hänseenden bör detta rättas till genom reformer på det område det gäller.

Förhandlingsprincipen har ett mycket obetydligt utrymme när det gäller rättegångsfrågor, t.ex. om avvisande av talan. I väsentliga hänseenden ställer sig därmed frågor om materiell processledning annorlunda när det gäller rättegångsfrågor än när det gäller saken (se dock även rättsfallet RÅ 80 2:57 av vilket framgår att skiljelinjen mellan avvisning och ogillande inte alltid är lika fast i förvaltningsmål som den fortfarande är i de allmänna domstolarnas mål). Frågor

om materiell processledning rörande rättegångsfrågor synes inte ha orsakat några mer betydande problem i det praktiska rättslivet.

Mer allmänna reformönskemål rörande förhandlingsprincipen och dess tillämpning i förvaltningsdomstol synes främst knyta sig till frågan i vad mån principen bör komma till användning beträffande utredningsskyldigheten rörande saken, dvs. i vad mån domstolarna bör ta ett ansvar för utredningen i målen genom materiell processledning. Vi koncentrerar oss på den frågan.

Såvitt gäller frågan om domstolens bundenhet vid ett medgivande eller erkännande av ett allmänt organ som part skall dock sägas att domstolen i den mån bundenhet inte anses föreligga i allmänhet bör genom ett påpekande låta den enskilde förstå detta, om domstolen har för avsikt att i en för den enskilde oförmånlig riktning frångå medgivandet eller erkännandet. Den enskilde kan ju annars komma att vilseledas av det allmännas handlande i processen. Undantag från det som har sagts nu synes dock vara motiverat om den enskilde redan slutfört sin talan vid den tidpunkt när det allmänna organet kommer med sitt medgivande eller erkännande. Denna situation kan uppstå t.ex. när den enskilde i samband med överklagande till högre rätt begärt dispens och ett allmänt organ såsom motpart medger hans talan innan domstolen hunnit pröva dispensfrågan.

Utgångspunkterna för en reform

Genom domstolens materiella processledning kan processmaterialet i vissa fall berikas på ett sådant sätt att möjligheterna att nå materiellt riktiga resultat ökas. En väl avvägd materiell processledning förstärker därmed den materiella lagstiftningens genomslagskraft. I andra fall kan materiell processledning medföra att handläggningen i ökad grad inriktas på väsentligheter så att rättegången kan bli snabbare och billigare. Att det utövas en materiell processledning kan medverka till att nedbringa antalet överklaganden genom att målen blir grundligare utredda redan i första instans. I den mån det sker överklaganden kan syftet med instansordningen utnyttjas bättre genom att den högre domstolen kan ägna sig åt överprövning och inte åt primär prövning. I viss utsträckning ersätter den materiella processledningen behovet av juridisk biträdes hjälp.

Spörsmål angående den lämpliga omfattningen av domstolars materiella processledning brukar räknas till processrättens mest omdiskuterade. De är av principiellt intresse så till vida att de aktualiserar processens funktion i samhället och - givetvis - domstolens och parternas roller i processen. Frågorna har också stor praktisk betydelse.

En första fråga man har anledning att ställa rörande den materiella processledningen är varför den över huvud taget behövs. Inte sällan

kan orsaken till de brister som föreligger i ett förvaltningsmål spåras tillbaka till handläggningen i en förvaltningsmyndighet. Ett behov av materiell processledning kan därmed aktualisera frågan om man inte i första hand bör inrikta reformarbetet på att åstadkomma en förbättring av hanteringen hos de myndigheter som har att fatta de primära besluten.

I förvaltningslagen, som i de flesta fall styr handläggningen av ett ärende hos förvaltningsmyndighet innan ett överklagande sker till en förvaltningsdomstol, finns ingen motsvarighet till bestämmelsen i 8 § FPL om förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet. På den punkten gäller därmed olika regler för ett och samma ärende beroende på i vilken instans det handläggs. En lösning som därför ligger nära till hands är att komplettera förvaltningslagen på den nu berörda punkten så att en överensstämmelse uppnås. Den lösningen har emellertid avvisats i tidigare lagstiftningsärenden och det finns inte anledning att nu ompröva den frågan. För att återremisser från förvaltningsdomstolarna skall undvikas är det dock givetvis önskvärt att även en primärt beslutande förvaltningsmyndighet i möjligaste mån följer de principer som ligger bakom regeln i 8 § FPL (jfr rättsfallet RÅ 1974 ref. 29 angående bestämmelser i äldre förvaltningslag).

En naturlig utgångspunkt för överväganden rörande omfattningen och inriktningen av domstolarnas materiella processledning ges givetvis av den kartläggning av FPL:s tillämpning som utredningen låtit utföra. Särskilt mot bakgrund av den vikt som bör tillmätas frågor om materiell processledning kan det synas betänkligt att kartläggningen klart ger vid handen att det på detta område förekommer avsevärda skillnader i uppfattningar inom förvaltningsdomarkåren.

Att svaren i så hög grad växlar från domare till domare torde dock delvis kunna förklaras av att vissa domare haft så stor arbetsbörda att de inte ansett sig kunna bedriva utredningsverksamheten på det sätt de i och för sig ansett riktigt och önskvärt. En annan förklaring ligger i att en del av de tillfrågade synes ha uppfattat frågorna som frekvensfrågor medan andra synes ha uppfattat dem som avseende principerna för processledningen. Ytterligare en förklaring torde ligga i att de tillfrågade i vissa fall menat olika saker när de talat om materiell processledning, och det skall i detta sammanhang påpekas att begreppet först relativt nyligen vunnit insteg i den förvaltningsprocessrättsliga doktrinen.

Även med godtagande av nu angivna förklaringar framstår det som uppenbart att det förekommer stora skillnader i rättstillämpningen. Betydande skillnader mellan olika domare framkom emellertid även när rättegångsutredningen under slutet av 1970-talet undersökte motsvarande förhållanden i allmän domstol, och sådana skillnader

skulle man antagligen få fram vid liknande undersökningar i andra länder.

Frågor om utredningsplikt och materiell processledning låter sig helt enkelt inte så lätt greppas av lagstiftaren eller av dem som i andra former svarar för rättsbildningen, vilket får till följd att de enskilda domarnas personliga åsikter får stor betydelse för domstolens materiella roll i målen.

Att den materiella processledningens invecklade problematik inte så lätt låter sig fångas i lagtext talar givetvis inte emot att lagstiftaren tar till vara de möjligheter som ändå erbjuder sig när det gäller att styra rättstillämpningen och att åtminstone i vissa hänseenden skapa garantier för att denna blir homogen. Skälet för reformer kan sägas ha mera med detta att göra än med en strävan efter att åstadkomma förändringar i den gällande rätten. Självfallet är det ju otillfredsställande att parter inför vissa domstolar eller domare får betydligt mindre hjälp i en given situation än inför andra. Enskilda domare bör i den mån det är möjligt få sådan vägledning att de inte behöver känna osäkerhet om vad de får eller skall iakttä.

Det finns emellertid flera faktorer - faktiskt verkande i olika riktningar - som redan i sig driver fram en rättsutveckling på det nu berörda området. För det första skall konstateras att förutsättningarna för domstolens utredningsverksamhet har förändrats under senare år. Till att sådan verksamhet vid vissa domstolar numera kan utövas oftare torde kraftigt ha bidragit att målbanserna har minskat i storlek. Det har därmed blivit lättare för allt flera domare att ägna varje mål mer intresse. Den utvecklingen kan antas komma att fortsätta, särskilt om de förslag till avlastning av domstolarna, som vi lägger fram, genomförs. Sedan FPL tillkom har också förvaltningsdomstolarna allt starkare växt in i domstolsrollen. Också förändringar i domarkårens sammansättning har betydelse.

Till att behovet av en materiell processledning blivit mindre frekvent bidrar att det blivit något vanligare att de i processerna förekommande allmänna intressena företräds av ett allmänt organ som faktiskt svarar för utredningen. Förvaltningens kvalitet har förbättrats inte minst genom den förstärkning som tillkomsten av förvaltningslagen har inneburit. Förvaltningsmyndigheterna har fått stora möjligheter att själva ompröva sina beslut. De beslut som måste överprövas av domstol är därmed många gånger bättre grundade. Till att behovet av materiell processledning blivit mindre frekvent bidrar även sådant som att enskilda i viss utsträckning kan få rättshjälp med biträdesförordnande och att de som uppträder som biträden generellt sett har fått större vana av detta.

Av praktiska skäl torde en materiell processledning ha blivit vanligare förekommande som en följd av att muntliga förhandlingar blivit vanligare. Det är nämligen från rent praktisk synpunkt avsevärt

enklare att utöva en sådan processledning i samband med förhandlingar än när ett mål handläggs skriftligen.

Mycket av det som har sagts nu påverkar inte i sig frågor om efter vilka principer domstolen bör agera aktivt för att berika eller begränsa processmaterialet. Dessa principer skulle kunna vara i huvudsak desamma som tidigare, om än bättre preciserade och givetvis anpassade till den utveckling som skett inom förvaltningen och förvaltningsrättskipningen. Trots de skillnader som föreligger mellan förvaltningsdomstolarnas mål och de allmänna domstolarnas synes det emellertid ofrånkomligt att i reformarbetet härutöver fästa stor vikt vid de erfarenheter som vunnits rörande motsvarande frågor på de allmänna domstolarnas område. Det går nämligen inte att dra någon entydig principiell gränslinje mellan hur processledningsverksamheten vid allmän domstol skall gå till och hur motsvarande verksamhet vid allmän förvaltningsdomstol skall gå till. Det är i stället andra förhållanden än domstolsanknytningen som bör vara utslagsgivande för processledningens art och omfattning.

RB:s regler om materiell processledning var föremål för en utomordentligt ingående uppmärksamhet under förarbetena till den reform av tingsrättsförfarandet som trädde i kraft den 1 januari 1988 (prop. 1986/87:89). Genom denna reform betonades vikten av en aktiv processledning som ett medel att uppnå ett effektivt förberedelseskede och ett snabbt avgörande. Ett mål för reformen var därför att processledningen skulle vara så stark som möjligt utan att motstående intressen trädde för när. Detta bör rimligen gälla även i förvaltningsprocessen.

På de allmänna domstolarnas område kan utvecklingen sägas ha gått i den riktningen att domaren kommit att spela en mer aktiv roll under förberedelsen i tvistemål samtidigt som behovet av materiell processledning från domarens sida försvagats i brottmål. Detta har dock inte medfört någon ändring i det förhållandet att domarens principiella skyldighet att vaka över utredningens fullständighet är större i brottmål än i dispositiva tvistemål. Bakom detta förhållande ligger bl.a. att olägenheterna av en oriktig fällande brottmålsdom - sett ur det allmännas synvinkel - anses större än olägenheterna av en oriktig tvistemålsdom. I tvistemål kan ju samhället i stor utsträckning låta parterna skylla sig själva. Processledningen sträcker sig också längre i indispositiva, dvs. icke förlikningsbara, mål än i dispositiva.

Åtskilliga av de svar som vissa av de vid utredningens kartläggning tillfrågade domarna har avgett kan ge intryck av att den materiella processledning de utövar i förvaltningsmål i en del hänseenden inte skulle nå upp ens till den processledningsnivå som numera får anses gälla för de dispositiva tvistemålen vid allmän domstol. Detta intryck kan emellertid med hänsyn till förut angivna felkällor vid tolkningen

av undersökningens resultat åtminstone till en del vara oriktigt. Ytterligare bör beaktas att frågor om materiell processledning kan ställa sig något annorlunda i en förvaltningsdomstol än i en allmän domstol med hänsyn till att förvaltningsdomstolarna i vissa typer av mål i avsevärt mindre utsträckning än vad som gäller vid allmän domstol (även i brottmål) är bunden till parternas yrkanden och de grunder som åberopas till stöd för yrkandena. Några riktigt säkra slutsatser huruvida intrycket är riktigt går därför knappast att dra.

Under alla omständigheter synes man böra konstatera att risken för att ett avgörande av en förvaltningsdomstol blir oriktigt till nackdel för en enskild i åtskilliga andra hänseenden bedömts som så oacceptabel att man beträffande förvaltningsmålen uppställt särskilda regler till skydd häremot. En förvaltningsdomstol kan sålunda på samma sätt som en allmän domstol i brottmål döma till en enskilds fördel på grunder som denne inte åberopat och i en utsträckning som denne inte begärt. Reglerna om rättskraft och om extraordinära rättsmedel är för enskilda till och med mer fördelaktiga när det rör sig om ett förvaltningsmål än när det rör sig om ett brottmål.

Mot den bakgrunden bör slås fast att den materiella processledningen i de allra flesta typer av förvaltningsrättsliga mål bör sträcka sig minst lika långt som i brottmålen vid allmän domstol där officialprincipen också gör sig gällande med särskild styrka. Endast i en del fall kan det synas rimligare att dra paralleller med de indispositiva tvistemålen.

För att man skall kunna uppnå den nu angivna målsättningen torde förutsättas att man av en del förvaltningsdomare kräver en betydligt mer aktiv materiell processledning än den de utövar idag. Av andra behövs ingen ökad aktivitet. Vad det gäller är att med beaktande av målens karaktär söka åstadkomma en ökad enhetlighet på en relativt hög nivå. Behovet är långtifrån lika stort för alla måltyper. Insatserna måste givetvis anpassas efter vad omständigheterna kräver.

Även om den materiella processledningen i många fall är ägnad att sänka hanteringskostnaderna för ett mål, kan man inte utesluta att det i andra fall kommer att kosta en del resurser att uppnå den angivna målsättningen, men denna konsekvens synes man behöva acceptera, om förvaltningsrättskipningen även på den nu berörda punkten skall stå i paritet med rättskipningen i allmän domstol.

Innan man utifrån nu angivna utgångspunkter går närmare in på konkreta frågeställningar rörande den materiella processledningen synes man ha anledning att se närmare på frågor i vilka fall man kan undvara utredning och vad som i andra fall händer när det inte går att få fram sådan.

När kan utredning undvaras?

När man ser närmare på frågor om utredningsskyldighet bör först konstateras att det finns fakta om vilka det inte behövs någon utredning (jfr 35 kap. 2 § RB). Sålunda behövs det ingen utredning om vad som redan är allmänt veterligt. Behövs det utredning är ju omständigheten inte allmänt veterlig.

Inte heller behövs det någon utredning om innehållet i svensk lag. En domstol kan alltså aldrig i sitt avgörande falla tillbaka på att det inte har förebragts utredning om den gällande rättens innehåll utan måste - i den mån den inte redan har sig innehållet bekant - enligt principen att domaren känner lagen ("jura novit curia") själv ta reda på vad som gäller, något som givetvis inte hindrar att parterna argumenterar rörande hur de uppfattar gällande rätt. I ett skattemål kan domstolen på grund av det som har sagts nu ha en principiell skyldighet att känna till vad som avses med sådant som "god affärsred" eller "god redovisningsred". I de sällsynta fall där det blir fråga om att tillämpa utländsk rätt kan parterna behöva förebringa utredning om dess innehåll.

Ibland är det i förvaltningsmål - likaväl som i mål vid allmän domstol - på det sättet att det saknar betydelse att viss omständighet som parterna för in i målet inte kan utredas. Alla omständigheter är ju inte relevanta för saken. Detta gäller även i fråga om yrkanden och grunder för talan. När en part uttryckt sitt yrkande och sina grunder otydligt kan det sålunda inte sällan förhålla sig på det sättet att hans talan skall lämnas utan bifall hur tydligt och fullständigt han än uttrycker sig. En förvaltningsdomstol kan i det enskilda fallet ha möjlighet att ta ställning till samtliga tänkbara alternativ när det gäller yrkanden och grunder (jfr rättsfallet RÅ 80 2:57 där fråga om talerätt inte ansågs behöva utredas eftersom talan under inga omständigheter kunde bifallas). Givetvis är det möjligt att en enskilds talan bör bifallas trots att hans framställning innehåller en otydlighet eller ofullständighet, nämligen om domstolen anser sig kunna underförstå vad han menat på de för målet relevanta punkterna eller om otydligheten eller ofullständigheten saknar betydelse för möjligheterna att bifalla talan.

I nu berörda fall finns det ingen anledning att bedriva en materiell processledning innan målet avgörs, åtminstone inte om det rör sig om ett enpartsmål. I de fall där en inlaga, som är otydlig eller ofullständig, behöver kommuniceras med en motpart är det emellertid inte sällan nödvändigt att domstolen först försöker avhjälpa bristen för att inte motparten skall vilseledas och kanske tvingas lägga ned ett omfattande arbete på att bemöta något som inte behöver bemötas. I speciella fall torde kunna tillkomma att en otydlig eller ofullständig uppgift behöver klarläggas för att gränserna för avgörandets rättskraft

skall kunna läggas fast.

Huvudregeln i 8 § FPL är att domstolen skall tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vad som närmare bör gälla beträffande inhämtande av utredning måste ses mot bakgrund av vad som händer, om det inte går att få fram någon fullständig utredning - något som tyvärr ofta är fallet.

Den springande punkten kan som Petrén angett (a.a.s. 156) sägas vara: I vilka fall skall domstolen avlägsna oklarheter som är av utslagsgivande betydelse för målets avgörande och i vilka fall skall domstolen i stället låta en part som brustit i sin utredningsplikt bära följderna av sin underlåtenhet eller oförmåga?

För den enskilde domaren kan det naturligtvis - åtminstone på kort sikt - förefalla enklast att inte ingripa utan falla tillbaka på parterna och bevisbördan. Domstolen kan ju inte under några omständigheter sänka kraven på bevisningens styrka av den orsaken att det saknas utredning (jfr dock 35 kap. 5 § RB angående skadestånd). I många fall kan domstolen emellertid inte vara passiv, om rättvisa skall kunna skipas.

Vad händer om utredning inte går att få fram?

De materiella rättsreglerna är i allmänhet så uppbyggda att de tar sikte på det fallet att sakförhållandena är klarlagda. Beroende på utredningsläget kan de emellertid tillämpas även i andra fall. Hur domstolen skall döma när utredningen rörande en omständighet är mer eller mindre bristfällig synes vara beroende av om den materiella regel målet gäller skall tillämpas analogt eller *e contrario* (motsättningsvis) i sådant fall. Avgörande torde därmed vara vilket alternativ som bäst överensstämmer med den materiella regelns ändamål. En placering av bevisbördan utifrån ändamålsöverväganden kan sägas syfta till att de materiella reglerna skall få genomslagskraft i samhället. Det som har sagts nu gör att frågor om vad som bör hända när det brister i utredningen till stor del måste behandlas i nära anslutning till den materiella rätten.

Åtminstone när det gäller rättsfakta går det emellertid att ställa upp några allmänna principer för vem som skall bli lidande av att en utredning är bristfällig, och det synes lämpligt att på den punkten först nämna något om vad som gäller i allmän domstol i fråga om bevisbörda och beviskrav.

För vissa civilrättsområden finns det lagregler av vilka framgår hur bevisbördan skall fördelas och vilka beviskrav som ställs upp. Som en allmän princip torde i övrigt för tvistemålen kunna hävdas att domstolen både såvitt gäller bevisbörda och beviskrav måste fästa stor vikt vid parternas varierande möjligheter att för viss omständighet säkra eller förebringa utredningsmaterial.

I en del fall där det råder särskilt stora utredningssvårigheter tillämpar de allmänna domstolarna inte sällan även utan särskilt lagstöd speciellt låga beviskrav, t.ex. i form av en överviktsprincip, så att det mest sannolika får gälla. Vidare händer det att bevisbördan beträffande en omständighet utan särskilt lagstöd kastas om eller på annat sätt ändras ifall viss annan omständighet - som är lättare att utreda - visas föreligga (motbevisbar presumtion).

I brottmål är det av hänsyn till risken för oriktiga fällande domar i princip alltid åklagaren som har bevisbördan. Att bevisbördeproblemet skall lösas på ett annat sätt än för tvistemål hänger samman med att straffet inte fyller någon reparativ funktion.

Till mycket av det som gäller i fråga om bevisbörda och beviskrav i allmän domstol finns det direkta motsvarigheter i förvaltningsmålen. För en del fall framgår det av uttryckliga regler vem som har bevisbördan och vilka beviskrav som gäller. Reglerna kan ofta vara komplicerade inte minst såvitt gäller orsaksrekvisit, vilka ofta medför svåra problem i bevisningssammanhang (jfr t.ex. 2 kap. 2 § lagen 1976:380 om arbetsskadeförsäkring).

För de fall där det inte finns särskilda regler medför den speciella hänsyn man måste ta till olägenheterna för den enskilde av att ett avgörande till hans nackdel är oriktigt att det allmänna normalt får bevisbördan när det gäller betungande förvaltningsbeslut. Det allmänna får alltså stå risken för att tillräcklig bevisning inte går att få fram rörande en viss omständighets existens eller icke-existens. I förvaltningsmålen väger emellertid den berörda principen inte beträffande alla omständigheter lika tungt som i brottmål. Intresse-motsättningarna är nämligen oftast av andra slag. Det finns även situationer för vilka det finns skäl att starkt framhäva den för tvistemålen i rättspraxis antagna principen att den part får bevisbördan som har lättast att förebringa eller säkra bevisning rörande den omständighet det gäller. Ett exempel ger skatterätten där det nog alltid ankommer på den enskilde att styrka t.ex. ett påstående om att han ingett en självdeklaration. Ett annat exempel ges av vad som gäller angående omkostnad vid beskattning. Normalt anses sålunda bevisbördan för att det föreligger en avdragsgill omkostnad ligga på den skattskyldige även om beviskravet nog inte är så högt. I det sammanhanget bör observeras att det kan tillkomma det allmänna en falsk bevisbörda (tidigare betecknad som processuell bevisbörda), om den skattskyldige fullgjort sin bevisningsskyldighet (jfr t.ex. rättsfallet RÅ 1976 ref 18).

Som ett annat exempel kan tas att när körkortshavare har brutit mot en från trafiksäkerhetssynpunkt väsentlig regel och frågan gäller om hans körkort på grund därav skall dras in körkortshavaren har en bevisbörda med beviskrav av allra lägsta slag för att överträdelsen

är av det slaget att den kan anses som ringa (jfr rättsfallet RÅ 1982 2:24).

Många gånger är beviskraven inte heller när bevisbördan ligger på det allmänna särskilt höga. Av det förut redovisade rättsfallet angående läkarlegitimation framgår emellertid att det för indragning av en sådan legitimation på grund av ett brottsligt förfarande inte alltid räcker med den bevisstyrka som i normalfallet krävs i ett tvistemål (dvs. att de avgörande omständigheterna styrkts). I stället måste enligt regeringsrätten det förhållande som läggs vederbörande till last vara ställt utom rimligt tvivel. Även i fråga om sanktionsavgifter måste ställas höga krav på bevisningen beträffande sådana rekvisit för vilka det allmänna har bevisbördan. Dessa rekvisit är emellertid i allmänhet lättbevisade och i stället tilldrar sig oftast vissa ursäktande omständigheter för vilka den enskilde har bevisbördan det största intresset. I fråga om dessa är beviskravet i normala fall lågt eller till och med av allra lägsta slag (se t.ex. 5 kap. 6 § taxeringslagen).

När det gäller gynnande beslut beror det på omständigheterna vem som står risken för att utredningen inte blir tillräcklig. I mycket stor utsträckning torde man kunna tillämpa principen att den som har lättast att förebringa eller säkra utredning har bevisbördan och därmed får stå risken. Denna regel är nämligen naturlig och verkar handlingsdirigerande. Beviskravets höjd varierar mellan olika måltyper. Om ett på felaktiga grunder meddelat gynnande beslut inte skulle vara till någon större olägenhet torde beviskravet kunna sättas lägre. För andra fall används nog i praxis ofta uttrycket "styrkt". Huruvida med detta avses samma höga bevisstyrka som när man i en tvistemålsprocess använder detta uttryck kan emellertid ifrågasättas inte minst med tanke på att processen oftast är skriftlig och tillåter t.ex. skriftliga vittnesintyg. Svaret kommer delvis an på vilken metod man tillämpar för bevisvärdering.

Det förekommer även inom förvaltningsprocessen att man utan stöd av lag utnyttjar bevispresumtioner på det sättet att bevisning rörande en lättbevisad omständighet kastar om eller på annat sätt förändrar bevisbördan (eller beviskravet) beträffande en mera svårbevisad omständighet.

Det skall beträffande frågor om bevisbördan och beviskrav tilläggas att dessa naturligtvis inte kan växla från instans till instans. En annan sak är att en part som överklagar kan ha att ange i vilka hänseenden det överklagade avgörandet är oriktigt (jfr rättsfallet RÅ 1980 Aa 183).

Riktlinjer för den materiella processledningen

Att det förekommer brister i utredningen har inte samma betydelse

i alla måltyper. Betydelsen måste ses mot bakgrund av de intressen som gör sig gällande rörande olika rättsregler i den materiella lagstiftningen. Principerna för bevisbörda och beviskrav tillgodoser i betydande omfattning behovet av att ta hänsyn till att dessa intressen växlar i karaktär och har olika tyngd i olika typer av mål. De utgör emellertid ganska trubbiga instrument när det gäller att åstadkomma den materiella rättvisan i ett enskilt fall. Det är därför i många typer av mål ofrånkomligt att de berörda principerna kompletteras av att domstolen utövar en materiell processledning. Denna är ju i sig ägnad att ge den materiella rätten genomslagskraft såväl i allmänhet som i det enskilda fallet, och det ligger i sakens natur att den materiella processledningen alltid måste vara primär i förhållande till ett utnyttjande av principerna om bevisbörda och beviskrav.

Frågan i vad mån den materiella rättens genomslagskraft bör förstärkas genom domstolens åtgärder under rättegången kräver ingående överväganden från olika utgångspunkter.

Ett argument som ofta brukar framföras mot att domaren utövar en materiell processledning är att han därigenom kan bli misstänkt för partiskhet. Nästan varje aktivitet från en domares sida under handläggningen av ett mål medför otvivelaktigt en risk för att han på något sätt hjälper den ena parten på den andres bekostnad. Även en domares passivitet kan stundom hjälpa den ene parten, men det är nog så att en aktiv domare totalt kan dra på sig flera misstankar om bristande neutralitet än en mera passiv kollega.

Riskerna får emellertid inte överdrivas. Det är säkerligen i mindre grad den långtgående processledningen än avsaknaden av en fast praxis som kan antas orsaka misstankar om partiskhet. Såväl en aktiv som en passiv processledning kan sålunda av den part, som förlorar målet, ses som orsakad av ett ställningstagande emot honom, om domstolen inte har en klar regel i lagstiftning eller praxis att falla tillbaka på. Ett agerande i enlighet med en klar regel tas som naturligt, givetvis under förutsättning att regelns innehåll är känt för parten. Även av den nu berörda anledningen är det viktigt att regelsystemet utvecklas.

Mycket viktigt för att motverka den berörda risken är också att processledningen bedrivs med ett gott psykologiskt handlag. Domaren bör alltså gå varsamt fram och inte företa mer än som behövs för att syftet med processledningen skall uppnås.

Bland domare i allmän domstol förekom det tidigare en uppfattning att risken för att domaren ansågs partisk minskade, om han uttryckte sig tillräckligt vagt. Från den uppfattningen tog emellertid vid tillkomsten av FPL föredragande departementschefen - och senare rättegångsutredningen - mycket bestämt avstånd. Att processledningen utövas i förtäckta ordalag kan missgynna den som inte har

sådana förståndsgåvor och kunskaper att han förstår andemeningen i processledningen, och detta gör att förtäckta ordalag aldrig bör förekomma. Processledning skall - i den mån den över huvud taget skall utövas - ske öppet.

Ett skäl som brukar anföras mot en aktiv materiell processledning är att processen riskerar att bli långsam och otyplig, om domaren ges alltför fria händer att aktualisera nytt material. Det kan även finnas en risk att domstolen lockar en part att åberopa grunder och utredningsmaterial som sedermera visar sig sakna betydelse. Såväl parten som det allmänna får därigenom vidkännas onödiga merkostnader. För att undvika denna situation måste processledningen utövas med försiktighet. Risken för att processen sväller ut betyder också att domstolen i allmänhet inte bör aktualisera sådant material, som inte parternas framställningar ger direkt anledning till. En sådan begränsning kan motiveras även av risken för att en mindre nogräknad part kan utan sakliga skäl göra t.ex. en av domaren framkastad grund eller invändning till sin.

Mot ett mycket aktivt agerande kan tala att domarens möjligheter att överblicka utredningen och komma till ett riktigt avgörande kan komma att minska, om han engagerar sig alltför aktivt under handläggningen av målet. I debatten om materiell processledning har det också sagts att en stor aktivitet från domstolens sida medför en risk för att parterna blir bortskämda. Mot de nu angivna argumenten kan sägas att riskerna minskar avsevärt, om domstolen inte utövar materiell processledning annat än om parterna misslyckas eller kan befaras komma att misslyckas i något hänseende och om den materiella processledningen utövas på det sättet att domstolen i första hand verkar genom parterna, dvs. undviker att själv ta fram sådant som saknas.

Som torde ha framgått av redogörelsen för gällande rätt finns det förespråkare för åsikten att domstolens materiella processledning bör minska om det finns ombud i målet. Ser man till det faktiska behovet av materiell processledning är det också klart att den åsikten har fog för sig. Domstolen kan också ha större anledning tro att ett kvalificerat ombud verkligen menar vad han säger än att en enskild part, som varken är särskilt väl insatt i förhållandena eller besitter tillräckliga kunskaper, skulle göra detta. Domstolen kan också ha större anledning räkna med att ett kvalificerat ombud, som har vana av att uppträda i den måltyp det gäller, har handlat på visst sätt i full medvetenhet om konsekvenserna än att en enskild person har gjort det. I samband med tillkomsten av FPL uttalade också föredragande departementschefen att det ligger i sakens natur att domstolen i allmänhet bör ägna särskild uppmärksamhet åt processledningen när en enskild part inte har ombud i ett enpartsmål och det framgår att parten har svårigheter att ta till vara sin rätt.

Själva principen måste dock alltid vara att den enskilde aldrig skall förlora på att han anlitat ett ombud. I och med detta faller varje uppfattning att gränserna för domstolens processledande verksamhet bör dras snävare, om en part har ombud. Alla ombud är inte lika skickliga, och behov av processledning uppkommer självfallet även när det finns ett ombud. Om man då har olika regler för processledningen kommer en part med ombud att få mindre hjälp än andra parter och därigenom löpa risk att drabbas av ett oriktigt avgörande. Detta bör inte accepteras. I stället bör samma principer för processledningen gälla i ombudsfallen som i andra fall. Behovet av processledning kommer därmed att automatiskt anpassas efter ombudens skicklighet, och självklart blir det vanligare med processledning i sådana fall där den enskilde inte har något ombud eller har ett mindre kompetent ombud.

Den materiella processledningens gränser

I frågor om den materiella processledningens omfattning framhålls inte sällan behovet av att man gör skillnader allt efter processens karaktär. En vanlig uppfattning är sålunda att processledningen behöver vara avsevärt starkare i fråga om enpartsmål än i fråga om tvåpartsmål. En annan vanlig uppfattning är att det behövs en starkare processledning, när det rör sig om ett för enskild part betungande beslut än när det rör sig om ett gynnande.

Taxeringsmålen tas av många domare som typexempel på fall där domstolen kan eller bör förhålla sig helt eller nästan helt passiv. Delvis kan detta ha historiska orsaker. En prövning i domstolsmässiga former av frågor rörande taxering till skatt har ju åldriga anor. Handläggningen av taxeringsmål har också vid många domstolar varit starkt fördröjd, och åtskilliga domare har på grund av arbetsanhopning inte kunnat se närmare på målen förrän dessa ansetts som färdiga för avgörande. Självklart har det vid en sådan tidpunkt framstått som mindre angenämt att inleda en materiell processledning. I allmänhet är också målen väl utredda även utan domstolens medverkan genom taxeringsorganisationen, och många typer av tvistefrågor är sådana att även enskilda förstår vad som kan väntas av dem i utredningshänseende.

Ingenting av det som har sagts nu talar emellertid för att domstolarnas utredningsansvar principiellt sett bör vara mindre omfattande när det gäller taxeringsbeslut än i fråga om andra betungande myndighetsbeslut. En annan sak är att det praktiska behovet av materiell processledning säkerligen är mindre frekvent förekommande i taxeringsmål än i många andra måltyper.

Det förtjänar dock att påpekas att lagstiftaren rörande vissa frågor genom lagmotiv förutsatt att det i en skatteprocess skall ankomma på

skattemyndigheten att såsom partsföreträdare utreda invändningar som den enskilde gör, och i en del fall kan domstolen som ett led i sin materiella processledning uppdra åt det allmännas företrädare att utreda viss fråga.

Det skall tilläggas att frågor om behovet av materiell processledning i taxeringsmål delvis kommit i ett nytt läge genom den nya taxeringsprocessen genom att den processen inte längre är en beloppsprocess utan en process av i princip samma typ som andra processer och genom att det skall ske en omprövning hos skattemyndigheten.

Det som har sagts nu har närmast haft avseende på taxeringsmålen. Att diskutera processledningsfrågorna måltyp för måltyp förefaller dock mindre intressant i nu förevarande sammanhang, något som för övrigt skulle kräva att man också diskuterade de i de olika måltyperna förekommande olika typerna av rättsfakta var och en för sig. Det synes förekomma större anledning att rikta uppmärksamheten mot vad processledningsbehovet i det enskilda fallet har för karaktär. Av grundläggande betydelse är här att man håller isär frågor om hur ofta det behövs materiell processledning på den punkt det gäller, å ena sidan, och mera principiellt betonade frågor om var den yttersta gränsen för rätten och skyldigheten att utöva processledning skall gå, å andra sidan.

Med nu redovisat synsätt gäller en av frågorna kring den materiella processledningen hur domstolen skall förfara *när en part eller annan uttryckt sig otydligt eller ofullständigt* i fråga om yrkanden eller grunder. En allmän domstol skall i tvistemål genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar (42 kap. 8 § andra stycket RB). I brottmål skall en allmän domstol genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs (46 kap. 4 § andra stycket RB). Dessa regler infördes i RB år 1987. I FPL saknas en motsvarande bestämmelse.

Starka skäl talar för att den materiella processledningen på den nu berörda punkten generellt sett inte bör sträcka sig mindre långt i målen vid förvaltningsdomstol än i målen vid allmän domstol. Detta skulle - om den kartläggning utredningen låtit utföra inte är alldeles missvisande på den punkten - för många och kanske till och med de allra flesta domare i förvaltningsdomstol innebära att processledningen borde bli starkare än nu i de fall där det allmännas företrädare uttryckt sig otydligt eller ofullständigt (jfr även JK:s ämbetsberättelse 1984 s. 235).

Många domare i förvaltningsdomstol synes ha den uppfattningen att domstolen aldrig bör hjälpa det allmänna. Rent allmänt har man också anledning konstatera att en processledning till förmån för den enskilde principiellt sett givetvis är avsevärt mindre betänkelig än

processledning till förmån för en företrädare för det allmänna, särskilt som domstolen ändå i många fall kan döma till den enskildes fördel på en grund som han inte har åberopat.

Om emellertid det allmännas företrädare har glömt att i sin framställning ta med ett avgörande moment i grunden för det allmännas talan, skulle en underlåtenhet från domstolens sida att påpeka bristen kunna leda till att det allmännas talan lämnas utan bifall efter ett förfarande som bara utgör en tom formalitet. När det allmännas företrädare läser domen inser han sitt slarv och överklagar. Målet blir då prövat i sak först i högre instans, om inte den domstolen återförvisar målet med de kostnader en ny process i den lägre instansen medför. För den enskilde kan det i nu berörda fall innebära olägenheter att drabbas av flera processer. Av nu angivna skäl bör domstolen fråga det allmännas företrädare om denne påstår eller inte påstår att det utelämnade momentet föreligger. Ofullständigheten bör alltså på samma sätt som i allmän domstol kräva materiell processledning.

En annan fråga är om domstolen skall väcka uppmärksamheten hos den som företräder det allmänna intresset på ett tänkbart tilläggs- eller alternativyrkande. Normalt måste man räkna med att det allmännas företrädare har goda skäl för en underlåtenhet att framställa ett sådant yrkande. Ett initiativ torde vara motiverat endast där underlåtenheten framstår som ett uppenbart misstag av det allmännas företrädare. Det är ju främst i sistnämnda fall som en bristande aktivitet från domstolens sida medför att den första rättegången blir en meningslöshet.

När det är den enskilde som ofullständigt eller otydligt angett vad han vill eller varför han vill detta är det närmast uppenbart att domstolen måste ha möjlighet och - vid behov - även en skyldighet att bedriva en materiell processledning. I många fall kan visserligen domstolen med lite god vilja tolka in ett yrkande eller en grund i den enskildes framställning, men det hindrar ju inte att domstolen för säkerhets skull frågar honom vad han menar. Domstolen kan också behöva tänka på motparten. Denna skall inte i ett yttrande till domstolen behöva gissa sig fram till vad den enskilde menar, och att motparten ges anledning att i alltför stor utsträckning tolka fram detta innebär också vissa rättssäkerhetsrisker. En myndighet skall visserligen även som part iaktta objektivitetsprincipen, men det är givetvis otillfredsställande att det läggs i myndighetens hand att utreda vad den enskilde har eller bör anses ha för inställning. Det innebär ju på sätt och vis att den materiella processledningen läggs i händerna på den ena parten - och i detta fall den typiskt sett starkare. Det blir inte en process mellan två i princip jämställda parter.

Hitintills har företrädesvis talats om otydligheter och ofullständig-

heter när det gäller yrkanden och grunder. I princip samma resonemang torde kunna föras när en part uttryckt sig otydligt eller ofullständigt i fråga om vilken utredning han åberopar till stöd för att den av honom angivna grunden är riktig, dvs. när det inte är klart vilken bevisning han vill föra in i målet.

Det som har sagts nu leder till att även en förvaltningsdomstol bör genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar och detta oavsett om det är en enskild eller en företrädare för det allmänna som presterat något som framstår som otydligt eller ofullständigt. Exempelvis är det, om ett allmänt ombud i körkortsmål yrkat endast att den enskilde skall meddelas varning, lämpligt att domstolen påpekar för det allmänna ombudet att det allmännas ansökan enligt 36 § körkortsförordningen (1977:722) skall innehålla ett yrkande om att körkortsingripande skall ske (jfr JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 146). När det rör sig om en omständighet vars existens skulle vara till fördel för enskild part, är det ofta en självklarhet att domstolen måste ingripa, om ingen av parterna har uttalat sig angående denna omständighet (se t.ex. RÅ 1990 ref. 94).

Som har sagts förut får en otydlighet eller ofullständighet inte alltid någon reell betydelse i en process. Om det i sådant fall rör sig om ett enpartsmål finns det givetvis ingen anledning att låta utreda den omständighet det gäller. Huruvida det för någon speciell måltyp kan finnas anledning att göra även andra undantag är mera tveksamt.

I den mån den förordade regeln tillämpas minskar risken att högre rätt efter ett eventuellt överklagande beslutar om återförvisning. Risken att regeln i de fall den inte iakttas skulle komma att föranleda återförvisningar torde i jämförelse härmed vara försumbar.

När det i övrigt gäller frågor om materiell processledning - dvs. processledningen i *sådana fall där bristen inte ligger i att en part uttryckt sig otydligt eller ofullständigt utan i att han underlåtit att komma med tillräcklig utredning till stöd för sin ståndpunkt* - skall domstolen enligt nu gällande regler såväl i brottmål som i förvaltningsmål tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. För tvistemålen gäller samma krav vid huvudförhandlingen, vartill kommer att domstolen under förberedelsen av målet är ålagd att allt efter målets beskaffenhet verka för att tvistefrågorna blir klarlagda. Som synes är skillnaderna mellan reglerna för olika måltyper mycket små. Skillnaderna ligger i att mål är olika beskaffade. Detta gör att frågor om hur långt domstolens aktivitet skall sträcka sig i stor utsträckning måste behandlas i anslutning till den materiella rätten. Här skall dock några mera allmänna principer diskuteras.

I botten måste liggas att domstolen i de flesta fall bör kunna förlita sig på att tillräcklig utredning kommer fram genom parternas försorg. Goda förutsättningar för en allsidig utredning även utan

domstolens medverkan finns framför allt när det rör sig om en tvåpartsprocess, eftersom det åligger det allmännas företrädare en skyldighet att verka objektivt. Självfallet kan det emellertid uppkomma situationer där domaren under något skede av målets handläggning med skäl kan fråga sig varför parterna inte i målet fört in viss utredning. Särskilt om utredningen kan antas tala till förmån för den enskilde bör domstolen i det fallet kunna ta kontakt med parterna för att klara ut om deras underlåtenhet beror på ett förbi-seende eller har andra skäl. Med hänsyn till att domstolen i de flesta fall har det slutliga ansvaret för att målet blir tillräckligt utrett kan det inte undvikas att domstolen tar initiativ för att undanröja någon oklarhet utan att i förväg säkert kunna bedöma till vilken parts förmån eller nackdel initiativet visar sig bli. Åtminstone i vissa fall måste domstolen i sista hand ha möjlighet att själv föranstalta om utredning.

Det synes i övrigt inte gå att i det nu berörda hänseendet tala i allmänna termer och säga t.ex. att enpartsmål angående gynnande beslut kräver en viss materiell processledning. Sålunda synes man behöva göra skillnad mellan t.ex. mål om byggnadslov och mål enligt socialtjänstlagen. En annan sak är att det i alla typer av enpartsmål ofta blir domstolens sak att rycka in och försöka få in den utredning som den obefintliga motparten annars skulle ha ombesörjt eller initierat (se dock även våra förslag i avsnittet 25.3.2).

Också sådant som de möjligheter parterna kan antas ha att åstadkomma ytterligare utredning kommer in i bilden. Bedöms dessa möjligheter som små eller obefintliga finns det ju inte så stor anledning att bedriva en materiell processledning på den punkten. Generellt kan man hävda att ju mer utredning det finns rörande en viss omständighet, desto mindre anledning finns det att bedriva materiell processledning. Generellt kan man också hävda att anledningen att bedriva materiell processledning minskar ju längre från bevisbördepunkten som det aktuella bevisningsläget befinner sig i.

Som exempel kan tas att domstolen i körkortsmål kan ha anledning att utöva en materiell processledning i fråga om ett rättsfaktum för vilket den enskilde har bevisbördan (jfr rättsfallet RÅ 1982 2:24 samt JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 315), medan den kan ha anledning avstå i fråga om ett rättsfaktum för vilket det allmänna har bevisbördan (jfr rättsfallet RÅ 1983 2:10). Givetvis kommer frågan om materiell processledning även här an på sådant som t.ex. hur det aktuella bevisningsläget är.

Att en part lider av sjukdom eller inte är mäktig det svenska språket kan föranleda ett särskilt behov av materiell processledning (jfr JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 327). I mål enligt lagen om vård av unga kan tillkomma särskilda problem till följd av att ett barn, som målet gäller, inte kan göra sig hörd på samma sätt som andra. I andra mål

kan tillkomma andra problem.

Generellt torde kunna hävdas att det ter sig befogat att domstolen i sådana mål där allmänna intressen står mot enskilda - när den utredning den enskilde förebringat rörande en viss omständighet inte är tillräcklig för att hans talan skall kunna bifallas - påpekar detta för honom (jfr JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 318). Detta är särskilt viktigt om avgörandet är beroende av den outrredda frågan och den enskilde kan antas ha utsikter att skaffa fram utredning. I allmänhet torde det emellertid vara onödigt att domstolen ingriper, när det rör sig om en tvåpartsprocess i vilken det allmännas företrädare i processen redan har gjort ett motsvarande påpekande. I sådant fall måste emellertid den enskilde normalt ges tillfälle att inkomma med ytterligare utredning i anledning av detta påpekande (jfr nästa avsnitt om skriftväxlingen i målen), och det är härvid i många fall lämpligt att domstolen riktar ett formligt föreläggande till honom att yttra sig.

I mål mellan enskilda synes man ha anledning se annorlunda på frågan om domstolens agerande i nu berörda hänseenden. Även i sådana mål kan dock behöva utövas en långtgående materiell processledning, och i så fall närmast med förebild i de regler som gäller för indispositiva tvistemål i allmän domstol. En relativt långtgående materiell processledning kan behövas också i en process mellan två allmänna organ (jfr rättsfallet RÅ 1982 Ba 9).

För de fall där det bör utövas en materiell processledning av nu angivet slag finns det i 8 § FPL en bestämmelse om att domstolen vid behov skall anvisa hur utredningen bör kompletteras. Denna bestämmelse, som inte har någon motsvarighet i RB, torde böra medföra att domstolen har möjlighet att ge den enskilde klara anvisningar om vad som ytterligare behövs i utredningshänseende. Självklart kan en sådan begäran om komplettering ibland komma att avse uppgifter som den enskilde inte vill lämna, eftersom han inser att uppgiften inte kommer att vara till nytta för honom vid målets avgörande. Detta bör emellertid anses sakna betydelse. Kommer inte den begärda utredningen in till domstolen kan denna, beroende på målets beskaffenhet, själv ta in utredningen om det är möjligt, eller i sista hand falla tillbaka på reglerna om bevisbördan. Att en part vägrar att följa ett föreläggande kan också i många fall tillmätas betydelse i samband med bevisvärderingen (jfr 35 kap. 4 § RB).

Officialprincipen torde sträcka sig särskilt långt när det gäller t.ex. många sanktionsavgifter, eftersom dessa i allmänhet står straffen nära (jfr regeringsrättens förut anmärkta avgörande 4453-1989).

Det skall tilläggas att det finns ett utredningsområde på vilket domstolen är allenarådande. Såväl enligt RB (se 40 kap. RB) som enligt FPL (se 24 § den lagen) har sålunda domstolen möjlighet att oavsett målets karaktär inhämta ett sakkunnigutlåtande från en myndighet eller från annan. I sakkunnigbevisets natur ligger att domsto-

len måste ha en vidsträckt befogenhet att oavsett parternas inställning ombesörja införskaffandet av beviset.

Angående *inhållet i svensk rätt* behövs som tidigare angetts i allmänhet inte någon utredning från parterna, eftersom domstolen förutsätts känna lagen. Domstolen är inte heller bunden av de lagrum som parterna åberopar. Den situationen att domstolen finner en annan rättsregel tillämplig än vad parterna förutsatt är dock värd särskilt beaktande. Om det kan antas att någon part i denna situation har något ytterligare att tillföra målet, anses för de allmänna domstolarnas del att det kan finnas skäl att låta parterna ta del av domstolens uppfattning och bereda dem tillfälle att yttra sig, innan målet slutligt avgjorts. Samma princip bör nog tillämpas även i en förvaltningsdomstol. Särskilt för tvåpartsprocessens del gäller att ett avgörande - åtminstone beträffande frågan om tillämpligt lagrum - helst inte bör komma som en chock för parterna. Förekomsten av en tvåpartsprocess invagar ju lätt en part i tron att mot hans uppfattning endast står motpartens (jfr JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 320).

Den materiella processledningens former

Det är naturligt att domstolen själv infordrar de yttranden som behövs från andra myndigheter och i övrigt inhämtar sakkunnigutlåtanden i målet. Det är också naturligt att det normalt bör ankomma på domstolen att själv infordra eventuellt aktmaterial från den beslutande myndigheten och att införskaffa annan myndighets beslut som inte gäller själva målet men som berör detta på ett eller annat sätt, t.ex. en dom, ett beslut av kommunal nämnd eller en länsstyrelse. Vissa utdrag av offentliga register skall dock enligt särskilda bestämmelser part själv införskaffa.

Domstolen har ett särskilt ansvar också när det gäller i vilka former en viss utredning skall förebringas. I allmän domstol gäller den s.k. principen om det bästa bevismedlet, vilken innebär bl.a. att om en viss kunskapskälla utan svårighet kan utnyttjas på flera olika sätt, så skall det bevismedel användas, som medför den säkraste bevisningen. En allmän domstol kan - även om det inte är vanligt - oavsett måltyp behöva iaktta den principen *ex officio*. Även en förvaltningsdomstol måste kunna beakta principen *ex officio*. Detta innebär att förvaltningsdomstolen i kanske sällsynta fall kan ha anledning att *ex officio* kalla in ett vittne, om en part åberopat ett skriftligt intyg från detta vittne (jfr regeringsrättens förut anmärkta avgöranden 4295 och 4296 år 1989).

I andra fall synes domstolen endast med stor återhållsamhet böra utnyttja möjligheten att på egen hand komplettera utredningen. En i detta hänseende på inkvisitorisk grund byggd förvaltningsprocess är varken nödvändig eller lämplig. Domstolen bör i första hand överlåta

åt parterna att själva vara verksamma. Särskild försiktighet är påkallad när det gäller utredning som kan tänkas vara till en enskilds nackdel.

Visserligen kan det ibland tyckas vara en onödig omgång att domstolen inte redan från början själv föranstaltar om utredningen, men med tanke på att en komplettering av utredningen behöver initieras av domstolen endast i ganska få fall torde den sammanlagda resursförlusten vara obetydlig. Man vinner samtidigt fördelen att domstolen inte tar in material i onödan. Parterna är ju normalt de som bäst känner till det relevanta underlaget. Genom att domstolen vänder sig till parterna minskar man vidare risken att den enskilde parten får uppfattningen att domaren är partisk till hans nackdel.

Att domstolen i många fall bör verka genom parterna innebär inte något avsteg från principen att den materiella processledningen bör utövas genom domstolen. Det innebär alltså t.ex. inte att domstolen skall lämna ifrån sig uppgiften att vägleda den enskilde till dennes motpart.

Det är viktigt att slå fast att den omfattning i vilken en materiell processledning bör utövas i princip inte har något att göra med huruvida målet skall handläggas skriftligen eller muntligen. En annan sak är att det är avsevärt enklare att företa processledande åtgärder i samband med ett sammanträde. Frågor som ställs kan ju vid ett sådant få ett omedelbart svar och följas upp med nya frågor. Detta talar emellertid inte för annat än att man väljer en muntlig handläggningsform i de konkreta fall där behovet av en materiell processledning är särskilt stort och inte kan tillgodoses genom skriftväxling. Det skall nämnas att en speciell fördel som sammanträdesformen i nu berörda hänseende kan erbjuda är att parterna har tillgång till aktmaterialet. Särskilt när det gäller myndigheter bereder det inte sällan svårigheter att få ett yttrande av ett eller annat slag i ett konkret mål, om myndigheten inte har tillgång till akten.

När det skall förekomma en materiell processledning måste denna självklart sättas in så snart behovet visar sig. Annars kan processledningen förorsaka att det behövs ytterligare utredningsomgångar och därigenom leda till tidsförluster och kostnader. Skulle domaren inte få frågan om behovet av materiell processledning till bedömning förrän underordnad personal anser målet färdigt till avgörande får ju i värsta fall hela förberedelseproceduren i målet tas om.

Det som har sagts nu innebär egentligen att en kontroll av processledningsbehovet bör ske fortlöpande allteftersom skrivelser kommer in från parterna. Ibland kommer processledningen att ta sig uttryck i att det till den som just ingett en skrivelse riktas en begäran om komplettering eller görs ett påpekande av något slag. Särskilt när det rör sig om en enskild bör domstolen vid behov alltid förklara för den enskilde vad det är som krävs av honom, dvs. vilka upplysningar

domstolen önskar erhålla ("styrd remiss"). Ibland kommer processledningen i stället att ta sig uttryck i att motparten föreläggs att yttra sig i visst avseende eller att det görs ett påpekade riktat till honom.

Eftersom det är enklare att företa behövliga processledande åtgärder i samband med en muntlig förhandling bör behovet av sådana åtgärder inte sällan föranleda att det sätts ut ett sammanträde (se avsnittet 25.6 om muntlighet). Särskilt med hänsyn till att det som skall diskuteras i allmänhet torde avse endast en begränsad del av målet kan härvid ett sammanträde på telefon framstå som en fördelaktig lösning jämfört med att parterna kallas till ett sammanträde inför domstolen. Om det emellertid under alla omständigheter skall hållas ett sammanträde inför domstolen, kan detta vara den naturliga platsen för den materiella processledningen. För de flesta fall torde man dock ha anledning befara att sammanträdet syfte inte kan tillgodoses annat än om processledningen sätts in redan före ett eventuellt sammanträde inför domstolen.

Om målet har enpartskaraktär och behovet av klargöranden hänför sig till det allmännas inställning, torde det många gånger vara en naturlig lösning att domstolen - efter förordnande av ett allmänt organ att företräda de allmänna intressena i målet - riktar processledningen mot detta organ (jfr föregående avsnitt).

Särskilt om avvisande av utredning

Bestämmelsen i 8 § FPL om att överflödigt utredning får avvisas är mycket allmänt hållen. Detta bereder nog inte så ofta några problem i förvaltningsdomstolarna. Överflödigt utredning skapar nämligen problem främst när det handlar om muntlig bevisning och sådan är mindre vanlig i förvaltningsdomstol. Det är över huvud taget tveksamt om förvaltningsdomstolar någonsin har anledning att avvisa skriftlig utredning. Detta skulle ju innebära att domstolen skickade tillbaka ingivna handlingar efter ett formligt beslut om avvisning. Det torde nästan alltid vara enklare för domstolen att i stället begränsa sitt intresse för ingivna handlingar till vad de är värda.

En annan sak är att domstolen i många fall kan ha anledning att avbryta en pågående skriftväxling i ett mål sedan utredningen i målet blivit tillräcklig och att därefter företa målet till omedelbart avgörande. Frågor om i vad mån domstolen på detta sätt bör ingripa i handläggningen är mindre en fråga om materiell processledning än om formell processledning, och därför kommer frågan att behandlas först i nästa avsnitt.

Frågor om avvisande av muntlig bevisning kommer att behandlas i avsnittet om muntlighet (avsnittet 25.6).

Lagregleringen

Önskemålet att parter åtnjuter en i möjligaste mån likartad behandling i en given situation - oavsett vid vilken domstol eller av vilken domare målet handläggs - talar för att reglerna om materiell processledning blir mer detaljerade än nu. Hur man skall bedöma en fråga om materiell processledning varierar emellertid från fall till fall, och varje regel måste ha sådana undantag att lagstiftningen lätt skulle bli oformlig. Ofrånkomligen måste därför lagstiftningen ha relativt vida ramar när det gäller frågor om den materiella processledningen. Man kan därmed knappast komma ifrån att det många gånger ytterst måste bli den enskilde domarens sak att bedöma vad som i en given situation är gällande rätt på processledningens område. På längre sikt kan man emellertid räkna med att rättsutvecklingen även utan en detaljerad lagtext kan bli mer enhetlig genom kursverksamhet och seminarier, åtminstone om ämnet blir föremål för en fördjupad uppmärksamhet i rättspraxis och litteratur.

Mot den nu angivna bakgrunden bör reglerna angående materiell processledning inte ändras på annat sätt än att till de nuvarande bestämmelserna i 8 § FPL läggs att domstolen genom frågor och påpekanden skall försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar.

Sammanfattning

En central punkt för vår översyn av FPL som direktiven pekar på gäller *den materiella processledningen*. Med materiell processledning avses domstolens verksamhet i syfte att berika eller begränsa processmaterialet. Den materiella processledningen kan omfatta allt från en enkel fråga till en part om vad denne menar med ett visst yttrande till att domstolen självmant inhämtar viktig utredning som är avgörande för målets utgång. Den materiella processledningen kan utövas antingen muntligen (eventuellt på telefon) eller genom skrivelser från domstolen.

Genom en materiell processledning kan möjligheterna öka när det gäller att nå materiellt riktiga resultat. En väl avvägd materiell processledning förstärker därmed den materiella lagstiftningens genomslagskraft. I andra fall kan materiell processledning medföra att handläggningen i ökad grad inriktas på väsentligheter så att rättegången kan bli snabbare och billigare. Att det utövas en materiell processledning kan medverka till att nedbringa antalet överklaganden genom att målen blir grundligare utredda redan i första instans. I den mån det sker överklaganden kan syftet med instansordningen utnyttjas bättre genom att den högre instansen kan ägna sig åt överprövning och inte åt primär prövning.

Enligt nu gällande regler i 8 § FPL skall domstolen tillse att målet

blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar domstolen hur utredningen bör kompletteras. Överflödiga utredningar får avvisas. Meningen är inte att domstolen i någon större utsträckning skall verka på egen hand och ex officio ta in utredning. Normalt skall domstolen i stället i första hand verka genom parterna.

Av en kartläggning av tillämpningen av FPL som utredningen låtit utföra framgår att det på åtskilliga punkter råder oklarhet i rättstillämpningen om hur den angivna bestämmelsen i FPL skall tillämpas. Detta gäller både inriktningen och omfattningen av den materiella processledningen.

Till de skäl som ibland anförs mot en långtgående processledningsverksamhet hör framför allt att en sådan skulle kunna sätta tilltron till domstolens opartiskhet i fråga. Det är nog emellertid i långt högre grad frånvaron av en fast praxis än en aktiv processledningsverksamhet som i det hänseendet är farlig. Den enskilde parten kan nämligen i den mån en sådan praxis inte finns komma att uppfatta såväl en aktivitet som en passivitet från domarens sida som uttryck för ett ställningstagande emot honom, om han förlorar målet.

Till andra skäl som ibland anförs hör att den materiella processledningen leder till att handläggningen av målen skulle fördröjas. En väl utövad materiell processledning ger emellertid resursvinster - både i tid och pengar. Här för måste dock förutsättas att ledningen utövas fortlöpande under målets handläggning. Den enskilde domaren kan alltså inte vänta med att ta ställning till frågor om materiell processledning till dess annan personal vid domstolen anser målet färdigt till avgörande.

Under alla omständigheter synes med hänsyn till förvaltningsprocessens karaktär reglerna för de förvaltningsrättsliga målen böra sträcka sig minst lika långt som motsvarande regler i RB för de allmänna domstolarnas mål. Detta leder till att för de förra målen bör införas en motsvarighet till vissa för allmän domstol år 1987 i RB införda regler om att domstolen genom frågor och påpekanden skall försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar. I inte obetydlig utsträckning bör den materiella processledningen kunna utövas genom telefonsamtal.

Den nya regeln bör - liksom motsvarande regler i RB - tillämpas oavsett om det är en företrädare för det allmänna eller en enskild part som uttryckt sig otydligt eller ofullständigt. Detta kan medföra att en förvaltningsdomstol i vissa fall hjälper det allmännas företrädare att precisera t.ex. ett yrkande. En sådan precisering kan vara till fördel för den enskilde, t.ex. på det sättet att han undgår en ny process i högre rätt sedan det allmännas företrädare överklagat ett avgörande där det allmännas talan lämnats utan bifall på grund av en

formell felaktighet.

Frågor om materiell processledning rörande andra brister i en utredning än sådana som beror på att en part uttryckt sig otydligt eller ofullständigt hör till de mest omdiskuterade inom processrätten. Diskussionen försvåras av att man kan se frågorna antingen som frekvensfrågor eller som principfrågor. Sålunda är det t.ex. uppenbart att det mindre ofta behövs någon materiell processledning, om enskild part har ett kvalificerat ombud. En enskild part bör dock inte förlora på att han valt ett ombud som inte klarar av situationen. Själva principerna för vad domstolen får och skall göra i en viss processuell situation bör därmed vara desamma i de olika fallen, även om domstolen givetvis kan ha större anledning att tro att ett kvalificerat ombud menar vad han säger än att en enskild gör det.

Önskemålet att parter åtnjuter en i möjligaste mån likartad behandling i en given situation - oavsett vid vilken domstol eller av vilken domare målet handläggs - talar för att det även beträffande annat än otydligheter och ofullständigheter sker en komplettering av reglerna om materiell processledning. Att skapa ökad klarhet genom nya regler är emellertid svårt. Hur man skall bedöma en fråga om materiell processledning varierar nämligen avsevärt från måltyp till måltyp och från fall till fall, och varje regel skulle behöva ha sådana undantag, att regelverket lätt blev oförmligt. Även utan en ytterligare lagstiftning synes man dock ha anledning förvänta att rättstillämpningen kommer att bli mer enhetlig när det gäller den materiella processledningen. Härtill bidrar inte minst att länsrätterna i fortsättningen torde kunna ägna mer tid åt varje enskilt mål.

25.5 Skriftväxlingen i målen

Sammanfattning: I detta avsnitt diskuterar vi hur man skall kunna effektivisera skriftväxlingen i målen och skapa förutsättningar för en god materiell processledning. Våra förslag innebär endast vissa mindre justeringar i reglerna om kommunikations-skyldigheten i förvaltningsprocess. Härutöver förordar vi att det i förvaltningsdomstolarnas arbetsordningar och instruktioner tas in bestämmelser om att särskilt granskningen av sådana skrivelser genom vilka förfaranden inleds i åtskilliga fall skall utföras av den domare som har ansvaret för målet (rotelinnehavaren).

25.5.1 Gällande rätt

Enligt 9 § FPL är förfarandet i förvaltningsdomstol som regel skriftligt. Till grund för inledandet av processen ligger alltid en skrivelse från en enskild eller en myndighet. Denna skrivelse utgör i allmänhet

en ansöknings- eller besvärshandling. Alternativt kan målet anhängiggöras vid domstolen genom anmälan, underställning eller annan åtgärd. Bestämmelser om innehållet i en sådan skrivelse genom vilken ett mål anhängiggörs finns i 3 och 4 §§ FPL.

Om en ansöknings- eller besvärshandling är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak, skall domstolen enligt 5 § FPL förelägga sökanden eller klaganden att avhjälpa bristen vid påföljd att hans talan annars inte tas upp till prövning. Detsamma gäller i vissa fall när skrivelsen inte innehåller tillräckliga uppgifter för senare delgivning med motparten. Om inte bristen avhjälps sker det alltså ingen prövning i sak (jfr JO 1976/77 s. 263; se regeringsrättens årsbok 1982 Bb 143 om att kraven är låga när det gäller att över huvud taget godta något som rättegångsinlaga).

Inte minst med tanke på att det naturligt nog oftast är en enskild som står bakom en sådan skrivelse som behöver kompletteras, behöver domstolen ofta ge anvisningar om hur kompletteringen bör ske (se det föregående avsnittet om domstolens materiella funktion i målen). I vissa fall kan ett telefonsamtal vara på sin plats (jfr JO 1981/82 s. 320).

Efter det att saken tas upp till prövning skall det i normala fall ske en skriftväxling, om det förekommer en motpart eller ett partsliknande förhållande. Bestämmelser om skriftväxlingen finns i 10, 12 och 18 §§ FPL. Dessa regler fick ursprungligen sin utformning i nära anslutning till regler om skriftväxling i 15 § förutvarande förvaltningslagen (1971:290) och i 52 kap. 7 § andra stycket RB (prop. 1971:30 s. 546).

Innebörden av bestämmelserna i 10 § första stycket FPL är att den handling genom vilken målet anhängiggjorts och det som hör till den skall tillställas motpart eller annan mot vilken åtgärd ifrågasätts. Att en handling tillställs part uttrycks vanligen på det sättet att handlingen "kommuniceras" (se dock även JO i ärende med diarienummer 36-1991 som hävdade att när material sänds till klagande endast för kännedom det över huvud taget inte är fråga om en kommunikation "i lagens mening").

Av 10 § andra stycket FPL framgår att domstolen i vissa fall kan avgöra ett mål utan någon skriftväxling trots att det förekommer ett partsförhållande i målet. Enligt den ursprungliga lydelsen av stycket kunde en underrättelse underlätas dels om det var uppenbart att talan inte kunde bifallas eller att underrättelse var onödig, dels om det kunde befaras att en underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av ett beslut i målet (jfr reglerna i 52 kap. 7 § RB om underlåtande av kommunikation i besvärs mål i hovrätt vilka tjänade som förebild vid tillkomsten av 10 § andra stycket FPL).

År 1987 (prop. 1986/87:113; SFS 1987:332) utvidgades tillämp-

ningsområdet för det berörda lagrummet på det sättet att det numera inte behöver ske någon skriftväxling utan att det finns anledning anta att talan kommer att bifallas helt eller delvis. Genom att uppenbarhetsrekvisitet slopats för det berörda fallet kan domstolen alltså i större omfattning än tidigare avstå från att kommunicera sådana skrivelser genom vilka mål anhängiggörs.

Det förtjänar att framhållas att reglerna om utredningsskyldighet måste ha iakttagits innan det går att bedöma om domstolen kan avstå från kommunikation på den grunden att det inte finns anledning anta att talan kommer att bifallas.

En underrättelse enligt 10 § FPL torde sällan vara uppenbart onödig till följd av att en talan bedöms som uppenbart grundad (se regeringsrättens avgörande 1983 2:71). Man kan dock givetvis tänka sig undantag för vissa fall där det allmänna för talan till förmån för en enskild.

Självklart ger bestämmelsen i 10 § andra stycket om att kommunikation får underlåtas när det kan befaras att en underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av ett beslut i målet inte något allmänt stöd för att underlåta kommunikation till följd av att målet bör handläggas skyndsamt (jfr JO 1986/87 s. 338).

Det bör observeras att det i en del typer av besvärsmål inte är lämpligt att ett avgörande sker utan kommunicering innan alla parter besvärstid har gått till ända.

Om en ansöknings- eller besvärshandling behöver kommuniceras skall domstolen enligt 10 § första stycket FPL förelägga den det gäller att svara inom viss tid. Som påföljd för underlåtenhet att följa föreläggandet skall anges att målet ändå kan komma att avgöras. Föreskriften om den tid inom vilken föreläggandet skall följas är i princip partsneutral, dvs, den ger inte det allmännas företrädare en annan och bättre ställning än den som den enskilde intar (jfr JO 1987/88 s. 214 och JK 1990 s. 38). Särskilda omständigheter, såsom t.ex. arbetsförhållandena vid skattemyndigheterna, har dock i praktiken lett till att det allmänna ofta fått en längre tid till sitt förfogande än en enskild part. Den nya taxeringsprocessen torde medföra att tidsfristerna kan göras kortare, något som är fördelaktigt bl.a. med hänsyn till att den skattskyldige annars kan behöva överklaga flera års taxeringsbeslut rörande samma fråga.

Det finns praktiskt sett inget utrymme för att sända över en ansöknings- eller besvärshandling till en motpart utan att denne samtidigt får ett formligt föreläggande att svara.

Regler om vad ett svar skall innehålla finns i 11 § FPL. Om målet anhängiggjorts genom överklagande av ett beslut av en förvaltningsmyndighet kan det vara så att myndigheten redan när målet kommer in till domstolen har avgett vad som kan uppfattas som ett svar i FPL:s mening. I vissa fall skall nämligen beslutsmyndigheten vara

part eller ha en partsliknande ställning och kan redan i samband med omprövning av sitt beslut ha yttrat sig över överklagandet. Allmänna regler angående myndighets beslut att ompröva sitt beslut i samband med överklagande finns i 27 och 28 §§ förvaltningslagen. Enligt 6 kap. 6 § taxeringslagen skall en skattemyndighet i normala fall snarast ompröva sitt beslut, om den skattskyldige överklagar, och om inte överklagandet därvid förfaller, skall skattemyndigheten enligt 6 kap. 7 § samma lag överlämna även sitt omprövningsbeslut till länsrätten. När omprövningsbeslutet är motiverat blir i nu berörda fall den första fråga angående skriftväxling som domstolen ställs inför huruvida sökanden/klaganden skall föreläggas att yttra sig över skattemyndighetens omprövningsbeslut.

Regler om i vad mån en sökande eller klagande skall få del av motpartens svar finns i 12 § FPL. Av det lagrummet framgår att domstolen skall ge honom tillfälle att ta del av svar och det som hör till detta, om det inte är obehövligt.

Kommunikation kan t.ex. vara obehövlig om sökanden eller klaganden utan att anföra någonting ytterligare i saken kommer att i alla delar vinna målet. Särskilt gäller naturligtvis detta om motparten i sitt svar har medgett talan (jfr prop. 1971:30 s. 468 och 470). Att en kommunikation är obehövlig kan också bero på att den handling som annars skulle kommuniceras inte tillför något av betydelse för målets bedömning. Det kan t.ex. röra sig om ett svar som endast innehåller ett blankt bestridande av talan eller uppgifter om sådana faktiska förhållanden som sökanden/klaganden redan kan förutsättas ha kännedom om. JO har uttalat (1981/82 s. 318) att det emellertid inte är självklart att kommunikation skall underlåtas i sådana fall där ett yttrande innehåller endast ett bestridande med hänvisning till vad som förekommit i lägre instanser.

Uttrycket obehövligt innefattar emellertid också någonting mer. Det är alltså - om man bortser från fall där talan skall bifallas - inte bara sådant material som helt saknar betydelse för ärendets avgörande som täcks av undantaget från kommunikationsplikten utan även sådant som har viss men ringa betydelse. Sålunda bör domstolen kunna avstå från kommunikation t.ex. när en handling innehåller uppenbart orimliga, oriktiga eller missvisande uppgifter. Att ett mål rör en sak av ringa värde kan däremot självklart inte tas till intäkt för att underlåta kommunikation.

Wennergren anger i sin kommentar till FPL (s. 153) att det från fall till fall får bedömas om det tjänar något förnuftigt ändamål att kommunicera svaret. Kan det inte uteslutas att sökanden eller klaganden har behov av att ytterligare utveckla sin talan innan målet avgörs, bör kommunikation ske, menar Wennergren (jfr kommentar till förvaltningslagen av Hellners - Malmqvist s. 205).

Såvitt gäller en bestämmelse i den äldre förvaltningslagen om att kommunikation fick underlåtas när sådan var "uppenbart obehövlig" var enligt ett uttalande av JO (1975 s. 482) den naturliga utgångspunkten att redan den omständigheten att en besvärmyndighet ansett det behövt att infordra ett yttrande från en beslutsmyndighet över anförda besvär i allmänhet torde böra anses utgöra ett skäl att fullfölja skriftväxlingen genom att kommunicera yttrandet med klaganden i enlighet med huvudregeln. JO menade i det berörda ärendet att kommunikationen gav klaganden kännedom inte blott om eventuellt förekommande sakupplysningar utan även om beslutsmyndighetens reaktion på besvären samt ett tillfälle för klaganden att i anledning därav komma till tals i målet ytterligare en gång innan det avgjordes.

När det gäller en part som vill överklaga till domstol eller på annat sätt inleda ett förfarande där har man emellertid anledning att generellt sett ställa högre krav än på den som uppträder i ett förvaltningsförfarande, låt vara att förvaltningsprocessen är sådan att man inte har anledning att ställa lika höga krav som i t.ex. en tvistemålsprocess. Den som överklagar till domstol kan inte gärna tillåtas vänta på en reaktion från domstolen, innan han anger sina skäl.

I samband med kommunikation enligt 12 § kan domstolen välja mellan olika alternativ. Domstolen får förelägga sökanden/klaganden att yttra sig över svaret. Även i detta fall är påföljden för underlåtenhet att målet ändå kan komma att avgöras. Men domstolen kan också välja att bereda honom tillfälle att yttra sig över svaret eller nöja sig med att sända över svaret för kännedom. Domstolen får på den nu berörda punkten inte slentrianmässigt använda viss underrättelseform utan måste i princip ta ställning till lämplig handläggningsmetod med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall (jfr JK 1984 s. 238 samt JO i ärende med diarienummer 36-1991).

Är domstolen angelägen om att få besked från sökanden/klaganden skall domstolen givetvis välja ett formellt föreläggande. Särskilt viktigt att parten yttrar sig är det givetvis om motparten i den handling det gäller framställt ett yrkande eller anført några av honom icke tidigare berörda omständigheter. Varje yrkande från motparten (dvs. inte endast upplysningar om huruvida ett yrkande medges eller bestrids) måste få någon form av bemötande innan domstolen tar slutlig ställning till det. I allmänhet behöver domstolen också veta hur sökanden/klaganden ställer sig till nya omständigheter som anføres av motparten. Om det har förts in sådana omständigheter förbättrar nämligen svaret möjligheterna för domstolen att komma till ett riktigt avgörande.

Möjligheterna att komma till ett riktigt avgörande kan bli bättre också i det fallet att ett föreläggande inte besvaras. I utfärdandet av ett formligt föreläggande ligger nämligen att en underlåtenhet att svara kan medföra viss bevisverkan. I 35 kap. 4 § RB finns en regel om att

domstolen med hänsyn till allt som förekommit skall pröva vilken verkan som bevis som kan tillkomma den omständigheten att part underlåter att enligt domstolens beslut fullgöra något i rättegången eller att besvara för utredningen framställd fråga. De principer som ligger bakom den regeln gäller för all bevisvärdering och således även i en förvaltningsprocess och detta trots att det i FPL inte finns någon uttrycklig motsvarighet eller hänvisning till regeln. En annan sak är att man i ett förvaltningsrättsligt mål endast undantagsvis kan ha anledning att ställa lika höga krav på en enskild part som i t.ex. ett tvistemål vid allmän domstol. Det skall i detta sammanhang nämnas att man i brottmål torde anse sig ha särskild anledning att vara försiktig när det gäller att dra konsekvenser i bevisningshänseende av att den tilltalade vägrar att besvara viss fråga eller att i övrigt medverka till utredningen.

Att en skrivelse inte avser sakfrågorna i målet utan endast den rättsliga bedömningen av dessa (argumentering rörande rättsfrågor) är inte i sig något skäl att underlåta kommunikation. Eftersom skrivelsen i sådant fall inte innehåller några nya omständigheter finns det emellertid sällan skäl att förelägga motparten att yttra sig. I stället är det i allmänhet naturligare att ge honom tillfälle att yttra sig.

Såvitt gäller enskild part blandade man tidigare ofta samman frågan om ett formligt föreläggande behövdes med frågan om parten behövde formligen delges den handling det gällde. Numera är dock alldeles klart att det inte består något nödvändigt samband mellan delgivning och föreläggande men väl många gånger ett praktiskt.

Enligt vissa år 1990 antagna nya principer för delgivning (prop. 1990/91:11; SFS 1990:1411) skall nämligen domstolen i varje enskilt fall pröva om en formell delgivning är befogad eller om det räcker t.ex. med att ett meddelande skickas med posten på vanligt sätt eller att kontakt tas per telefon. Avgörande för denna bedömning skall vara hur viktig handlingen eller meddelandet är för mottagaren. Enligt vad som uttalas i motiven (angiven prop. s. 53) är det oftast inte möjligt att avstå från delgivning, om föreläggandet innehåller eller åtföljs av något material som är nytt för mottagaren och om saken kan komma att avgöras utan att denne yttrat sig. Det är alltså - såvitt gäller enskild part - i betydande utsträckning samma typ av skäl som styr frågan om det behövs ett formligt föreläggande och frågan om det behövs en formlig delgivning. Med myndigheter sker nästan aldrig någon formlig delgivning, men de skall föreläggas enligt samma regler som de vilka gäller enskild part.

De nya reglerna om i vilka fall delgivning kan underlåtas medför i förening med att det också tillkommit nya regler för hur delgivning skall gå till att tiden för en enskild part att fullgöra ett eventuellt föreläggande ofta bör bestämmas genom angivande av ett visst datum

som sista dag (jfr rörande sådana tidsfrister JO 1981/82 s. 319). Också när det gäller myndigheter är det ofta lämpligt att domstolen bestämmer ett visst datum som sista dag för avgivande av yttrande.

Det skall nämnas att ett översändande för kännedom i allmänhet gäller sådana fall där den handling som avses kan antas vara ganska ointressant för mottagaren. De fall det gäller står därmed på gränsen till de fall där man låter bli att kommunicera. JO har i ärendet med diarienummer 36-1991 rörande ett kommunalbesvärsmål menat att, om domstolen anser att innehållet i ett svar från motparten är sådant att det motiverar att klaganden/sökanden bör ta del av det före målets avgörande, det i ett sådant ställningstagande normalt ligger att kommunikeringen bör ske enligt 12 §, dvs. genom att han bereds tillfälle eller föreläggs att yttra sig.

I allmänhet sänds inte handlingar till myndigheter endast för kännedom, något som kanske delvis hänger samman med att de myndigheter som är parter kan ha svårt att dra nytta av de handlingar de får utan att de också får tillgång till det i domstolen förefintliga aktmaterialet. En myndighet har nämligen i ett förvaltningsrättsligt mål för sitt eget bruk i allmänhet inte ett lika omfattande material rörande saken som en myndighet brukar ha i ett RB-mål. I det hänseendet sker det emellertid en utveckling.

En mycket viktig allmän regel om domstolens skyldighet att sörja för skriftväxling under en förvaltningsprocess följer av 18 § FPL. Av den regeln framgår att en part skall ges kännedom om och tillfälle att yttra sig över allt processmaterial, om det inte föreligger sådana skäl däremot som anges i 10 § andra stycket FPL. Hänvisningen bör läsas så att en underrättelse om visst material inte behöver ske när det inte finns anledning anta att utgången i målet kommer att gå emot den part som skulle ha tillställts den handling det gäller. Underrättelse kan underlåtas också om en sådan är uppenbart onödig, något som inte innefattar även det fallet att det material det gäller bestyrker innehållet i ett redan tillräckligt utredningsmaterial (jfr JO 1986/87 s. 338). Vidare kan domstolen underlåta att kommunicera visst material när det kan befaras att en sådan åtgärd skulle avsevärt försvåra genomförandet av ett beslut i målet.

I fråga om den nu berörda fortsatta skriftväxlingen finns det inga bestämmelser i FPL om förelägganden eller om påföljder. Det är därmed överlämnat till domstolen att bestämma huruvida ett formligt föreläggande skall utfärdas. Rörande den frågan kan i huvudsak samma skäl anföras som i fråga om tillämpningen av reglerna i 12 § FPL. Påföljden för underlåtenhet är alltid att målet ändå kan komma att avgöras, och det torde i allmänhet vara lämpligt att denna påföljd sätts ut, om föreläggande ges.

En kommunikationsskyldighet innefattar endast sådant material som inte redan i ärendet har genom annan myndighets försorg tillställts

den part det gäller. Man kan till och med ställa upp den huvudregeln att skyldigheten inte omfattar sådant material som kan förutsättas redan vara bekant för den part det gäller. En domstol, som har att pröva besvär, torde ha fog för att utgå från att den myndighet som fattat det överklagade beslutet tillämpat gällande kommunikationsregler på ett riktigt sätt. Domstolen kan för den skull inte lita på att allt material har kommunicerats i lägre instans (se t.ex. 17 § förvaltningslagen och 18 § FPL).

Kommunikationsskyldigheten enligt 18 § omfattar även sådant som inlänat aktmaterial och annat som kan få betydelse vid målets avgörande. Det krävs alltså inte att materialet har getts in av motparten.

I och för sig uppställs det inte något formligt krav på att kommunikationsskyldigheten alltid uppfylls genom översändande till parten av det material det gäller. Beträffande t.ex. inlänade akter kan kommunikationsskyldigheten i en del fall tänkas uppfyllt på annat sätt. Sålunda framgår av 6 § andra stycket delgivningslagen (1970:428) att en myndighet i vissa fall kan avstå från delgivning och i stället besluta att den handling det gäller skall hållas tillgänglig hos myndigheten eller på plats som myndigheten bestämmer. En förutsättning är att den handling det gäller är av vidlyftig beskaffenhet eller att delgivning av annan anledning inte är lämplig. Själva den handling genom vilken målet anhängiggörs måste dock alltid delges.

Om det aktmaterial det gäller redan får antas vara känt för parten har domstolen som torde ha framgått av det som har sagts förut ingen kommunikationsskyldighet men en skyldighet att vid behov klargöra för parten att det material det gäller utgör processmaterial. Domstolen har ju också alltid möjligheten att översända materialet, om den finner att detta skulle innebära några fördelar. Härtill kommer att domstolen kan ha anledning att förelägga parten att yttra sig över viss uppgift ur materialet.

Av sekretesshänsyn gäller vissa begränsningar i fråga om den redovisade kommunikationsskyldigheten enligt 10, 12 eller 18 §§. Av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) framgår sålunda att handlingar och annat material inte får lämnas ut till en part i den mån det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

25.5.2 Överväganden

Inledning

Förvaltningsprocessen är i allmänhet rent skriftlig. Det medför att frågor angående skriftväxlingen i målen har större praktisk betydelse än vad de har i målen i den allmänna domstolsprocessen, som till sin

grundkaraktär är muntlig.

När man skall se närmare på frågor om utformningen av reglerna om skriftväxlingen i förvaltningsdomstol synes man ha anledning att först konstatera att förfarandet särskilt i länsrätterna ofta har tagit lång tid, om man undantar förtursmålen (till vilka särskilt i länsrätterna räknas en stor andel av de mål som inte är skattemål).

Den viktigaste förklaring som kan ges till att förvaltningsprocesser har tagit lång tid är de alltför stora målbalanserna och att skatteprocessen haft en inneboende tröghet. Särskilt stora har balanserna varit i länsrätterna.

Det vill synas som om åtskilliga av de domare som haft stora rotlar kommit att anse sig sakna tid för att mer aktivt övervaka skriftväxlingen i sina icke-förtursmål. Resultatet har inte sällan blivit att skriftväxlingen fortsatt tills parterna slutat att svara. Skriftväxlingen har alltså inte avbrutits vid den tidpunkt när den inte längre fyllt någon funktion.

En annan förklaring till att förvaltningsprocesser blivit långdragna är att vissa myndigheter - särskilt skattemyndigheter - behövt långa tider för att avge yttranden. Här kan emellertid förbättringar antas inträda som en följd av taxeringsreformen. En tredje förklaring är att parter i vissa typer av mål förhalat processer genom att i onödan söka utverka anstånd med avgivande av yttranden. För parter och ombud har det med de långa handläggningstider, som har förekommit i domstolarna och myndigheterna, många gånger varit lätt att utverka anstånd. Att anstånd nästan alltid beviljas och att det egentligen inte händer något om man så att säga själv beviljar sig ett anstånd har för många kommit att uppfattas som självklart i t.ex. skattemål.

Ett annat problem - dock knappast av samma omfattning som i allmän domstol - har varit delgivningssvårigheter. En del av problemen med delgivning torde emellertid ha övervunnits genom den reform av delgivningsverksamheten som genomförts med verkan från den 1 februari 1991 (prop. 1990/91:11; SFS 1990:1411). Vi anser oss inte ha anledning att gå närmare in på frågor om delgivningsverksamheten.

Tidsutdräkten i förvaltningsprocesserna är resurskrävande redan i sig. Den har åtminstone i vissa måltyper och vissa domstolar inneburit att domare och partsföreträdare varje gång de fått del av en skrivelse i målet har behövt sätta sig in i målet på samma sätt som om det varit helt nytt, eftersom det gått så lång tid sedan de senast sysslade med det. - Självklart är stora arbetsbalanser också direkt resursförstörande genom att de skapar sämre arbetsförhållanden och onödiga telefonsamtal om när målet kan bli avgjort.

Onödig skriftväxling kan givetvis - i den mån den förekommer - drabba parterna resursmässigt. Även domstolarna drabbas och detta inte bara på kanslisidan.

Vad som emellertid skapar ännu allvarligare problem är, om förhållandena är sådana att varje från part inkommen skrift inte direkt kan föranleda erforderlig materiell processledning. Här gäller det inte bara processeffektivitet och rättssäkerhet i den meningen att parter måste kunna komma till sin rätt inom rimlig tid och med så låga kostnader som möjligt utan också parternas rättssäkerhet i en vidare mening. Som utvecklats i ett tidigare avsnitt kan arbetet med den materiella processledningen medföra att målen blir sakligt klarare och tvistefrågorna i målen enklare att pröva. I bästa fall upphör de helt att vara tvistiga. Den materiella processledningen kan i åtskilliga fall frigöra resurser, om den utövas i tid. Detta gäller i särskilt hög grad, om man ser resursfrågorna för domstolsväsendet i dess helhet. En materiell processledning är ju till sin natur ägnad att minska antalet överklaganden.

Mot den nu angivna bakgrunden framstår det som i hög grad önskvärt att man sörjer för att varje från part inkommen skrivelse alltid kan ges den behandling den förtjänar. Hela skriftväxlingen i ett mål bör utmärkas av att de till domstolen inkomna handlingarna granskas av tillräckligt kvalificerad personal allteftersom handlingarna kommer in. Att målbalanserna på en viss rotel är stora borde egentligen inte vara något skäl mot ett sådant förfaringssätt utan tvärtom. En annan sak är att domstolen kan ha svårt att mobilisera de resurser som behövs för att åstadkomma något, som först på lite längre sikt kan medföra en minskad daglig arbetsbörda.

Den nya taxeringsprocessen kommer att nedbringa antalet skattemål i förvaltningsdomstolarna. Också flera av de förslag som utredningen lägger fram kan verka i den riktningen, t.ex. förslaget om hanteringen av körkortsmål. Även om enligt våra förslag vissa måltyper samtidigt förs från kammarrätterna till länsrätterna när det gäller den första domstolsprövningen har man anledning att för samtliga domstolar räkna med att nuvarande målbalanser kan föras ner till en sådan nivå där det inte längre bereder domstolen så stora svårigheter att handlägga varje mål på det sätt som domstolen finner vara effektivast.

Under alla omständigheter måste vi ha möjlighet att utgå från att varje mål skall kunna ges en så rationell behandling som möjligt. Att det under en kortare eller längre övergångstid kan vara svårt att i det praktiska domstolsarbetet uppnå t.ex. den processeffektivitet som är önskvärd bör alltså inte hindra utredningen från att lägga fram sådana förslag till ändringar av de processuella reglerna som i sig är motiverade när det gäller att förbättra rättskipningen.

I det följande skall för vissa situationer närmare utvecklas hur domstolen bör förfara i olika situationer för att det skall gå att uppnå en högre effektivitet i arbetet med skriftväxlingen utan att berättigade rättssäkerhetskrav sätts åt sidan.

Övervägandena utgår från att den första fråga som en domstol har att ta ställning till när det i ett mål kommer in en skrivelse är om denna uppfyller de krav som måste ställas på en inlaga från parten eller om komplettering måste ske. En andra fråga är om det behövs någon skriftväxling eller om målet kan avgöras i befintligt skick. En tredje fråga är hur domstolen bör utforma sin skrivelse till parten i händelse av att denne bör tillställas viss handling.

Huvudvikten i den fortsatta framställningen läggs vid hur man när de angivna frågorna kommer upp skall kunna undvika onödigt skriftväxling. Frågan hur man, när skriftväxling skall ske, kan sörja för att denna blir effektiv och klarläggande är givetvis lika viktig. Den frågan, som gäller innehållet i förelägganden m.m., framför allt användningen av s.k. styrd remiss, har emellertid till stor del behandlats redan i avsnittet om domstolens materiella funktion i målen.

Komplettering av skrivelser

Om en skrivelse till domstolen i ett mål är bristfällig i ett eller annat avseende, är det i allmänhet bättre att domstolen omedelbart begär att den part som gett in skrivelsen rättar eller kompletterar skrivelsen än att domstolen litar till att problemen skall lösa sig under den fortsatta processen. Detta gäller åtminstone i de fall där bristen består i att parten uttryckt sig otydligt eller ofullständigt (se föregående avsnitt om materiell processledning) eller där bristen består i att yrkanden och grunder saknas. Det finns dock undantagsfall, t.ex. sådana enpartsmål vilka domstolen anser sig kunna avgöra på ett rättssäkert sätt även utan att det sker någon komplettering.

Att domstolen litar till att problemen skall lösa sig senare i processen kan visserligen för stunden framstå som arbetsbesparande, men att domstolen godtar en bristfällig inlaga är i åtskilliga fall förenat med betydande resursförluster både för domstolen och för parterna till följd av att processen spårar ur och blir långdragen med ett stort antal skrivelser från parterna. Det kan därför inte - åtminstone inte generellt - sägas vara till fördel för en part, att domstolen utan vidare godtar hans inlaga. Det kan även - som torde framgå av avsnittet om materiell processledning - anföras rättssäkerhetsskäl till stöd för att domstolen såvitt möjligt söker få en skrivelse, som är bristfällig i fråga om yrkanden och grunder, kompletterad innan förfarandet går vidare.

Problemen gäller till stor del sådana inlagor som ges in av enskild part. Om det gäller en besvärinlaga skall denna numera oftast ges in till beslutsmyndigheten och föranleda omprövning av det överklagade beslutet. Självklart kan en komplettering komma att ske redan i omprövningsärendet. I annat fall åligger det domstolen att sörja för

att behövlig komplettering sker.

Huruvida det behövs lagändringar för att i nu angivna hänseende få fram bättre inlagor i förvaltningsprocesser och för att få en mer aktiv kontroll av ingivna skrivelser till stånd är tveksamt. Såvitt gäller processen i tvistemål i allmän domstol gjordes år 1984 och 1987 sådana ändringar i 42 kap. RB att där numera ställs högre krav än tidigare på ingivna skrivelser. Sålunda har reglerna om innehållet i stämningsansökningar stramats upp, och domstolen skall till följd därav oftare än tidigare avvisa en stämningsansökan om denna även efter ett föreläggande om komplettering är bristfällig. Avvisning skall ske bl.a. om en ansökan är så ofullständig att den inte "utan väsentlig olägenhet" kan läggas till grund för rättegång. Även i fråga om skriftliga svaromål ställs i den allmänna processen högre krav än tidigare, och ett bristfälligt svaromål kan numera leda till att ett käromål bifalls tredskodomsvis.

Syftet med ändringarna i RB var att av främst processekonomiska skäl skapa en bättre grundval för en god process. Ändringarna hade inte i sig avseende också på domstolens kontroll av ingivna skrivelser, eftersom det i den delen inte har förekommit några egentliga problem i de allmänna domstolarna.

Man kunde - åtminstone för vissa måltyper - överväga en skärpning också av reglerna i FPL angående innehållet i främst sådana handlingar genom vilka en förvaltningsprocess inleds, även om man givetvis inte mera allmänt kan ställa samma krav på en sådan handling som på en stämningsansökan i allmän domstolsprocess. Det är i detta hänseende att märka att det i förvaltningsprocessen i allmänhet förhåller sig på det sättet att en avvisning av talan inte hindrar att den part som gett in skrivelsen till domstolen kan komma igen i ett nytt mål.

Det finns emellertid också starka skäl som talar för att man går fram med försiktighet när det gäller målen i förvaltningsdomstol, framför allt den omständigheten att parterna i allmänhet inte har möjlighet att anlita ombud. Även när ingivna skrivelser är bristfälliga finns det i allmänhet ingen anledning betvivla att parten gjort sitt bästa.

Domstolen bör dock inte avstå från att försöka få en bristfällig skrivelse kompletterad, om det finns anledning misstänka att bristfälligheterna kommer att orsaka problem senare i processen. Till stor del bör detta arbete kunna utföras genom enkla telefonsamtal. I andra fall är det lämpligt att domstolen genom konkreta anvisningar i ett skriftligt föreläggande påpekar för parten vad denne har att iaktta (se föregående avsnitt om domstolens materiella funktion i målen). Det som har sagts nu gäller i princip oavsett hur förfarandet vid domstolen inletts.

Med särskilt beaktande av möjligheterna att använda telefon föreslår vi mot den nu redovisade bakgrunden att det i lag anges att en förvaltningsdomstol alltid skall ha möjlighet att begära en komplettering av en bristfällig skrivelse genom vilken ett förfarande vid domstolen inleds. Möjligheterna att besluta om avvisning på grund av bristfälligheter i en sådan handling bör dock inte göras mer omfattande än vad de redan är.

Den ändringen bör vidare göras i förhållande till vad som gäller enligt FPL att i klarläggande syfte anges att sökande eller klagande som vill åberopa bevis *skall* (och inte endast *bör*) uppge beviset och vad han vill styrka med detta. En ändring på denna punkt kan ju närmast ses som ett i partens intresse givet förtydligande av lagtexten. Ändringen får givetvis inte av domstolen tas till intäkt för att den enskilde inte kan prestera också annan bevisning än den han presterat i sin första inlägga. Domstolens materiella processledning bör alltså på den punkten inte minska till följd av ändringen.

Normalt kan parten inskränka sig till att uppge bevis i de hänseenden där han har kännedom om - eller där han på goda grunder kan anta - att motparten kommer att förneka en viss omständighet eller åberopa motfakta (se Fitgers kommentar till rättegångsbalken s. 42:9). I enpartsprocesser är det naturligt att bevisningen riktas in på sådana sakfrågor som parten anser att lägre instans har bedömt felaktigt.

Frågor om vilka som vid domstolen bör utföra den nödvändiga granskningen av de till domstolen ingivna handlingarna kommer att behandlas senare i avsnittet om organisatoriska frågor.

Avgörande utan skriftväxling

Att en skrivelse - eventuellt efter komplettering - kan godtas innebär inte att den också måste tillställas motparten. I vissa fall kan nämligen målet avgöras även utan skriftväxling. Av grundläggande betydelse för all rättskipning är visserligen att ingen skall dömas ohörd, men den grundsatsen innebär inte att man behöver höra den som utslutande har fördelar att hämta från ett domstolsavgörande och som inte heller kan komma i ett bättre läge genom ett eget yttrande.

Såvitt gäller sådana skrivelser genom vilka ett mål anhängiggörs finns bestämmelser i 10 § andra stycket FPL om i vilka fall man kan avstå från skriftväxling. Enligt den före år 1987 gällande lydelsen av det lagrummet kunde en underrättelse underlåtas dels om det var "uppenbart" att talan inte kunde bifallas eller att underrättelse var onödig, dels om det kunde befaras att en underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av ett beslut i målet

Vid tillkomsten av FPL uttalade föredragande departementschefen att man med de nu angivna bestämmelserna om undantag från skyldigheten att kommunicera i praktiken uppnådde överensstäm-

melse med regeln i 52 kap. 7 § RB att hovrätt får göra ändring i underrättens beslut såvitt angår motparts rätt endast om tillfälle har lämnats denne att förklara sig (prop. 1971:30 del 2 s. 546). Själva lagtexten gav emellertid i sig inte något egentligt stöd för den tolkningen.

Det angivna lagrummet ändrades år 1987 på det sättet att domstolen numera får avstå från att höra motparten, om det inte finns anledning anta att talan kommer att bifallas (första punkten), om underrättelse annars är onödigt (andra punkten) eller om det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet (tredje punkten). Ändringen, som alltså i sak avsåg första punkten, innebar vidgade möjligheter att avgöra mål utan kommunikation i de fall talan skall lämnas utan bifall. Principiellt är det dock samma situationer som avses med den nuvarande lagtexten som med den tidigare. Det som har förändrats är kravet på utredning om att situationen föreligger. Lagändringen kan sägas ha inneburit att lagtexten kom betydligt närmare det berörda motivuttalandet från år 1987 (prop. 1986/87:113 s. 7). I lagstiftningsärendet menade såväl föredragande departementschefen (prop. 1986/87:113 s. 10) som justitieutskottet (JuU 1986/87:29 s. 7) att förslaget tog sikte på enklare skattemål.

Särskilt i den nu berörda delen är bestämmelserna i 10 § andra stycket FPL praktiskt viktiga för processeffektiviteten. Det finns nämligen åtskilligt att vinna såväl för den enskilde som för staten, om man kan förkorta handläggningstiderna genom att minska omfattningen av skriftväxling. Avstår man från all skriftväxling blir processen givetvis av allra enklaste slag. Eftersom det i allmänhet gäller att avstå från att kommunicera handlingar med myndighet uppnår man vidare bl.a. den fördelen att denna myndighet får ökad tid för komplicerade ärenden.

Praktiskt sett avser möjligheterna att enligt 10 § andra stycket första punkten FPL avstå från kommunikation framför allt besvärsmål, eftersom det i de fallen finns ett grundläggande beslut som kan utvisa att talan är ogrundad trots vad som sägs i den skrivelse det gäller. En annan sak är att detta beslut kan ha sådana brister när det gäller motiveringen att man inte kan göra några säkra bedömningar av om talan är ogrundad. När domstolsprövningen är primär (vilket framför allt gäller ansökningsärendena) är det nog relativt sällsynt att man redan när målet anhängiggörs kan säga att det finns anledning att lämna talan utan bifall. Det förekommer dock en del ansökningsärenden där t.ex. det yrkande som framställs inte lagligen kan bifallas, och även i de fallen finns det givetvis skäl att avstå från kommunikation.

En förutsättning för att målet skall få avgöras direkt är att det

befintliga materialet är tillräckligt för att domstolen skall kunna anses ha fullgjort den utredningsskyldighet som enligt 8 § FPL åvilar domstolen. Är materialet inte tillräckligt med hänsyn till denna regel bör domstolen inhämta sådana kompletteringar som behövs för att klargöra partens ståndpunkt (se föregående avsnitt). Justitieutskottet förklarade i samband med lagändringen bl.a. att man rent allmänt kan säga att en kommunikation är en förutsättning för att domstolens utredningsskyldighet skall anses uppfylld, om ett överklagat beslut saknar motivering eller är knapphändigt motiverat.

I våra direktiv påpekas särskilt att vi skall undersöka effekterna av de år 1987 reviderade reglerna om kommunikation.

Så mycket är klart att det inte från något håll framförts någon egentlig kritik mot de år 1987 gjorda lagändringarna. Otvivelaktigt har emellertid dessa inte heller haft så stor betydelse som man haft anledning förvänta. Detta gäller i vart fall om man begränsar sig till länsrättsförhållanden. Vid den kartläggning av tillämpningen av FPL som vi låtit utföra har nämligen nästan två tredjedelar av de tillfrågade länsrättsdomarna svarat att ändringen inte medfört någon förändring. De har gett tre olika förklaringar till detta.

En av dessa förklaringar är att ändringen endast innebar att praxis i denna fråga konfirmerades - en ur strikt juridisk synvinkel kanske något diskutabel förklaring med tanke på att ändringen i lagtext var relativt ingripande.

En annan av de förklaringar de tillfrågade domarna gett är att skriftväxlingen på vissa länsrätter sköts av biträdespersonal. Denna förklaring synes svårförståelig. Om domstolen av processekonomiska skäl enligt lagstiftaren bör förfara på visst sätt, bör ju inte en internt uppgjord arbetsfördelning lägga hinder i vägen för detta.

Den tredje av de förklaringar de tillfrågade domarna gett är att man inte haft tid att granska besvärsskrivelserna så ingående att man kunnat avgöra om kommunikation bort underlåtas. Detta framstår som begripligt, om man tar hänsyn till att det vid många länsrätter har förekommit stora målbalanser. Trots detta synes inte heller den nu redovisade förklaringen kunna läggas till grund för ett ställningstagande till hur förhållandena bör vara. I och med att man - särskilt om man ser det i ett större perspektiv - totalt sett gör processekonomiska vinster genom att granska de skrivelser genom vilka målen anhängiggörs och genom att därefter i vissa fall avstå från kommunikation enligt de möjligheter som 10 § andra stycket FPL ger, bör reglerna givetvis iakttas.

Det är emellertid knappast troligt att ny lagstiftning är det bästa sättet att få reglerna i 10 § andra stycket första punkten FPL tillämpade på ett effektivt sätt vid länsrätt. Tillämpningen av bestämmelsen kan sålunda komma i ett nytt och bättre läge även utan lagstiftning. En viktig orsak härtill är givetvis att man har anledning räkna

med att målbalanserna vid länsrätterna kommer att minska i storlek.

Man måste också ta hänsyn till omprövningsinstitutet. Detta institut, som tillkom på 1980-talet och undan för undan har byggts ut (se framför allt 27 och 28 §§ förvaltningslagen och 6 kap. 6 § taxeringslagen), kan sålunda medföra att frågan om kommunikation av en besvärsskrift kommer i en ny dager. Anledningen till att kommunikation även i besvärsmål kan behövas trots att talan senare kommer att lämnas utan bifall är nämligen i många fall att den som klagat anför en ny omständighet som inte beaktats i det överklagade beslutet, och genom omprövningen kan ju även den nya omständigheten bli prövad av beslutsmyndigheten. I andra fall kan det av ett omprövningsbeslut framgå att besvär är grundade och att beslutsmyndigheten i vart fall inte har något mer att tillföra ärendet. Möjligheterna att avstå från skriftväxling kommer emellertid i hög grad an på hur väl myndigheten har motiverat sitt omprövningsbeslut.

Också det förhållandet att taxeringsprocessen skall övergå från att vara en beloppsprocess till att vara en sakprocess, dvs. en process av i huvudsak samma typ som alla andra processer, torde verksamt kunna bidra till att kommunikation i allt större utsträckning kan underlåtas. Visserligen förklarade föredragande departementschefen i 1987 års lagstiftningsärende beträffande beloppsprocesser att det måste anses acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt att domstolen - om den efter en inledande granskning inte finner någon anledning anta att besvär av en enskild kommer att bifallas - åtminstone i enklare fall avstår från att låta skattemyndigheten göra en ytterligare granskning och avgör målet direkt. Departementschefen menade alltså - till synes med instämmande av riksdagens justitiekommitté - att om besvär framstår som ogrundade den omständigheten att processen är en beloppsprocess inte innebär att man alltid måste undersöka om motparten har en godtagbar grund för dessa besvär eller vill medge besvären. Departementschefens förklaring torde emellertid - såvitt framgår av den kartläggning av tillämpningen av FPL som vi låtit utföra - vid vissa förvaltningsdomstolar ha godtagits endast i mycket begränsad utsträckning eller ingen utsträckning alls.

För att förstå varför det på denna punkt kommit att bli som det blivit finns det anledning att ytterligare något gå in på frågan om hur regeln i 10 § andra stycket första punkten FPL är konstruerad. Det kan hävdas att domstolen vid tillämpningen av den regeln inte har någon anledning att ta hänsyn till möjligheten av att motparten - om kommunikation sker - kan komma att medge talan eller förfara på annat sätt som försätter saken i ett nytt läge. Häremot kan - på möjligen bättre grunder - hävdas att domstolen har anledning att göra en sannolikhetsbedömning av motpartens agerande. Kommunikation skall underlåtas först om utfallet av denna sannolikhetsbedömning

blir att det finns anledning anta att talan inte heller efter motpartens hörande kommer att bifallas helt eller delvis. För vanliga mål har den nu berörda skillnaden knappast någon praktisk betydelse, men den har det i en taxeringsprocess av beloppstyp.

Nu finns det emellertid inte anledning att vidare gå in på frågan om i vad mån man kan avstå från skriftväxling i en beloppsprocess. Den frågan är nämligen i stort sett överspelad. I och med att taxeringsprocessen i fortsättningen skall vara en sakprocess kan man nämligen komma ännu längre i fråga om förenklingar än vad föredragande departementschefen hoppades på i 1987 års lagstiftningsärende och detta utan ändringar i kommunikationsreglerna. Med den typen av process kan nämligen inte gärna någon tvekan råda om riktigheten av att omedelbart lämna utan bifall sådana besvär vilka i sig framstår som ogrundade. Att domstolen i en del situationer måste iaktta försiktighet, t.ex. i sådana skattemål som gäller värderingsfrågor och där den åberopade bevisningen ger anledning till tvekan om de påstådda omständigheterna föreligger, är en annan sak. Domstolen måste ju ha uppfyllt sin utredningskyldighet (se föregående avsnitt).

Med tanke på taxeringsmålens relativa dominans i länsrätterna gör det som har sagts nu att man kan ha anledning räkna med att de gällande reglerna om möjligheter att avstå från kommunikation i fortsättningen kommer att kunna få en avsevärt större betydelse för länsrätterna än vad de hitintills har haft.

När det gäller kammarrätterna har 1987 års ändringar i 10 § andra stycket första punkten FPL redan kommit att spela en väsentlig roll enligt vad vår kartläggning av tillämpning av FPL utvisar. Att det på den nu berörda punkten finns en så klar skillnad mellan länsrätt och kammarrätt är också naturligt med hänsyn till att målen, när de kommer till kammarrätt, ofta är bättre utredda än när de kommer till länsrätt. Det är alltså i kammarrätt många gånger enklare att redan inledningsvis konstatera att talan inte kan bifallas.

Mot den nu angivna bakgrunden finns det givetvis inte någon anledning att minska möjligheterna att enligt 10 § andra stycket första punkten FPL avstå från kommunikation.

Det finns emellertid anledning att företa en justering av de nuvarande rekvisiten i 10 § andra stycket andra punkten FPL. Den frågan hänger samman med frågan om under vilka förutsättningar en skriftväxling skall kunna avbrytas under processens senare skeden.

Möjligheterna att enligt 10 § andra stycket tredje punkten FPL avstå från kommunicering berör i motsats till de tidigare punkterna i hög grad rättssäkerhetsaspekter. Det praktiska behovet av att utnyttja möjligheterna torde hänföra sig endast till mål om eftersökning i vissa utrymmen enligt 6 § andra stycket bevissäkringslagen (1975: 1027) för skatte- och avgiftsprocessen. Anledningen till att regeln behövs för

dessa fall är att själva saken är en säkerhetsåtgärd som skall avgöras slutligt innan den enskilde fått yttra sig. I många andra mål kan rätten besluta om säkerhetsåtgärd eller fatta ett interimistiskt beslut och därefter - enligt huvudregeln i 10 § första stycket - kommunicera den skrivelse genom vilken förfarandet inletts. För de fallen behövs inte den tredje punkten i andra stycket. Här skall förutskickas att vi i specialmotiveringen kommer att föreslå en vidgad rätt för förvaltningsdomstolar att besluta om säkerhetsåtgärder. Mot den nu angivna bakgrunden föreslår vi att den allmänna möjligheten att avstå från kommunicering i tredje punktens fall upphävs men att en svarighet till den tredje punkten tas in i bevissäkringslagen.

Avbrytande av en skriftväxling

I sådana fall där utredningen i ett mål är komplicerad och i sådana fall där parterna har svårt att åstadkomma en mera samlad skriftlig presentation av processmaterialet kan det ofta finnas skäl att avbryta den skriftliga hanteringen av målet och i stället övergå till muntlig handläggning. Denna handläggningsmetod passar bra också för de fall där en part inte svarar på ett honom givet föreläggande och målet inte kan avgöras utan att domstolen på något sätt fått kännedom om hans inställning. Frågor om under vilka omständigheter handläggningen bör övergå till att vara muntlig kommer att behandlas närmare i nästa avsnitt.

I en del andra fall bör skriftväxlingen avbrytas därför att målet är så färdigberett att det omedelbart kan avgöras i sak. En kommunikation för mycket är visserligen mindre betänkelig än en kommunikation för lite, och det är självklart att domstolen aldrig av några principiella skäl får dra sig för att låta parterna växla flera skrifter med varandra i ett och samma mål, om det föreligger behov av en fortsatt skriftväxling.

Grundprincipen bör emellertid - inte minst av omtanke om parterna - vara att skriftväxlingen avbryts så snart ett fortsatt kommunicerande av partsskrivelser framstår som obehövlig för målets avgörande. Det bör i vart fall inte förekomma att i sådant fall domstolen - i medvetande om att domstolen ändå inte hinner avgöra målet på länge - aktivt medverkar till att parterna fortsätter skriftväxlingen. En annan sak är att parterna givetvis inte bör fräntas möjligheterna att få beaktade alla sådana skrifter som kommer in till domstolen innan domstolen hinner avgöra målet.

Det bör påpekas att en onödig kommunikation med myndighet kan medföra ett betydande extraarbete genom att myndigheten också måste få tillgång till domstolens akt för att kommunikationen skall vara meningsfull. Varje onödig kommunikation leder också till att möjligheterna att avgöra målet skjuts på framtiden. Den part som får

den handling det gäller kanske inte uppfattar översändandet av handlingen som en serviceåtgärd utan griper tillfället att ytterligare utveckla sin ståndpunkt. Enligt vad JO uttalat (1981/82 s. 318) gör denna risk/möjlighet att domstolen rimligen måste vänta lagom tid, åtminstone ett par veckor, med att behandla ett mål där ena parten har fått material "för kännedom".

Att få bort onödig kommunikation genom lagstiftning är emellertid svårt. En reform som sker i sådant syfte är nämligen förenad med en beaktansvärd risk att kommunikation inte kommer att ske i sådana fall där den bör komma till stånd.

Det som har sagts nu utesluter inte att reglerna om under vilka förutsättningar kommunikation skall kunna underlätas behöver ändras. De nuvarande förutsättningarna framgår av 12 och 18 §§ FPL. Enligt det förra lagrummet skall domstolen ge sökanden eller klaganden tillfälle att ta del av motpartens svar och att inom viss tid yttra sig, om det inte är obehövligt.

Av 18 § FPL framgår att en part skall ges kännedom om och tillfälle att yttra sig över allt processmaterial, om det inte föreligger sådana skäl däremot som anges i 10 § andra stycket FPL. Detta innebär att kommunikation kan underlätas när en underrättelse är uppenbart onödig eller det kan befaras att en kommunikation skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet. Dessutom kan enligt 18 § FPL kommunikation underlätas i sådana fall där det inte finns anledning anta att talan kommer att bifallas helt eller delvis. I nu angivna hänseende fick paragrafen ett nytt innehåll genom 1987 års förut redovisade ändringar i 10 § FPL. I samband med den ändringen uttalade föredragande departementschefen (prop. 1986/87: 113 s. 11) att det kunde vara befogat att ta upp frågan om en mer grundläggande revision av reglerna i 18 §, men att den frågan fick anstå till en eventuell senare översyn av FPL.

När man bedömer de tre paragraferna rörande skriftväxlingen under en process enligt FPL - dvs. 10, 12 och 18 §§ - kan man inte undgå att göra jämförelser med vad som gäller i fråga om kommunikations-skyldighet när förvaltningslagen är tillämplig.

När FPL tillkom menade föredragande departementschefen (prop. 1971:30 s. 544) att vikten av att belysa tvistefrågor från flera sidor framträdde starkare i förvaltningsdomstolsprocessen än i förvaltningsförfarandet. Han uttalade vidare att förvaltningsrättskipningens mera enhetliga karaktär och syfte - det gällde ju här i stor utsträckning att avgöra förekommande frågor från rättsliga utgångspunkter - också gav förutsättningar för en utförligare och samtidigt något stramare reglering av kommunikationsförfarandet hos förvaltningsdomstol än hos förvaltningsmyndighet.

Sedan FPL tillkom har emellertid tillskapats en ny förvaltningslag med en något utförligare reglering av kommunikationsfrågorna.

Bestämmelserna i 12 och 18 §§ FPL bör därför numera jämföras med 17 § förvaltningslagen (1986:223). Av det sistnämnda lagrummet följer att ett förvaltningsärende inte får avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett, bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse, om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas.

Förutsättningarna för att underlåta kommunikation i ett mål som handläggs enligt FPL synes enligt vad som har sagts förut inte vara desamma i alla lägen under processen, och FPL:s bestämmelser skiljer sig från förvaltningslagens. Den regel som åtminstone i de icke brådskande fallen kan sägas ge de största möjligheterna att underlåta kommunikation finns i 12 § FPL, dvs, i den regel som gäller den första kommunikationen med den som anhängiggjort målet. Där är ju kravet endast att kommunikationen är obehövlig. Man kan emellertid ha anledning att ställa frågan om inte 18 § - såsom varande en för hela processen enligt FPL bärande grundregel - gäller även i de fall som avses i 12 §. I sådant fall är de skillnader som förekommer inom FPL endast skenbara.

Så mycket torde under alla omständigheter vara klart att det principiellt sett inte finns anledning att kräva mera för att underlåta en kommunikation under ett senare skede av processen än under ett tidigare. Det som har sagts nu innebär att rekvisiten för underlåtande av kommunikation i den situation som avses i 12 § inte såsom nu bör vara mindre restriktiva än rekvisiten i 18 §. De bör emellertid inte heller vara mer restriktiva. En annan sak är att de praktiska förutsättningarna för underlåtande av kommunikation generellt sett ökar allteftersom processen fortskrider.

Det som har sagts nu aktualiserar frågan om inte 12 och 18 §§ bör slås samman till en allmän paragraf rörande den skriftväxling som äger rum efter den inledande och något speciella kommunikationen med motparten. Genom en sådan sammanslagning skulle man vinna en ökad klarhet om förhållandet mellan, å ena sidan, kommuniceringen av ett svar på en ansökan eller annan handling genom vilken ett mål anhängiggjorts och, å andra sidan, kommuniceringen av senare inlagor och handlingar i målet.

Genom att för samtliga paragrafer om kommunicering - dvs. 10, 12 och 18 §§ FPL - använda förvaltningslagens nyare uttryckssätt som förebild når man en ökad allmän överskådlighet och enkelhet, något som givetvis har ett egenvärde som garanti för rättssäkerhet.

En annan fördel är att man undgår det mindre stringenta uttrycket "obehövt" i 12 § och därmed minskar risken att domstolen i något läge avstår från kommunikation endast till följd av att domstolen på det förefintliga processmaterialet har kommit till den uppfattningen att talan bör lämnas utan bifall. En annan fördel - som uppnås genom att man för de situationer som avses med 18 § inte använder sig av en hänvisning till 10 § andra stycket - är att det för de fall som avses med det lagrummet klart framgår att en förutsättning under vilken kommunikation kan underlåtas är att avgörandet inte går emot den part med vilken delgivning skall ske (och alltså inte emot den som anhängiggjort målet). Praktiskt sett uttrycker nog emellertid en reglering som sker med förvaltningslagens uttrycksätt som förebild inte någonting annat än vad som sakligt sett redan får anses faktiskt gälla i fråga om kommunikation i mål enligt FPL.

Mot bakgrund av det som har sagts nu bör i 10 § andra stycket uttrycket "uppenbart onödig" bytas ut mot uttrycket "uppenbart obehövt". Efter det i 10 § FPL behandlade inledande skedet av processen bör kommunikation kunna underlåtas, om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om en kommunikation av någon annan anledning är uppenbart obehövt.

I en del fall där det är tveksamt om en handling skall kommuniceras eller där det är tveksamt om detta skall ske i förening med ett formligt föreläggande kan det vara lämpligt att domstolen innan den bestämmer sig tar kontakt med vederbörande part på telefon. Detta gäller inte minst i fråga om myndigheter såsom parter. Självklart måste telefonsamtalet dokumenteras på lämpligt sätt. På de nu berörda punkterna torde ytterligare lagstiftning vara obehövt.

När domstolen avstår från att kommunicera en viss skrivelse är målet också klart för avgörande. För sådana fall där det inte går att omedelbart avstå från kommunikation har domstolen ett speciellt medel till sitt förfogande när det gäller att bringa en onödigt långdragen skriftväxling till ett slut. Även om det är ovanligt kan sålunda domstolen åstadkomma vad som på sätt och vis utgör en motsvarighet till de allmänna domstolarnas slutföreläggande genom att för parterna ange att domstolen anser målet färdigutrett och planerar att avgöra målet viss dag. I nu angivna fall synes domstolen aldrig kunna komma ifrån att parterna måste ges en faktisk möjlighet att inkomma med ytterligare en skrivelse (jfr JO 1981/82 s. 318).

Som angetts redan tidigare är det för en del fall en mer praktisk utväg att övergå till muntlig handläggning, om domstolen vill få slut på en skriftväxling som drar ut på tiden.

Organisatoriska frågor

Frågan om hur granskningen av de till domstolen ingivna hand-

lingarna i målet bör gå till är viktig både för processeffektiviteten och rättssäkerheten. Redan i avsnittet om domstolens materiella funktion i målen (avsnittet 25.4) har vi strukit under att den materiella processledningen måste utövas genom en fortlöpande granskning av de ingivna handlingarna.

När en handling kommer in till domstolen gäller det inte bara att ta ställning till frågan om det finns skäl att begära viss komplettering innan förfarandet går vidare. Om handlingen är komplett måste domstolen också ta ställning till frågan om handlingen i en eller annan form bör tillställas motparten eller annan och om denne exempelvis bör föreläggas att yttra sig i visst hänseende.

Det finns också många andra frågor som kan aktualiseras i samband med att en handling ges in. Varje typ av skrivelse kan sålunda tänkas innehålla uppgifter som motiverar att domstolen fattar ett beslut angående en rättegångsfråga, t.ex. angående avvisning eller interimistiskt förordnande. Inte sällan framställer parten i sin skrivelse en direkt begäran om en åtgärd eller om anstånd, och många gånger måste domstolen självmant föranstalta om t.ex. ett yttrande från en myndighet. Det som har sagts nu gäller i särskilt hög grad i samband med att det till domstolen kommer in en skrivelse genom vilken ett mål anhängiggörs. En sådan skrivelse föranleder nämligen nästan alltid ställningstaganden till speciella frågor, såsom frågor om forum, talerätt, processbehörighet m.m.

Att varje inlägga som kommer in till domstolen bör underkastas en omedelbar granskning innebär inte i sig att den domare, som innehar den rotel på vilken målet lottats, själv behöver vara aktiv. Grundprincipen måste dock vara att denne i alla hänseenden ansvarar för att målet handläggs på ett riktigt sätt. Speciellt viktigt är det givetvis att han eller hon ser till att parterna får den materiella vägledning de har rätt till.

Särskilt när det gäller sådana skrivelser genom vilka mål anhängiggörs finns det starka skäl som talar för att en granskning i åtskilliga måltyper normalt utförs av den domare som innehar den rotel på vilken målet lottats. Granskningen av dessa skrivelser är nämligen av de skäl som nyss angivits ofta svårare än granskningen av andra, inte minst genom att den kan kräva större juridiska kunskaper. Granskningen är också viktigare, inte minst genom att ett förfarande ofta kommer snett om det finns brister i den inledande inlagan. Man gör ju också större resursvinster ju tidigare man avstår från kommunikering.

Självklart finns det emellertid många typer av fel i t.ex. ansöknings- och besvärsskrivelser som är lätta att upptäcka och som under alla omständigheter måste rättas till innan handläggningen av målet går vidare, t.ex. att det saknas fullmakt. Den typen av fel kan rättas till

utan medverkan av jurister, men som regel bör en skrivelse genom vilken ett mål anhängiggörs inte tillställas motpart eller annan utan att rotelinnehavaren har granskat handlingen.

Också när det gäller sådana partsskrivelser som kommer in till domstolen under en pågående process kan det finnas anledning att ha bestämmelser om rotelinnehavarens medverkan. Frågan om på vilken nivå kontrollen i det enskilda fallet bör ligga kommer emellertid an på vad målet har för karaktär, vad den ifrågavarande skrivelsen innebär och vilka resurser som förekommer vid den domstol det gäller. Man måste också skilja mellan det yttersta och det omedelbara ansvaret för granskningen.

Närmare bestämmelser om hur kontrollen av de till förvaltningsdomstolarna ingivna handlingarna bör gå till synes böra ha sin plats i domstolarnas arbetsordningar och instruktioner. För varje domare som har att omedelbart granska en ingiven handling bör det givetvis vara eftersträvansvärt att planera arbetet så att målet kan avgöras omedelbart, om det vid granskningen visar sig att det inte finns anledning att fortsätta handläggningen.

Innan frågorna om skriftväxling lämnas skall sägas att det är viktigt att domstolar och myndigheter har tillgång till moderna kontorsmaskiner, om skriftväxlingen skall kunna gå smidigt. I dagens läge torde det sålunda stå klart att telefaxapparater underlättar domstolsarbetet. Åtminstone en del enskilda parter har ju redan tillgång till sådana maskiner. Varje domstol har också utrustats med en sådan apparat. Särskilt med tanke på de stora målmängderna i förvaltningsdomstolarna kan också ordbehandlingsmaskiner vara av stort värde för en effektiv handläggning.

Om domstolarna blir mer aktiva när det gäller att ställa enkla frågor till parterna - kanske per telefon - kan det vidare finnas anledning att med hjälp av kopieringsmaskiner se till att de myndigheter som uppträder på partssidan i ökad utsträckning har tillgång till kopior av åtminstone vissa viktiga handlingar i målen. Som det är nu finns ofta det allra mesta av processmaterialet endast i ett exemplar hos domstolen. Självklart måste man emellertid för förvaltningsmålens del också ta hänsyn till att det ofta rör sig om ett sekretesskyddat material, och sådant material bör inte kopieras annat än i undantagsfall. Man måste också ta hänsyn till att kopiering kostar pengar.

Frågor om den tekniska utrustningen vid domstolarna är redan föremål för domstolsverkets fortlöpande uppmärksamhet.

Sammanfattning

Förvaltningsprocessen är i normala fall rent skriftlig. Det medför att frågor angående skriftväxlingen i målen har större praktisk betydelse än vad de har i den allmänna domstolsprocessen, som till sin

grundkaraktär är muntlig. Ett riktigt handhavande av skriftväxlingen, kan leda till processeffektivitet i form av korta handläggningstider och låga processkostnader.

Förvaltningsprocesser har ofta tagit lång tid, vilket till stor del kan föras tillbaka på att flertalet förvaltningsdomstolar haft en stor arbetsbörda. Det vill synas som om ganska många av de domare som haft stora rotlar kommit att sakna tid för att mer aktivt övervaka skriftväxlingen i de mål som inte haft förtursstatus. Resultatet har i många fall blivit att skriftväxlingen inte avbrutits vid den tidpunkt när den inte längre fyllt någon funktion. Också andra faktorer har medverkat till de långa handläggningstiderna.

Det har också i många fall varit svårt att upprätthålla sådana förhållanden att domstolarna haft möjlighet att utöva den materiella processledning som erfordrats.

Mot den nu angivna bakgrunden framstår det som i hög grad önskvärt att man sörjer för att varje från part inkommen skrivelse alltid kan ges den behandling den förtjänar. Hela skriftväxlingen i ett mål bör såvitt möjligt utmärkas av att de till domstolen inkomna handlingarna kan granskas av tillräckligt kvalificerad personal allteftersom handlingarna inkommer.

Vissa reformer som inte direkt har något med skriftväxlingen att göra kan sammantagna åstadkomma den resurssituation som medför att detta mål kan uppnås. Sålunda kommer den nya taxeringsprocessen att minska antalet skattemål i förvaltningsdomstolarna. Också flera av de förslag utredningen lägger fram kan verka i den riktningen att målbalanserna går ner, t.ex. förslaget om hanteringen av körkortsmål. Totalt sett kan det komma att frigöras så stora resurser att det inte längre kommer att bereda förvaltningsdomstolarna svårigheter att handlägga varje mål på det sätt som domstolen finner effektivast. När det gäller utformningen av reglerna rörande förvaltningsprocessen anser vi oss under alla omständigheter böra utgå från att varje mål skall kunna ges en så rationell behandling som möjligt.

I syfte att skapa bättre grundvalar för processerna skulle man kunna överväga att skärpa kraven på parterna när det gäller de handlingar som ges in i målen, särskilt såvitt gäller de inlagor genom vilka målen inleds. En dålig sådan inlaga kan nämligen medföra att hela processen spårar ur och blir långdragen och kostnadskrävande. Det finns emellertid också starka skäl som talar emot en sådan lösning, framför allt den omständigheten att parterna i allmänhet inte har ombud. Domstolen bör emellertid inte avstå från att försöka få en bristfällig skrivelse kompletterad, om det finns anledning misstänka att bristerna kommer att orsaka problem senare i processen. Kompletteringen torde i många fall kunna fås vid telefonsamtal med den part som gett in skrivelsen.

Den skrivelse genom vilken ett mål inleds måste enligt 10 § FPL i allmänhet sändas över till motparten, om det finns en sådan (något som kallas att skrivelsen kommuniceras). I vissa undantagsfall behöver emellertid detta inte ske. Ett sådant fall är att underrättelse är uppenbart onödig. Ett annat fall är att det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet. Ett ytterligare fall är att det inte finns anledning anta att talan kommer att bifallas helt eller delvis. Före år 1987 krävdes i sist angivet hänseende att det var "uppenbart" att talan inte kunde bifallas. Lagändringen syftade alltså till att öka möjligheterna att avstå från kommunikation. I våra direktiv sägs att vi skall undersöka effekterna av denna lagändring.

Någon kritik har inte framförts mot 1987 års reform, och i kamrarrätterna har den verkat i effektiviserande riktning. I länsrätterna har den emellertid - såvitt framgår av den kartläggning av tillämpningen av FPL som utredningen låtit utföra - inte haft någon större betydelse.

Det synes emellertid inte vara något fel på den år 1987 gjorda lagändringen. Två faktorer kan antas komma att samverka i den riktningen att reformen oftare kan komma att få betydelse i länsrätterna. För det första har man att förvänta en minskning av målmängden vid dessa domstolar. För det andra övergår skatteprocessen till att bli en sådan sakprocess som alla andra processer är. Någon anledning att i sak ändra reglerna om kommunikation av skrivelser genom vilka mål anhängiggörs torde mot den nu redovisade bakgrunden inte föreligga.

Två andra ändringar bör emellertid göras beträffande reglerna i 10 § FPL. För det första bör med förebild i förvaltningslagen ordet "onödig" bytas ut mot ordet "obehövlig". För det andra bör det inte längre finnas någon allmän regel om att kommunikation får underlåtas när det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet. En speciell regel härom bör emellertid tas in i bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen.

Reglerna om den fortsatta skriftväxlingen i en förvaltningsprocess finns i 12 och 18 §§ FPL. Enligt det förra lagrummet gäller att den part som inlett förfarandet skall ges tillfälle att ta del av motpartens svar och att yttra sig över detta, om det inte är obehövligt. En allmän kommunikationsregel finns i 18 § FPL. Där sägs att part innan målet avgörs skall ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom själv och haft tillfälle att yttra sig över det, om det inte föreligger sådana skäl däremot som anges i 10 § andra stycket.

De nu berörda reglerna i FPL utformades mot bakgrund av då gällande förvaltningslag. Avsikten var att regleringen skulle vara utförligare och samtidigt något stramare i FPL än i förvaltningslagen. År 1986 tillkom emellertid en ny förvaltningslag och den upptar en

utförligare och mera stringent reglering av kommunikationsfrågorna.

Det synes nu förekomma anledning att ta den nya förvaltningslagens bestämmelser till förebild för en enhetlig reglering i FPL av kommunikationsfrågorna efter det inledande skedet. Härigenom vinner man bl.a. en ökad allmän överskådlighet och enkelhet, något som givetvis har ett egenvärde som garanti för rättssäkerhet. Samtidigt kan man undanröja vissa oformligheter i den nuvarande lagstiftningen. Man undanröjer också varje tveksamhet om det nuvarande förhållandet mellan 12 och 18 §§.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår vi att en förvaltningsdomstol under förfarandet bör kunna avstå från att kommunicera en handling om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om en kommunikation av någon annan anledning är uppenbart obehövlig.

Såvitt gäller organisatoriska frågor kring skriftväxlingen förordar vi att det i förvaltningsdomstolarnas arbetsordningar och instruktioner tas in bestämmelser om att särskilt granskningen av sådana skrivelser genom vilka rättegångar inleds i åtskilliga fall skall utföras av den domare som har ansvaret för målet (rotelinnehavaren) och inte av underordnad personal.

25.6 Muntlighet

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att reglerna om hållande av sammanträde skärps. Särskilt gäller detta vissa mål som faller in under europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Vi framhåller att sammanträden kan behöva hållas i ett förberedande syfte. Vidare föreslår vi bl.a. införandet av regler om telefonsammanträden och om att muntlig bevisning i vissa fall skall få tas upp på telefon.

25.6.1 Gällande rätt

Förfarandet i förvaltningsdomstolarna är enligt 9 § första stycket FPL skriftligt. I handläggningen får dock enligt paragrafens andra stycke ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när detta kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I paragrafens tredje stycke anges att i kammarrätt och länsrätt muntlig förhandling skall hållas, om enskild part som för talan i målet begär det samt förhandlingen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar mot det.

Föredragande departementschefen framhöll vid tillkomsten av FPL (prop. 1971:30 s. 535) att muntligheten kan vara ett värdefullt komplement till det skriftliga förfarandet och att en muntlig förhandling kan vara till fördel för utredningen i ett mål framför allt i två hänseenden. Vad han menade var att en förhandling kan behövas dels för förhör med vittne, sakkunnig eller part eller för de fall då part har svårigheter att utveckla sin talan skriftligen, dels för att reda ut parternas ståndpunkter i målet och eventuellt undanröja onödiga eller betydelselösa tvistefrågor. I det senare fallet är förhandlingen typiskt sett av förberedande natur, förklarade departementschefen. Han påpekade vidare att den muntliga handläggningsformen i förvaltningsdomstolsprocessen inte är att se som ett alternativ till den skriftliga utan som ett komplement till denna.

Lagtextens ord om att förhandling får hållas för att främja ett snabbt avgörande av målet lades till först år 1983 (SFS 1983:461; prop. 1982/83:134). Syftet med lagändringen var att det klarare skulle framgå att en muntlig förhandling eller - som det numera brukar uttryckas även i lagtext - ett sammanträde kan och bör användas i förberedande syfte i vissa fall för att förfarandet skall bli snabbare och effektivare. Lagändringen tog sikte främst på sådana skattemål som har samband med skattebrottmål i allmän domstol.

I många fall kan det vara lämpligt att en muntlig förhandling begränsas till att gälla bara en eller ett par av de frågor som är uppe i målet, uttalade departementschefen. Med detta ville han inte ha sagt att det inte i vissa mål kan finnas skäl att gå igenom målet i dess helhet vid ett sammanträde.

I anslutning till bestämmelsen i 9 § tredje stycket FPL om parts rätt i vissa fall till muntlig förhandling uttalade departementschefen vid tillkomsten av FPL att man borde ta stor hänsyn till parts önskemål om sådan förhandling, men att parten knappast kunde tillåtas att ha ett avgörande inflytande på frågan. Han förklarade att frågan huruvida en förhandling är obehövlig eller ej i tredje styckets mening i första hand bör bedömas mot bakgrund av den föreliggande utredningen i målet men att även andra faktorer bör kunna tillmätas betydelse, t.ex. att målet är mycket viktigt för parten och att han genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för innebörden av det blivande avgörandet i målet. Ett särskilt skäl mot att anordna muntlig förhandling kan, enligt vad departementschefen uttalade, vara målets bagatellartade karaktär eller att kostnaderna för förhandlingen är stora i förhållande till tvisteföremålets värde.

Det bör observeras att den i 9 § tredje stycket FPL angivna möjligheten för enskild part att på begäran få muntlig förhandling till stånd inte gäller i regeringsrätten och försäkringsöverdomstolen.

För speciella typer av mål gäller strängare regler om hållande av sammanträde. Sålunda skall enligt 35 § första stycket lagen (1990:52)

med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i vissa mål enligt den lagen länsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövt. Muntlig förhandling skall alltid hållas, om någon part begär det. Likartade bestämmelser finns i 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Av 36 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård framgår att en länsrätt i mål enligt den lagen skall hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt (se även hänvisningen till det lagrummet i 21 § lagen, 1991:1129, om rättspsykiatrisk vård). I 6 kap. 24 § taxeringslagen (1990:324) sägs att en skattskyldig har rätt till muntlig förhandling i länsrätt och kammarrätt när fråga är om uttagande av särskild avgift. Muntlig förhandling behövs dock inte, om det inte finns anledning anta att avgift kommer att tas ut.

Till muntlig förhandling enligt FPL skall kallas sökande eller klagande och den som har att svara i målet. Enskild får föreläggas att inställa sig personligen vid vite eller vid påföljd att hans uteställelse ej utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande (14 § FPL). I specialförfattningar finns det bestämmelser om att part kan hämtas till förhandling (se t.ex. 35 § andra stycket LVU och 39 § tredje stycket LVM).

Enskild part, som inställt sig till muntlig förhandling, får tillerkännas ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om domstolen finner att han skäligen bör ersättas för sin inställelse (15 § FPL). I det hänseendet skiljer sig FPL:s regler från RB:s.

Enligt 25 § FPL får domstolen förordna om förhör med vittne eller sakkunnig, och i sådant fall krävs givetvis ett sammanträde. I fråga om förhöret gäller i de flesta hänseenden samma regler som vid ett förhör enligt RB. Till skillnad från vad som gäller i allmän domstol får dock vittnen och sakkunniga tillerkännas rätt till ersättning av allmänna medel för sin inställelse även när en enskild part som inte har rättshjälp har påkallat förhöret. Parten kan dock i vissa fall förpliktas ersätta staten dess kostnad.

Också i det fallet att det har hållits ett sammanträde rörande målet i dess helhet gäller en regel i 30 § FPL om att domstolens avgörande skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet.

Ett sammanträde syftar alltså aldrig till att ensamt åstadkomma ett fullständigt beslutsunderlag i målet. Tanken är i stället, som redan har framhållits, att sammanträde skall komplettera den skriftliga handläggningen i syfte att målet skall bli utrett på lämpligaste sätt.

25.6.2 Den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna

År 1952 anslöt sig Sverige till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Tre särskilda organ har enligt konventionen till uppgift att övervaka att de fördragsslutande staterna efterlever denna, nämligen den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna, den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (bestående av en domare från varje konventionsland) samt Europarådets ministerkommitté. Det är domstolen som i sista hand har tillagts befogenhet att avgöra uppkommande tolkningsfrågor rörande konventionen. Ministerkommittén övervakar att domstolens avgöranden följs av staterna. Samtliga organ har säte i Strasbourg.

Konventionens grundläggande konstruktion har skapat vissa problem. Detta sammanhänger med att den griper över ett mycket vitt område samtidigt som den i åtskilliga hänseenden är tämligen allmänt hållen och därmed ger stort utrymme för olika tolkningar. Vad konventionen närmare kräver låter sig alltså inte till alla delar så lätt fastställas. Några motivuttalanden i svensk mening finns inte till konventionstexten (se dock även prop. 1987/88:69 s. 66). Vad som skall anses vara innebörden av konventionsbestämmelserna klargörs undan för undan genom avgöranden av den europiska domstolen (systemet är alltså av anglosaxisk case-law-typ). I takt med att antalet mål kraftigt ökat under senare år har domstolen utvecklat en alltmer extensiv praxis. Det gäller bl.a. domstolens tolkning av konventionens krav på tillgång till domstolsprövning (en redogörelse för domstolens praxis har lämnats av Danelius i en artikel i SvJT 1991 s. 257).

Enligt artikel 5 punkten 4 i konventionen gäller bl.a. att var och en som berövas sin frihet skall ha rätt att få lagligheten av frihetsberövandet prövad av domstol. Procedurgarantierna innefattar enligt europadomstolens praxis en rätt för den som berövas friheten att bli hörd inför domstolen antingen personligen eller genom ombud (fallet *De Wilde, Ooms och Versyp*). Om frihetsberövandet inte gjorts tidsbestämt har den enskilde enligt europadomstolen en rätt till ny domstolsprövning med skäligen intervaller (fallet *Winterwerp*). En speciell situation föreligger när det ursprungliga beslutet om frihetsberövande fattats av en domstol. Den domstolskontroll som konventionen är avsedd att åstadkomma är i ett sådant fall innefattad i det ursprungliga beslutet, och artikel 5 punkten 4 ger inte en rätt till ytterligare domstolsprövning.

Även en annan bestämmelse i konventionen - artikel 6 punkten 1 - innehåller föreskrifter om rätten till domstolsprövning. Den nu berörda punkten inleds i den officiella engelska konventionstexten med orden: "In the determination of his civil rights and obligations

or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law". Den motsvarande officiella franska konventionstexten inleds med orden: "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle". I den officiella svenska översättningen sägs på den nu berörda punkten att envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

I samband med att Sverige anslöt sig till konventionen uttalades att bestämmelserna i artikel 6 om rättegångsgarantierna i full utsträckning var täckta av RB (prop. 1951:165 s. 12). Det kan inte uteslutas att bakom uttalandet låg uppfattningen att konventionens krav inte behövde uppfyllas bokstavligen, om det svenska regelsystemet på annat sätt kunde garantera ett minst lika rättssäkert resultat som konventionens bestämmelser.

Det torde vid Sveriges anslutning ha förutsatts att uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter" syftade på sådant som med svenskt synsätt traditionellt brukar räknas till civilrätten. Konventionens begrepp tolkas emellertid av den europeiska domstolen oberoende av innebörden av dessa begrepp i de olika konventionsstaterna. I flera fall har domstolen uttalat att även vissa frågor i förhållandet mellan enskilda och det allmänna, vilka i Sverige räknas till den offentliga rätten, gäller civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen (jfr den franska texten där det i översättning talas om civil "karaktär"). Med denna tolkning faller vissa av de mål som handläggs enligt FPL in under konventionens bestämmelser.

För att bestämmelsen i artikel 6 om civil rättighet skall vara tillämplig måste det föreligga en tvist i vilken det på rimliga ("arguable") grunder görs gällande en rättighet (eller skyldighet) enligt inhemsk rätt. Bestämmelsen ger inte någon rätt till domstolsprövning när vad som angrips är själva lagens innehåll och inte det sätt på vilket lagen tillämpas. Rättigheten måste vara sådan att den med konventionens terminologi är att anse som civil. Härtill är att räkna alla förfaranden vilkas utgång är avgörande för privata rättigheter och skyldigheter. Rättigheten måste vara själva föremålet för tvisten. Tvisten kan gälla inte bara existensen av rättigheten utan också dess omfång och sättet att utöva den. En tvist kan falla in under artikel 6 även i fall när en förvaltningsmyndighet har vittgående

möjligheter att tillämpa ett administrativt skön.

En grupp av avgöranden gäller enskild äganderätt, dvs. rätten att förvärva egendom, att behålla den och att använda den. Artikel 6 i konventionen har här ansetts tillämplig bl.a. i fråga om beslut genom vilket fastighet under lång tid varit belagd med expropriationstillstånd och därtill knutet byggnadsförbud, långvarigt beslut om byggnadsförbud utfärdat med stöd av byggnadslagen (1947:385), beslut innebärande avslag på ansökan om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230), beslut om ändring av en fastställd byggnadsplan och beslut innebärande avslag på byggnadslov med hänvisning till rådande byggnadsförbud.

Artikel 6 har även ansetts tillämplig när enskild genom ett beslut av offentlig myndighet tillfälligt eller för alltid fråntagits ett tillstånd som gett honom möjlighet att fortsätta bedriva viss näringsverksamhet, t.ex. möjligheten att arbeta som privatpraktiserande läkare. Såvitt gäller mål mot Sverige har det handlat om beslut genom vilket trafikstillstånd enligt yrkestrafiklagen (1979:559) och utskänkningstillstånd enligt lagen (1977:293) om handel med drycker dragits in. Domstolen har också funnit att en innehavare av bensinstation borde ha getts möjlighet att röra talan enligt artikel 6 angående ett avslag på begäran om tillstånd att ha en bränsletank för gas på stationen. Domstolen har i ett annat fall uttalat att ett mål om disciplinåtgärder mot någon som fått tillstånd att bedriva viss näringsverksamhet, t.ex. varning, reprimand eller dylikt, normalt inte innebär någon tvist om civila rättigheter i konventionens mening.

Det skall nämnas att det inte av domstolens praxis kan utläsas att det skulle kunna anses utgöra en civil rättighet att få tillstånd t.ex. att bedriva viss näringsverksamhet (i fallet med bränsletanken fanns det redan ett tillstånd att bedriva bensinstationsrörelse). Tvärtom har domstolen i ett fall angående behörighet att utöva revisorsyrket funnit att den värdering av kunskaper och erfarenheter det gällde var nära besläktad med en skol- och universitetsexamen och att den låg så långt borta från normal domstolsprövning att det inte kunde anses föreligga en tvist enligt artikel 6. Däremot har domstolen i ett fall funnit att en person, som uteslutits ur ett advokatsamfund och som tio år senare sökt återinträde, på rimliga grunder kunde göra gällande att han hade en rätt till återinträde.

Givetvis är rent civilrättsliga anspråk (t.ex. skadeståndsanspråk) hänförliga under artikel 6 i konventionen och detta även om anspråket riktar sig mot staten, en myndighet eller en tjänsteman.

När det är fråga om sociala förmåner vilka utgår som en ensidig prestation från det allmänna utan att den enskilde lämnat bidrag därtill annat än i form av allmänna skatter torde artikel 6 inte vara tillämplig. Är det däremot fråga om förmåner som utgår på försäkringsliknande grund i förhållande till individuella avgifter som betalats av den

enskilde torde däremot artikeln kunna tillämpas. Domstolen har i flera fall vägt en försäkrings offentligrättsliga och privaträttsliga inslag mot varandra.

Att familjerättsliga angelägenheter i allmänhet innefattar civila rättigheter framgår av flera avgöranden, t.ex. angående rätten till umgänge med barn.

Taxeringsfrågor och tvister om skatter har ansetts falla utanför tillämpningsområdet för artikel 6. Den artikeln är inte heller tillämplig i fråga om uppehållstillstånd, utvisningsärenden och rätten att bosätta sig i landet, åtminstone i den mån intrång inte gjorts i rätten till respekt för familjelivet.

En stat kan inte utan vidare utesluta tillämpligheten av artikel 6 när det gäller rätt till domstolsprövning vid anklagelse för brott genom att göra en handling till en disciplinär förseelse. En utgångspunkt är dock hur handlingen klassificeras i inhemsk rätt. Därutöver skall ytterligare två kriterier beaktas. Den första är gärningens art, dvs. huruvida gärningen innefattar ett brott mot förhållningsregler för en viss grupp av personer med särskild ställning och särskilda plikter. Det andra kriteriet är det straff som vederbörande riskerar att ådömas, varvid frihetsstraff i allmänhet medför att fallet hänförs under artikel 6.

Domstolen har i ett fall ansett artikeln tillämplig i fråga om vad som enligt nationell lag ansågs utgöra en militärdisciplinär åtgärd och i ett annat fall ansett konventionen tillämplig i fråga om vad som enligt nationell lag ansågs utgöra ett disciplinförfarande inom kriminalvården (den tillämpliga påföljden omfattade förverkande av möjligheten till frigivning i förtid och innebar i realiteten en förlängning av frihetsberövandet). Artikel 6 torde vidare vara tillämplig i fråga om en del svenska sanktionsavgifter. Domstolen har i några fall funnit artikeln tillämplig när en person efter ett summariskt förfarande ålagts att utge en avgift för en formellt avkriminaliserad trafikförseelse. Domstolen har härvid beaktat att det var fråga om gärningar som belagts med påföljd avsedd att vara båda avskräckande och bestraffande.

Genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut anpassades den svenska lagstiftningen till den europeiska domstolens praxis när det gäller rätten till domstolsprövning. Rättsprövning enligt denna lag kan med vissa undantag begäras av enskild part i ett sådant förvaltningsärende hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF. Härmed innefattas vad som angår enskildas personliga ställning eller deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes samt sådana förhållanden mellan enskilda och det allmänna, som gäller åtaganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas

personliga eller ekonomiska förhållanden.

Rättsprövningen görs av regeringsrätten. Därvid gäller bestämmelserna i 9 § andra stycket FPL, vilket innebär bl.a. att i handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I samband med tillkomsten av lagen om rättsprövning uttalade föredragande departementschefen (prop. 1987/88:69 s. 21) att det angivna tillämpningsområdet med bred marginal täcker det som rimligen kan falla under konventionens begrepp "civila rättigheter och skyldigheter".

Det är inte bara begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" som bereder svårigheter att precisera. Svårigheter finns också när det gäller att ange vad konventionen ställer för krav på domstolsförfarandets utformning i de fall artikel 6 är tillämplig. En fråga därom som för brottmålets del uppmärksammas i särskilt hög grad gäller tilltalads rätt att bli hörd muntligen inför domstolen. I den svenska debatten har det förekommit att man med åberopade av uttrycket "hearing" i den engelska versionen av konventionstexten hävdade att den enskilde alltid skulle ha rätt till ett sammanträde i ett mål som avser sådana förhållanden som artikel 6 i konventionen omfattar. Denna uppfattning är emellertid oriktig (jfr den franska texten och 52 kap. 7 § första stycket RB).

Det som har sagts nu innebär inte i sig att det skulle räcka med ett skriftligt förfarande. Frågan om muntlighet bör emellertid inte bedömas med utgångspunkt från vad som motsvaras av uttrycket "hearing" utan från vad som ligger i det engelska uttrycket "fair" och det franska uttrycket "equitable" (jfr det tyska uttrycket "billig") eller "rättvis" rättegång. Därmed lämnas ett betydande utrymme för en helhetsbedömning av processens rättssäkerhetsgarantier. Det skall i detta sammanhang sägas att, om nationell lag innehåller bestämmelser om att överklagande får ske, de grundläggande garantierna i artikel 6 gäller även överinstansprövningen.

Av ett stort antal avgöranden av den europeiska domstolen framgår att den som är anklagad för brott har en omfattande rätt att bli hörd muntligen. Det synes emellertid inte finnas några avgöranden enligt vilka denna rätt skulle behöva avse varje instans. I stället torde förfarandet böra ses som en helhet. De avgöranden som finns gäller muntligheten i hovrätt. Under förutsättning att det har hållits en muntlig förhandling i första instans kan enligt den europeiska domstolen avsaknaden av en muntlig förhandling i andra instans vara försvarlig med hänsyn till den aktuella rättegångens särdrag. Sålunda räcker det enligt domstolen med en rent skriftlig handläggning i dispensförfaranden och förfaranden som innefattar endast rättsfrågor. Beträffanden förfaranden som innefattar också sakfrågor framgår av

domstolens avgöranden att det i allmänhet strider mot artikel 6 att inte ge den tilltalade en rätt att bli hörd muntligen inför rätten (se särskilt fallet Ekbatani; se även fallet Helmers).

I fallet Andersson och fallet Fejde, som gällde en trafikförseelse respektive ett brott mot vapenlagen, har domstolen emellertid funnit att i hovrätten förekommande sakfrågor på ett adekvat sätt kunde hanteras på handlingarna. Domstolen beaktade bl.a. att de tilltalade av tingsrätt ådömts endast mindre bötesstraff, att de förseelser det gällde hade en mindre allvarlig karaktär och att det fanns ett skydd mot straffskärpning i hovrätten. Beträffande en av de två sakfrågor som var tvistiga i fallet Andersson fanns det skriftlig bevisning och den andra frågan saknade enligt hovrätten rättslig betydelse. Även de sakfrågor som var stridiga i fallet Fejde saknade enligt hovrätten rättslig betydelse.

Mycket goda skäl talar för att den europeiska domstolen skulle finna anledning att tillämpa brottmålsprinciperna också när det gäller frågor om t.ex. många typer av sanktionsavgifter (jfr 6 kap. 24 § taxeringslagen, 1990:324). Huruvida den enskilde skall anses ha rätt att bli hörd muntligen också i andra typer av mål som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen är ännu inte klarlagt i praxis. Det skall dock nämnas att i fallet Helmers en målsägande ansågs ha rätt att bli hörd muntligen i hovrätten i mål angående enskilt åtal och skadestånd. I det fallet pekade domstolen på en rad sakfrågor i vilka Helmers hade en från tingsrätten avvikande uppfattning. De omständigheter som Helmers hänvisade till väckte, enligt domstolen, allvarliga frågor angående vilka fakta som var relevanta, vilka fakta som hade blivit bevisade och hur "skälig-grund-prövningen" (enligt 5 kap. 1 § andra stycket BrB) skulle göras. Med hänsyn till dessa omständigheter och till vad som stod på spel för Helmers, nämligen hela hans yrkesmässiga rykte och karriär, fann domstolen att hovrätten hade bort hålla muntlig förhandling. Domstolen framhöll särskilt att frågan om den tilltalades skuld inte på ett riktigt sätt kunde avgöras av hovrätten utan en direkt bedömning av bevisningen framlagd personligen av Helmers och de tilltalade.

Ett muntligt förfarande kan enligt konventionen krävas också i de fall som avses med artikel 5 i konventionen om att var och en som berövas sin frihet skall ha rätt att få sin sak prövad av domstol. Flera uttalanden av den europeiska domstolen under senare år pekar sålunda på att domstolskaraktären är beroende bl.a. av de processuella rätts-säkerhetsgarantier med vilka förfarandet hos det beslutande organet omges. Domstolen har i ett fall uttalat att reglerna om förfarandet inför det beslutande organet måste tillhandahålla de grundläggande processuella garantier som tillämpas i mål om frihetsberövande. Enligt vad som framgår av ett annat fall är det väsentligt att den om-

händertagne även i praktiken har tillgång till det beslutande organet ("access to the court") och möjlighet att bli hörd antingen personligen eller, när det är nödvändigt, genom något slags representant.

Givetvis är det ingenting i konventionen som hindrar att den enskilde avstår från möjligheten att påkalla en muntlig förhandling.

Det som har sagts nu har avsett frågan om det krävs ett sammanträde för att förfarandet skall uppfylla konventionens krav. En annan fråga är om ett sammanträde inför domstolen får ha vilken karaktär som helst eller om konventionen även på den punkten ställer upp krav. Ett eventuellt krav beträffande sammanträdet karaktär bör liksom kravet på att det hålls ett sammanträde föras tillbaka på kravet att rättegången skall vara "fair" respektive "equitable", dvs. rättvis. I det hänseendet har domstolen ofta betonat vikten av att båda parter i en process skall ha samma processuella rättigheter.

Praktiskt sett kan den nu berörda frågan i första hand sägas gälla om förfarandet måste vara underkastat omedelbarhetens princip. Denna princip innebär att målets avgörande skall grundas omedelbart på vad som förekommit vid ett sammanträde. Med denna princip hänger nära samman kravet på bevisningens omedelbarhet, dvs. att bevisning i princip inte skall förebringas genom protokoll eller intyg utan tas upp omedelbart vid sammanträdet. I båda hänseendena gäller enligt RB att förfarandet skall vara omedelbart. Enligt FPL får ett avgörande även i ett sammanträdesfall grundas på allt det skriftliga materialet i målet, dvs. även på sådant material som inte omnämnts vid sammanträdet. Bevisomedelbarhetens princip är inte genomförd i FPL.

De nu berörda frågorna synes - utom såvitt gäller brottmålen - inte ha varit föremål för någon omedelbar uppmärksamhet i konventionsorganens arbete. För brottmålen del framstår det som klart att en åklagare inte kan såsom bevisning åberopa en skriftlig vittnesberättelse, om inte den tilltalade i något skede getts möjlighet att ställa frågor till vittnet.

Brottmålen är dock speciella. Skulle man för andra mål söka ytterligare vägledning rörande konventionsinnehållet genom att studera vad som gäller i olika europeiska länder i fråga om domstolssammanträdens karaktär, torde man emellertid ha anledning konstatera att de lösningar som på de nu berörda punkterna valts för den svenska förvaltningsprocessens del är ovanliga.

25.6.3 Överväganden

Frågeställningarna

Förfarandet i förvaltningsdomstolarna är enligt FPL i grunden skriftligt. Även vittnesuppgifter presenteras ofta inför domstolen i skriftlig

form. Processen är dock långtifrån alltid rent skriftlig. I vissa fall skall eller får i förfarandet ingå ett sammanträde. Vid detta kan domstolen ta upp muntlig bevisning. Men även när det förekommer ett sammanträde kan avgörandet enligt FPL grundas på vad handlingarna i målet innehåller.

Förfarandet i allmän domstol är enligt RB i grunden muntligt. Förfarandet präglas - åtminstone typiskt sett - av att mera invecklade mål skall avgöras på grundval av vad som förekommit vid en huvudförhandling. För denna gäller principerna om att förfarandet skall vara koncentrerat och omedelbart. Dessa principer innebär att målet såvitt möjligt skall presenteras i ett sammanhang direkt inför domstolen. Utsagor av vittnen och andra skall såvitt möjligt tas upp direkt inför domstolen (bevisomedelbarhetsprincipen).

För att de angivna principerna i RB skall kunna iaktas måste parterna och domstolen förbereda sig inför huvudförhandlingen. I tvistemål sker detta genom en förberedelse, som kan vara skriftlig eller muntlig eller bådadera. I brottmål ersätter i allmänhet den av polis och åklagare utförda förundersökningen behovet av ett särskilt förberedelseförfarande vid domstolen.

Det är alltså i grunden två vitt skilda ordningar som råder i förvaltningsdomstolarna och i de allmänna domstolarna. Skillnaderna mellan de båda systemen dämpas dock genom ett flertal undantagsregler i både FPL och RB. Ett mål enligt FPL kan i praktiken komma att bli handlagt på samma sätt som om RB varit tillämplig enligt sina huvudregler samtidigt som ett mål enligt RB i praktiken kan komma att bli handlagt på samma sätt som om FPL:s huvudregler varit tillämpliga.

Det finns inte anledning att för målen i förvaltningsdomstol nu mer allmänt överge FPL:s grundprincip om ett skriftligt förfarande. Visserligen kan många enklare typer av taxeringsmål antas försvinna från förvaltningsdomstolarna genom reformeringen av taxeringslagstiftningen och många enklare typer av körkortsmål försvinner, om prövningen av körkortsfrågor generellt får ankomma på i första hand en myndighet. Det stora flertalet mål kan emellertid även i fortsättningen antas vara av det slaget att en rent skriftlig handläggning är den lämpligaste, inte minst av processekonomiska skäl. Men det finns också många mål i förvaltningsdomstolarna i vilka det behövs ett muntligt inslag för att det skall kunna sägas att målet blivit "så utrett som dess beskaffenhet kräver" (se tidigare avsnitt om domstolens materiella funktion i målen). Även flera andra skäl kan tala för att förfarandet i ett visst fall skall vara muntligt.

Redan därför att det inte finns anledning att mer allmänt överge FPL:s grundprincip om ett skriftligt förfarande är det klart att det inte heller finns anledning att mera allmänt införa regler om att för-

valtningsförfarandet skall vara uppdelat i ett förberedandeskede och ett avgörandeskede. Det argument som oftast brukar framföras mot en sådan uppdelning, nämligen att det bara skulle krångla till processerna, är emellertid oriktigt. Ett annat argument som brukar framföras till stöd för samma påstående, nämligen att uppdelningen kräver advokatmedverkan, är också oriktigt. Detta utvisas inte minst av att uppdelningen i förberedelse och huvudförhandling år 1987 har återinförts för tvistemål om mindre värden trots att förfarandet i sådana mål bygger på att advokatmedverkan skall kunna undvaras. Som senare skall utvecklas finns det emellertid också andra skäl mot att i FPL göra en uppdelning av det berörda slaget. Frågor om en kategorisering av de förvaltningsrättsliga sammanträdena intar dock en framträdande plats i reformarbetet.

På samma sätt som i allmän domstol kan behovet i en förvaltningsdomstol av muntlighet ibland begränsa sig till ett behov att klarlägga parternas ståndpunkter i målet. I sådant fall kommer ett sammanträde som hålls enligt FPL att till sin karaktär ha mycket gemensamt med ett sammanträde under förberedelsen i tvistemål vid allmän domstol, låt vara att det inte finns någon efterföljande huvudförhandling att ta hänsyn till.

Ett sammanträde i ett förvaltningsrättsligt mål kan också ha till syfte att ge parterna tillfälle att förebringa utredning till stöd för sina ståndpunkter eller att ge parterna tillfälle att argumentera utifrån det presenterade materialet. I sådant fall kommer sammanträdet till sin karaktär att ha mycket gemensamt med en huvudförhandling i tvistemål vid allmän domstol, låt vara att det också finns stora skillnader, t.ex. genom att domstolen senare kan grunda sitt avgörande även på sådant material som inte presenterats vid sammanträdet.

De sammanträden som enligt de nu gällande reglerna hålls i förvaltningsmålen har i stor utsträckning till ändamål att tillgodose syften endast av de senare slagen. Man har därmed anledning att ställa frågan om det inte kan finnas betydande vinster att hämta både när det gäller processekonomi och när det gäller rättsäkerhet, om man klarare framhäver de förberedande sammanträdenas betydelse i processen. Svaret på den frågan hänger nära samman med svaret på vissa andra frågor, i första hand frågan om domstolens sammansättning vid ett eventuellt förberedande sammanträde. De nu berörda frågorna skall behandlas i ett avsnitt om "Sammanträden i förberedande syfte".

När det gäller behovet av muntlighet i syfte att få fram utredning rörande saken och i syfte att ge parterna tillfälle att argumentera rörande saken är det ett viktigt spørsmål vilka förutsättningar som bör gälla för anordnandet av sammanträde. En fråga man i det hänseendet har att ta ställning till är i vilken omfattning part skall ha rätt att få ett sammanträde till stånd. För besvarandet av den frågan måste

man först ta ställning till frågor om vilken rätt part skall ha att få vittnen muntligen hörda inför domstolen. Här kommer in i bilden att europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna för vissa typer av mål kan ställa krav som kanske enklast tillgodoses genom att enskild part i vissa fall ges rätt till muntlighet. I andra hand har man att ta ställning till i vilken omfattning som domstolen utan partsbegäran självant skall ta initiativ till sammanträden. De nu berörda frågorna behandlas under rubrikerna "Förhör med vittnen och sakkunniga" och "Förutsättningarna för att hålla sammanträde i annat än förberedande syfte".

När det gäller själva utformningen av ett sammanträde som inte bara har ett förberedande syfte är det framför allt två frågor som inställer sig, nämligen frågan om sammanträdenas omfattning och betydelse. I vad mån skall sammanträdena kunna avse endast enstaka frågor i målen och i vad mån skall de avse hela målen? I vad mån skall domstolen i ett sammanträdesfall kunna grunda sitt avgörande även på sådant material som inte har omnämnts vid sammanträdet? Också frågor om sammanträdenas förlopp har sitt intresse. Vad det i detta hänseende handlar om är t.ex. hur man på bästa sätt skall kunna sörja för att vad som skall hända vid sammanträdet är förutsebart för parterna (och domstolen) så att alla som skall delta kan förbereda sig på ett adekvat sätt. De nu berörda frågorna behandlas i ett avsnitt om "Utformningen av ett sammanträde som hålls i annat än förberedande syfte".

I ett avslutande avsnitt om "Sammanträden på telefon" tas upp frågor om möjligheterna att utnyttja telefon i handläggningen av ett mål i förvaltningsdomstol. Vi vill redan nu påpeka att vi i fortsättningen kommer att använda i huvudsak samma terminologi som infördes i RB i samband med en tingsrättsreform år 1987. Detta innebär i första hand att vi kommer att tala om sammanträden och inte om förhandlingar. Sammanträden kan hållas antingen inför domstolen eller på telefon. Så länge det endast talas om sammanträde lämnas därmed öppet om det skall förekomma en inställelse inför domstolen eller om det räcker med telefonsamtal. Uttrycket sammanträde täcker även det fallet att muntligheten behövs endast för upptagande av t.ex. ett vittnesmål.

På samma sätt som enligt RB avses med sammanträden endast sådana överläggningar vilka domstolen skall bereda företrädare för samtliga berörda parter tillfälle att delta i. Som sammanträde räknas alltså exempelvis inte ett sådant telefonsamtal som domstolen kan behöva ha med en part för att få en ansöknings- eller besvärshandling vederbörligen kompletterad.

Sammanträden i förberedande syfte

Att det alltid skall förekomma en förberedelse i tvistemål vid allmän domstol hänger samman med principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Att förberedelsen i de allmänna domstolarnas tvistemål oftast innefattar ett sammanträde och i åtskilliga fall är nästan helt muntlig har emellertid inte direkt någonting med dessa principer att göra. Inte heller har det något att göra med att det skall förekomma muntlig bevisning i målet. Det har i stället för de allmänna domstolarnas mål visat sig att ett sammanträde i allmänhet är ett utomordentligt verksamt medel när det gäller att på ett enkelt och billigt sätt reda ut t.ex. komplicerat framställda yrkanden eller när det annars finns behov av att strama upp processen. För handläggningen enligt RB är det också en betydande fördel att en stor andel av målen kan avgöras omedelbart i samband med förberedelsen. Förberedelseverksamheten i ett tvistemål enligt RB sker helt enkelt i många - eller till och med de flesta - fall effektivast vid ett sammanträde.

Det som har sagts nu talar för att sammanträden i förberedande syfte kan vara ett processekonomiskt intressant alternativ också för en del förvaltningsrättsliga mål. Visserligen har man för de senare målen inte samma allmänna behov av att hålla i sär det förberedande skedet från handläggningen i övrigt och man har i motsvarande mån inte heller något behov av att söka undgå en huvudförhandling. Ett mål i förvaltningsdomstol är ju också i allmänhet delvis utrett redan genom det myndighetsförfarande som brukar föregå domstolsprocessen. Man kan därför i det nu berörda hänseendet ha anledning att jämföra en länsrättsprocess med en hovrättsprocess. Här är dock att observera att det tidigare inte fanns några regler om förberedelse-sammanträde vid överklagande till hovrätt men att år 1989 sådana regler infördes i 50 kap. 10 § RB i syfte att effektivisera processen i tvistemål.

Även i förvaltningsdomstolarna förekommer det att mål är onödigt tilltrasslade, och man har inte någon egentlig anledning räkna med att det skulle vara mindre fördelaktigt att utreda en tilltrasslad situation i ett förvaltningsmål genom muntlig handläggning än att utreda motsvarande situation i ett mål vid allmän domstol genom sådan handläggning. Ett muntligt förberedelsesammanträde kan ge den enskilde ett utmärkt tillfälle att få klart för sig t.ex. vad som krävs eller förväntas av honom i utredningshänseende. Betydelsen av att en förberedande förhandling kan föras under avspända former bör i det hänseendet inte underskattas.

Regleringen i FPL utesluter inte att domstolen håller ett sammanträde i förberedande syfte. Tvärtom skedde år 1983 en ändring i 9 § FPL i syfte att tydligt markera att det i vissa mål vid förvaltningsdomstol bör komma förberedande sammanträden till stånd, framför

allt i sådana mål där sakförhållandena är komplicerade. Vid den kartläggning av tillämpning av FPL som vi låtit göra har dock många tillfrågade sagt att de aldrig varit med om ett sammanträde med endast ett förberedande syfte. Andra har uppgett att de har varit med om detta, om än bara vid enstaka tillfällen.

En förklaring till att så många domare knappast alls utnyttjar möjligheterna att hålla ett sammanträde i förberedande syfte har säkerligen i allmänhet varit den stora arbetsbelastning som förekommit vid vissa domstolar. Men de domare som har använt sig av förberedande sammanträden har under alla omständigheter inte haft några negativa erfarenheter att redovisa. I stället har några av dem varit positiva till en ökad användning av förberedande sammanträden. Flera tillfrågade domare har förklarat att de har använt sig av sådana sammanträden bl.a. i mål om verkställighet enligt FB.

Om man håller ett sammanträde i ett förberedande syfte kan vid detta - i mån av behov - klarläggas parternas yrkanden och invändningar, de omständigheter som parterna åberopar till stöd för sin talan, i vad mån de är oense om åberopade sakförhållanden, vilka bevis som skall åberopas, vad som skall styrkas med bevisen och om det behövs ytterligare utredning eller andra åtgärder före målets avgörande (jfr 42 kap. 6 § RB).

Varje klarläggande som sker kan leda till att motparten och domstolen får totalt sett mindre att göra, dvs. man uppnår en processeffektivitet. Domaren har vid ett sammanträde helt andra möjligheter än vid skriftlig handläggning att inskrida mot otydligheter och ofullständigheter. Den materiella processledning, som domstolen skall utöva, blir därmed enklare att genomföra. Processen blir mindre omfattande och går snabbare. Till det sistnämnda bidrar inte minst att man genom sammanträdet undviker att behöva vänta på skriftliga yttranden i vilka parterna för övrigt lätt kan tala förbi varandra. Fördelarna kan alltså vara många.

Till att förberedande sammanträden kan vara fördelaktiga ur processekonomisk synvinkel - och detta även om man begränsar sig till att beakta domstolsresurserna - bidrar att domstolen vid sådana sammanträden kan ha en enklare sammansättning. Grundprincipen måste liksom i allmän domstol vara att domstolen aldrig består av mer än en ledamot vid ett sammanträde, som hålls endast i förberedande syfte.

För länsrätterna ger redan de nu gällande reglerna möjlighet för en ensam domare att hålla sammanträde för målets beredande (18 § första stycket 1 lagen, 1971:289, om allmänna förvaltningsdomstolar). Regler av motsvarande slag behövs för kammarrätterna (se 12 § sista stycket samma lag som medför att sådana regler kan föreskrivas av regeringen).

Ingenting bör hindra att bevisning tas upp vid ett sammanträde som hålls i förberedande syfte. Principen bör emellertid vara att domstolen inte kallar till ett förberedande sammanträde, om det är meningen att bevisning skall tas upp. För sådant fall är det nämligen naturligtast att domstolen är fullsutten. Om det vid ett förberedande sammanträde i en länsrätt visar sig att målet kan avgöras i nära anslutning till sammanträdet bör den domare som lett sammanträdet kunna ensam avgöra målet, om parterna samtycker till detta (jfr 42 kap. 18 § RB).

Självklart behöver inte den omständigheten att det i ett visst mål hålls ett sammanträde i förberedande syfte medföra att detta mål också senare måste handläggas muntligen. Man kan alltså mycket väl tänka sig att ett förberedelsesammanträde följs av en rent skriftlig handläggning. Omvänt bör gälla att den omständigheten att man i ett visst förvaltningsmål väljer att låta ett sammanträde få i huvudsak samma karaktär som en huvudförhandling enligt RB inte bör medföra något krav på ett muntligt förberedelsesammanträde. Något sådant krav gäller ju inte ens enligt RB.

Mot den nu angivna bakgrunden kan som en allmän målsättning anges att förberedande sammanträden i jämförelse med dagsläget bör komma till användning i en ökad omfattning. Att i lagtext ange vissa förutsättningar under vilka ett sammanträde av förberedande slag "skall" hållas är emellertid omöjligt. Därtill växlar förhållandena alltför mycket mellan olika mål. Av lagtexten bör emellertid framgå att möjligheten finns att hålla ett sådant sammanträde. Bestämmelsen härom kan tjäna det syftet att parter och domare erinras om detta för en del mål så värdefulla handläggningsmoment.

I stor utsträckning bör de förberedande sammanträdena kunna hållas på telefon (se nedan). Självklart måste det som förekommer vid ett förberedelsesammanträde dokumenteras i tillräcklig omfattning.

Förhör med vittnen och sakkunniga

De förvaltningsrättsliga målen skiljer sig generellt sett från målen i allmän domstol inte minst genom att det sällan behövs någon muntlig bevisning. I en allmän domstol är det såvitt gäller sådana tvistemål, som går till avgörande genom dom, regelmässigt så att det förekommer muntlig bevisning, antingen i form av partsförhör eller i form av vittnesförhör. Såvitt gäller brottmål behöver i det stora flertalet fall åtminstone den tilltalade höras inför domstolen.

När man genom införandet av RB lät förfarandet i allmän domstol präglas av principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration, skedde detta i syfte att åstadkomma de allra bästa förutsättningarna för den fria bevisvärderingen. Principerna innebär att utredningen i ett mål såvitt möjligt skall i ett sammanhang presenteras muntligen inför domstolen - vid huvudförhandlingen. Därvid gäller

principen om s.k. bevisomedelbarhet. Den innebär bl.a. att bevisning genom förhör med parter, vittnen och sakkunniga normalt skall tas upp vid själva huvudförhandlingen, dvs. inte bara förebringas genom t.ex. skrivna berättelser eller protokoll. I viss utsträckning får förhören hållas på telefon. Nu berörda principer skall ses mot bakgrund av att värderingen av muntlig bevisning oftast är mycket osäkrare än värderingen av annan bevisning. Detta gäller åtminstone i det moderna samhället där bevisvärderingen nästan alltid är fri.

Vid tillkomsten av RB framstod det som ett viktigt önskemål att man fick bort ett äldre och flitigt bruk av s.k. vittnesattester. En sådan attest, som utgjordes av en före vittnesförhöret gjord uppteckning av vad vittnet hade sig bekant i saken och som ingavs till domstolen av part, lades ofta av domstolens ordförande till grund för förhöret av vittnet och intogs i protokollet. Enligt det då gällande s.k. muntligt-protokollariska systemet grundades sedan avgörandet på vad som intagits i protokollet (och alltså inte direkt på vad som förekommit vid förhandlingen). Vittnesattesterna ansågs i allmänhet vara ytterst otillförlitliga. Motparten till den som åberopade bevisningen och domstolen hade små möjligheter att kontrollera de omständigheter under vilka attesten tillkommit, och det säger sig självt att det många gånger kunde vara svårt att inför domstolen få vittnet att ändra sig.

Parts rätt att få muntlig bevisning till stånd är enligt RB långtifrån obegränsad. Bevisningen får sålunda enligt 35 kap. 7 § RB avvisas om den omständighet som parten vill bevisa är utan betydelse i målet eller om bevisningen inte erfordras eller uppenbart skulle bli utan verkan. Avvisning får enligt det angivna lagrummet ske även när bevisningen finnes med avsevärt ringare besvär eller kostnader kunna föras på annat sätt. I 8 § andra stycket FPL sägs att onödigt utredning får avvisas.

En berättelse, som någon har avgett skriftligen i anledning av en redan inledd eller förestående rättegång, eller en uppteckning av en berättelse, som någon i anledning av en sådan rättegång lämnat inför åklagare eller polismyndighet eller annars utom rätta, får enligt 35 kap. 14 § RB åberopas som bevis i rättegång endast i vissa fall. Ett fall är att det finns en särskild föreskrift härom. Ett annat fall är att förhör med den som lämnat berättelsen inte kan hållas vid eller utom huvudförhandling eller i övrigt inför domstolen. Ett tredje fall är att det finns särskilda skäl med hänsyn till de kostnader eller olägenheter som ett förhör vid eller utom huvudförhandling kan antas medföra, vad som kan stå att vinna med ett sådant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter.

Motsvarande bestämmelser för de förvaltningsrättsliga målen är knapphändiga. Av 25 § FPL framgår dock att domstolen i ett

förvaltningsrättsligt mål får förordna om förhör med vittne eller sakkunnig. Otvivelaktigt är det svårt att få något bestämt grepp om hur den bestämmelsen tillämpas. Så mycket torde emellertid vara klart att domstolen inte i andra fall än sådana som avses i 35 kap. 7 § RB bör avslå en parts begäran om muntlig bevisupptagning för att senare vid sitt avgörande av målet förklara att parten inte har presterat tillräcklig bevisning i fråga om den omständighet som den muntliga bevisningen skulle avse. I det faktum att regleringen är knapphändig och närmast kan sägas framställa skriftliga vittnesberättelser som huvudalternativet ligger emellertid en risk att en arbets-tyngd domstol trots att det rör sig om ett sådant fall avvisar en begäran om muntlig bevisupptagning när den som skulle höras redan har yttrat sig skriftligen (jfr ett av JO i 1979/80 års ämbetsberättelse, s. 422, behandlat fall och regeringsrättens årsbok 1988 not 644).

I särskilt hög grad kräver rättssäkerheten att det hålls ett förhör när en enskild motpart till den, som har åberopat en sådan skriftlig vittnesberättelse som avses i 35 kap. 14 § RB, kräver att få vittnet hört muntligen. För en del sådana förvaltningsrättsliga mål som inbegrips under artikel 6 i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (se nedan om parts rätt till sammanträde) finns det flera brottmålsavgöranden av europadomstolen som klart pekar i den riktningen att det skulle anses föreligga ett brott mot europakonventionen, om motparten till den som åberopat en skriftlig vittnesberättelse inte fick rätt att ställa frågor och motförhöra vittnet.

Allmänt sett kan otvivelaktigt ett muntligt hörande av ett vittne eller annan - för det fall att denne kommer ihåg den händelse det gäller - ge ett högre bevisvärde än en skriftlig utsaga, om bevisningens trovärdighet kan sättas i fråga. Nu kan det emellertid hävdas att skriftliga vittnesberättelser kan godtas i större omfattning i förvaltningsdomstolarna än i de allmänna domstolarna därför att förvaltningsdomstolarna i många fall anser sig beredda att tro på vad det står i sådana berättelser, åtminstone om detta är till fördel för den enskilde. Bevisrättsligt sett utgör emellertid ett sådant förhållande som t.ex. att man mera allmänt skulle tro på vad som står i en skriftlig vittnesberättelse som enskild part åberopar - eller på vad den enskilde parten själv uppger i en inlaga - nog ingenting annat än ett erkännande av att i förvaltningsprocessen de beviskrav som ligger på enskilda kan vara låga och att de beviskrav som ligger på det allmänna kan vara höga. Alternativet skulle vara att skriftliga utsagor hade något slags legalt bevisvärde, dvs. att den fria bevisvärderingens princip inte skulle gälla fullt ut i förvaltningsprocessen. Resonemanget löser under inga omständigheter svårigheterna i de gränsfall som måste förekomma.

Vad som emellertid kan bidra till att frågan om muntligt hörande gestaltar sig annorlunda i de förvaltningsrättsliga målen än i de

allmänna domstolarnas mål är bl.a. att förhören i de förra målen nog inte i alls lika hög grad avser den hördes iakttagelser av ett sammanhängande och förbiglidande händelseförlopp. I stället tar utsagorna ofta sikte på mer eller mindre bestående förhållanden eller egenskaper (t.ex. det behov en viss person har av ett körkort), och detta medför att trovärdighetsbedömningarna ofta blir av ett annat slag i förvaltningsdomstol än i allmän domstol.

Mot den nu angivna bakgrunden synes det inte förekomma anledning att ställa lika stränga krav i förvaltningsprocessen som enligt RB på muntligt hörande av vittnen. Vad man emellertid kan överväga är bl.a. en regel om att en förvaltningsdomstol inte under andra omständigheter än som anges i 35 kap. 7 § RB får avvisa en parts begäran om muntligt hörande, om den anser att parten inte har fullgjort sin bevisningsskyldighet rörande den omständighet förhöret skulle avse. Att den principen redan gäller är emellertid en självklarhet, och regeln torde därför knappast behövas.

Ett större behov av lagstiftning erbjuder det förhållandet att motparten till den som åberopat en skriftlig berättelse av vittne i en del fall bör ges möjlighet att få vittnet hört muntligen. Här bör gälla att om en part åberopat en skriftlig vittnesberättelse vittnet ändå skall höras inför domstolen, om denna på grund av en begäran från motparten eller av andra skäl finner det behövligt. I fråga om sådana mål som faller in under artiklarna 5 och 6 i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna bör en begäran av motparten undantagslöst bifallas, om det är praktiskt möjligt att föranstalta om ett förhör och det inte föreligger en sådan situation som avses i 35 kap. 7 § RB.

Det bör anmärkas att det i förvaltningsdomstol oftare än i allmän domstol torde vara lämpligt att ett förhör hålls på telefon. Att trovärdighetsbedömningar görs bäst, när förhör sker inför domstolen måste dock beaktas såväl av allmän domstol som av förvaltningsdomstol.

Förutsättningarna för att hålla sammanträde i annat än förberedande syfte

De flesta sammanträden som hålls enligt FPL har inte bara ett förberedande syfte utan syftar främst till att ge parterna möjlighet att presentera utredning rörande sakfrågorna och att argumentera i målet.

Sammanträde får enligt 9 § FPL hållas om detta kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I kammarrätt och länsrätt skall sammanträde dessutom hållas i det fall att en enskild part begär detta och sammanträdet inte är obehövligt och inte heller särskilda skäl talar mot att domstolen håller sammanträde. För mål angående omhändertagande gäller speciella bestäm-

meler, bl.a. i så måtto att en enskild part har en ovillkorlig rätt till sammanträde.

Det som har sagts nu skall jämföras med att enligt RB huvudförhandling i mycket stor utsträckning är obligatorisk, när det rör sig om ett brottmål eller om ett tvistemål i vilket det föreligger en egentlig tvist (se om tvistemål 42 kap. 18 § RB).

Att förfarandet enligt FPL även i fortsättningen i första hand bör vara skriftligt har sagts redan tidigare. Särskilt den praxis som den europeiska domstolen har utvecklat rörande artiklarna 5 och 6 i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna aktualiserar dock frågor om en översyn av reglerna om under vilka förutsättningar sammanträde skall hållas när part begär detta. Rättsutvecklingen vid den domstolen har nämligen inte på alla punkter förutsetts i samband med Sveriges tillträde till konventionen eller i samband med tillkomsten av FPL.

Artikel 5 punkt 4 innebär att var och en som berövas sin frihet har rätt att införa domstolen påfordra att lagligheten av frihetsberövandet prövas. Artikel 6 punkt 1 innebär att var och en har rätt till domstolsprövning när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott. Genom domstolens avgöranden har slagits fast bl.a. att konventionen - när den talar om civila rättigheter och skyldigheter - innefattar också flera måltyper som enligt svensk rätt hänförs till den offentliga rätten och som behandlas enligt FPL. Det är mycket som talar för att den europeiska domstolen skulle anse att en enskild part i sådant mål - åtminstone som huvudregel - har en ovillkorlig rätt till sammanträde, om sakfrågor är uppe till prövning.

För åtskilliga mål enligt LVM och LVU finns redan bestämmelser som ger enskild part en ovillkorlig rätt till sammanträde. I 6 kap. 24 § taxeringslagen (1990:324) har tagits in en bestämmelse om att en skattskyldig har rätt till muntlig förhandling i länsrätt och kammarrätt i mål om särskild avgift. Muntlig förhandling behövs dock inte, om det inte finns anledning att anta att avgift kommer att tas ut. De nu angivna bestämmelserna täcker inte mer än en mindre del av det område som för förvaltningsdomstolarnas del kan antas falla in under artiklarna 5 och 6 i konventionen.

Ännu går det visserligen inte att med någon grad av säkerhet fastställa vilka gränser som enligt konventionen skall anses gälla i fråga om rätten till muntlighet. Svårigheterna att på den punkten ge precisa besked avser dels frågor om vilka fall som bör hänföras under de konventionsbestämmelser det gäller, dels frågor om i vilka av dessa fall muntlighet krävs. Det som har sagts nu talar för att frågan om anpassning av vår lagstiftning till den europeiska domstolens tolkning av de berörda artiklarna bör anstå i avvaktan på den vidare utvecklingen av domstolens praxis. Häremot skall ställas att det själv-

fallet är önskvärt att man snarast i möjligaste mån förebygger att svensk rätt kommer att anses stå i konflikt med konventionen sådan den tolkas av den europeiska domstolen. Det är också tveksamt om en sådan typ av rättsutveckling som sker i denna domstol över huvud taget kan ha något slut. Redan nu finns det också så många avgöranden av domstolen att lagstiftningsåtgärder synes meningsfulla.

I fråga om avgränsningen av i vilka fall en enskild part nu bör tillerkännas en rätt till sammanträde framstår det som närmast uppenbart att man inte bör söka utifrån teoretiska överväganden precisera vad som med den europeiska domstolens synsätt kan tänkas ligga i begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" och uttrycket "anklagelse för brott". Otvivelaktigt skulle det nämligen med den lösningen komma att kvarstå sådana betydande oklarheter om tolkningen att regleringen blir svår att tillämpa i förvaltningsdomstolarna. I vart fall kan man inte i svensk lagtext utnyttja uttrycket "civil" eftersom det när det gäller förvaltningsdomstolarna rör sig just om förhållanden som enligt svensk rätt inte betecknas som "civila" utan som offentliga.

I stället torde man ha anledning att bygga lagstiftningen på den europeiska domstolens hittills fattade avgöranden och söka täcka in dessa med viss marginal. Utifrån den utgångspunkten föreslår vi att parts rätt till muntlighet får gälla mål som avser frihetsberövande, sanktionsavgift, äganderätt till egendom, rätt att fortsätta viss näringsverksamhet eller rätt till vårdnad om eller umgänge med barn. I att målet skall "avse" visst förhållande ligger att detta förhållande skall utgöra föremålet för förfarandet. För att parten skall ha rätt till sammanträde skall han vara enskild och just hans rätt skall vara berörd. Exempelvis bör en enskild part som vill frånta en annan part hans rätt att fortsätta viss näringsverksamhet inte ha rätt till muntlighet (se t.ex. 40 § första stycket 2 lagen, 1980:11, om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.).

Som frihetsberövande är att anse t.ex. en förlängning av verkstälighetstid som beslutas av kriminalvårdsstyrelsen med stöd av 47 § andra stycket 2 lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. I första hand avses givetvis endast sådana mål där någon som har sin frihet eventuellt skall fråntas denna. Vid icke tidsbestämd vård av det slag som förekommer enligt t.ex. den psykiatriska vårdlagstiftningen bör emellertid reglerna om muntlighet vid frihetsberövande med skäliga intervaller tillämpas också i mål angående upphörande av vården.

Frågan om vad som i nu förevarande sammanhang bör anses som sanktionsavgift kommer att närmare behandlas i avsnittet 25.7. Här skall endast sägas att avgiften företrädesvis skall ha ett repressivt (bestraffande) syfte. Ett mål bör sägas avse äganderätt inte bara när målet avser existensen av en sådan rättighet utan också när det avser

dess omfång eller möjligheterna att utöva den (t.ex. ett mål om indragning av vapenlicens, eftersom licens utgör en förutsättning för den fortsatta äganderätten). Ett mål bör sägas avse rätt att fortsätta viss näringsverksamhet när det är fråga om att tillfälligt eller för alltid dra in ett tillstånd som berättigar part att utöva viss ekonomisk verksamhet eller om att på annat sätt besluta på ett sådant sätt att verksamheten faktiskt blir omöjlig att bedriva (jfr det i avsnittet 25.6.2 omnämnda bensinstationsfallet). Om socialnämnd utestänger en förälder från att träffa ett omhändertaget barn är det en "fråga om rätt till umgänge med barn".

Undantag från rätten till muntlighet bör göras för det fall att målet inte skall prövas i sak, t.ex. därför att talan skall avvisas. Undantag bör också göras för det fallet att avgörandet i målet kommer att helt och hållet vara till fördel för den part som begär att sammanträdet kommer till stånd. I detta fall bör en av parten framställd begäran om sammanträde kunna avslås i samband med att domstolen bifaller hans talan. Om endast ett processuellt beslut överklagas till högre rätt, behöver den högre rätten givetvis inte hålla sammanträde.

Vidare bör göras ett mera generellt undantag, nämligen för sådana situationer där det är uppenbart att ett sammanträde inte behövs (jfr 50 kap. 21 § tredje stycket RB). Den nu berörda undantagsbestämmelsen bör tillämpas mot bakgrund av den europeiska domstolens praxis. Sålunda bör domstolen ha möjlighet att avstå från sammanträde när i högre rätt endast en rättsfråga eller en dispensfråga skall prövas. Vidare bör domstolen kunna avstå från sammanträde när det i lägre rätt hållits en förhandling rörande saken och det inte råder någon oklarhet av rättslig betydelse rörande sakfrågorna. Det som har sagts nu medför att den nu berörda undantagsbestämmelsen inte torde kunna få någon betydelse i den första domstolsinstansen. Möjligen kan det emellertid räcka att en förvaltningsmyndighet, som har fattat ett primärt beslut, har låtit parten komma till tals muntligt, och i sådant fall kan undantaget få betydelse redan i länsrätt.

Ytterligare undantag bör göras beträffande rättskipningen i regeringsrätten och försäkringsöverdomstolen. Försäkringsöverdomstolen synes över huvud taget inte vara berörd av frågor som omfattas av rätt till muntlighet enligt europakonventionen. Den dispensprövning som förekommer i de båda domstolarna är vidare till sin natur sådan att en enskild inte har någon rätt till sammanträde ens i sådana måltyper som i och för sig omfattas av de berörda artiklarna i europakonventionen. Det är också tveksamt om konventionen över huvud taget ställer krav på muntlighet i tredje domstolsinstans. De fall som prövas i regeringsrätten enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut är speciella genom att regeringsrätten har att pröva endast om det avgörande det gäller strider mot

någon rättsregel. Det finns såvitt gäller dessa fall för närvarande inte anledning till något annat ställningstagande än det som gjordes i samband med rättsprövningslagens tillkomst, nämligen att frågan om muntlig förhandling tills vidare bör lösas med tillämpning av de allmänna regler i ämnet som nu finns i FPL (se prop. 1987/88:69 s 29). Det skall dock inte uteslutas att frågorna kan vara värda en mera ingående behandling i samband med en eventuell översyn av processen i regeringsrätten.

Genom de förordade reglerna om parts rätt till muntlighet i en del måltyper bortfaller det faktiska behovet av vissa särregler. Sålunda kan bestämmelserna om parts rätt till muntlighet i mål enligt taxeringslagen upphävas. De speciella bestämmelserna om parts rätt till muntlighet i mål enligt LVM och LVU är emellertid speciella och har ett nära samband med andra processuella regler som behöver finnas i dessa lagar, och de bör därför inte upphävas. En regel i 36 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård går i flera hänseenden längre än den av oss föreslagna regeln, och även den regeln bör behållas.

För de fall part har rätt till sammanträde synes det inte förekomma anledning att mot hans vilja låta detta avse endast några av sakfrågorna i målet. Sammanträdet bör i stället - om inte den enskilde begränsar sin begäran om muntlighet - avse målet i dess helhet. Härmed är dock inte sagt att RB:s omedelbarhetsprincip skulle tillämpas.

Det skall anmärkas att en lagstiftning av det slag, som nu har förordats, får ses som en minimilösning när det gäller de krav europa-konventionen ställer. Det kan finnas ytterligare fall där part bör tillerkännas en rätt till sammanträde. Domstolarna torde därför ha anledning att vara lyhörda för den rättsutveckling som sker rörande konventionen. I sakens natur ligger att lagstiftningen kan behöva ändras eller kompletteras, om den europiska domstolen kommer med nya avgöranden angående rätten till muntlighet i fall som avses i artikel 5 eller 6 i konventionen.

När man i övrigt ser på behovet av att ändra FPL:s regler om under vilka förutsättningar domstolen skall hålla sammanträde i ett förvaltningsrättsligt mål har man anledning konstatera att det för närvarande råder stora skillnader mellan olika domares sätt att tillämpa reglerna.

Vid den kartläggning av tillämpningen av FPL som utredningen låtit utföra var det sålunda ganska många tillfrågade domare som angav att de sällan eller aldrig tagit initiativ till ett sammanträde. För andra domare var emellertid sådana initiativ inte ovanliga. Som exempel på fall där ett domstolsinitiativ kan passa nämndes bl.a. fastighetstaxeringsmål. Som förklaring härtill angavs att domstolen i

sådana mål kan behöva hålla syn och att denna lätt kan förenas med ett sammanträde. Också körkortsmål nämndes som exempel. På frågan om de skulle ha velat ta initiativ till fler sammanträden var det många domare som svarade nej, men det var också många domare som svarade ja, om det inte varit för arbetsbördan.

Kartläggningen utvisar också att det finns en del domare som i stor utsträckning avslår enskildas framställningar om sammanträden, särskilt i skattemål, körkortsmål och kriminalvårdsmål, medan de flesta domare sällan eller nästan aldrig avslår en framställning. De allra flesta domare som tillfrågades vid kartläggningen var av den uppfattningen att sammanträden brukar vara till fördel för utredningen. I fråga om den enskilde partens rätt till sammanträde bör utvidgas var meningarna delade bland de tillfrågade.

Otvivelaktigt finns det många mål där ett sammanträde inte medför några fördelar utan bara nackdelar i form av kostnader, av en dämpad takt i målavverkningen och av ytterligare utdragna handläggningstider. I andra mål är emellertid situationen en annan.

Det finns sålunda mål i förvaltningsdomstolarna där det behövs ett muntligt inslag för att det skall kunna sägas att målet blivit "så utrett som dess beskaffenhet kräver" (se tidigare avsnitt om domstolens materiella funktion i målen). Ett sammanträde kan också ge parterna bättre möjligheter att föra fram sina synpunkter. Många enskilda har nämligen lättare för att tala än för att skriva. Det finns enskilda som menar att de inte kan hävda sig tillräckligt i en skriftlig process mot en tjänsteman, som har till yrke att bl.a. föra processer. Många enskilda kan också ha lättare att acceptera ett domstolsavgörande om de fått komma till tals vid ett sammanträde inför domstolen. I en del fall kan muntligheten vara ägnad att öka förtroendet för domstolen.

Att ett sammanträde kan ge domstolen bättre möjligheter att skaffa sig en för målets avgörande nödvändig kunskap beror bl.a. på att domstolen kan följa upp ett svar eller ett påstående med direkta frågor. Kommunikationskrav blir omedelbart tillgodosedda i sammanträdesfallen. Som många domare svarat vid utredningens kartläggning av tillämpningen av FPL torde det inte sällan vara till fördel för utredningen i ett mål eller främja ett snabbt avgörande av målet att det hålls ett sammanträde.

Mot den nu redovisade bakgrunden kan på goda grunder hävdas att en del domare är för passiva när det gäller att ta initiativ till sammanträden. Möjligheterna är dock små att i lagtexten mera exakt ange de förutsättningar under vilka domstolen i detta hänseende bör agera aktivt. Vad det kommer an på är bl.a. vilka brister som finns i utredningen, hur stora möjligheterna kan antas vara att bristerna rättas till vid ett sammanträde och hur omfattande domstolens utrednings-skyldighet är beträffande den typ av fråga som det gäller. Att domstolen skall ta den nu berörda typen av hänsyn ligger redan i den

nuvarande formuleringen av vilken framgår att domstolen får föranstalta om muntlig förhandling när detta är "till fördel för utredningen".

Lagstiftaren kan emellertid ge uttryck åt en viljeinriktning. En mer enhetlig tillämpning av bestämmelsen om domstolsinitiativ - i huvudsak efter de principer som mer aktiva domare tillämpar - kan man förväntas få till stånd genom att låta det redan av lagtexten framgå att domstolen "bör" (och alltså inte bara "får") föranstalta om sammanträde när vissa i lagen angivna förutsättningar föreligger. Genom en sådan ändring skulle nämligen tydligare framgå att det i princip inte är den enskilde domarens personlighet som får vara avgörande för om domstolen skall ta något initiativ. Domstolarnas agerande på den nu berörda punkten måste ju i stället präglas av det krav på rätt till likabehandling som måste vara ledstjärnan för all rättskipning. Den nu berörda ändringen bör därför göras.

Genom att "bör" och inte "skall" används i lagtexten framgår att det finns fall i vilka sammanträde inte bör komma till stånd trots att detta skulle vara till fördel för utredningen i ett mål eller främja ett snabbt avgörande av målet. Här kommer in i bilden bl.a. vissa uttalanden som gjordes i samband med att FPL tillkom, nämligen att domstolen bör kunna ta hänsyn till tvisteföremålets värde och kostnaderna för ett sammanträde. Inte heller i fortsättningen kan man undgå att göra processekonomiska hänsynstaganden i samband med ställningstaganden till om sammanträden skall komma till stånd. Också sakens beskaffenhet kommer givetvis in i bilden. Den omständigheten att ingen av parterna vill ha ett sammanträde kan utgöra ett starkt skäl mot att ett sådant hålls.

Självklart måste domstolen föranstalta om sammanträde, om ett vittne eller en sakkunnig skall höras inför domstolen, och i åtskilliga fall är det lämpligt att det hålls sammanträde också i anslutning till att domstolen håller en syn i målet.

De omständigheter som har betydelse för prövningen av en fråga om sammanträde bör hållas framstår ofta i en klarare belysning i en högre rätt än i en lägre, och detta medför att det kan vara lättare för en högre rätt att avstå från sammanträde. En högre rätt kan emellertid också ha särskilt god anledning att ta initiativ till ett sammanträde, nämligen om det förekommit ett sammanträde i den lägre instansen. För hovrätt och högsta domstolen gäller enligt 50 kap. 23 §, 51 kap. 23 § och 55 kap. 14 § att det kan föreligga hinder mot att ändra en trovärdighetsbedömning som lägre rätt gjort beträffande en utsaga av vittne eller sakkunnig, om inte vederbörande hörs även i den högre instansen. Det finns visserligen ingen bestämmelse i FPL som motsvarar dessa bestämmelser eller hänvisar till dessa, men den grundtanke som ligger bakom RB:s regler på den nu berörda punkten

får i en inte obetydlig utsträckning antas ha bärkraft utan särskild bestämmelse om detta.

Även när det gäller prövningen av enskildas framställningar om sammanträde finns det - enligt vad den av utredningen framtagna kartläggningen utvisar - goda skäl att söka åstadkomma en större enhetlighet i huvudsak enligt de principer de mer aktiva domarna tillämpar. Utgångspunkten måste vara att en framställning om sammanträde bifalls om trovärdigheten av den enskildes uppgifter i målet har betydelse för domstolens avgörande (jfr regeringsrättens årsbok 1987 not 246, 313 och 650, försäkringsöverdomstolens avgörande FÖD 1989:34 samt JO 1983/84 s. 419 och 1990/91 s. 251). Detta betyder att den enskildes uppgifter rörande relevanta sakfrågor inte bör tas för annat än goda i domstolens avgörande, om en av honom gjord framställning om sammanträde inte bifalls (även här finns det dock anledning att göra undantag för sådana situationer som avses i 35 kap. 7 § RB).

Det kan diskuteras hur den uppstramning av tillämpningen av reglerna om den enskildes rätt till sammanträde som behöver ske bör åstadkommas. En nära till hands liggande möjlighet är att rikta in reformen på det i lagtexten intagna undantagsrekvisitet för fall där ett sammanträde är obehövligt. Antagligen är det främst detta rekvisit som leder till olikheterna i tillämpningen av huvudregeln om att sammanträde skall hållas, när den enskilde begär detta. Rekvisitet kan nämligen uppfattas som så abstrakt att dess tillämpning inte behöver knyta an till särskilda förhållanden i målet.

En bättre utväg synes emellertid vara att slå samman de båda undantagsrekvisiten till ett rekvisit innebärande att sammanträde inte behöver hållas om domstolen på grund av särskild omständighet finner att detta är obehövligt. Med en sådan undantagsregel synes man ha anledning räkna med att rättstillämpningen mer allmänt kan hamna ungefär på den nivå där mera aktiva domare redan låtit den ligga. Vi förordar därför att den nuvarande regeln om parts rätt till sammanträde ändras så att i kammarrätt och länsrätt förhandling skall hållas om en enskild part begär detta och domstolen inte på grund av särskild omständighet finner att detta är obehövligt.

Domstolen bör med stöd av denna bestämmelse kunna avstå från att på partens begäran hålla sammanträde, om det på grund av förhållandena i målet finns anledning räkna med att det inte vid sammanträdet skulle kunna komma fram något som påverkar utgången i målet. En särskild omständighet kan givetvis vara att det inte skall ske någon prövning i sak eller att framställningen om sammanträde görs av en part vars talan ändå kommer att bifallas. Ett annat exempel är att det bara är en rättsfråga i målet om vilken det råder olika uppfattningar. Detta är i särskilt hög grad fallet om den enskilde endast vill få tillfälle att kritisera en antagen rättsnorm eller om hans

talans av annan anledning inte under några faktiska omständigheter kan bifallas. Det kan emellertid också vara så att parterna bör tillåtas argumentera muntligt rörande en rättsfråga.

Ett av departementschefen i samband med FPL:s tillkomst gjort uttalande om att sammanträden kan ha ett värde också för att ge parten en bättre förståelse för innebörden av det blivande avgörandet i målet kanske inte väger särskilt tungt när det gäller att bedöma om en parts begäran om sammanträde skall bifallas. För det ändamålet gäller ju principer om att domar och andra avgöranden skall vara motiverade på ett begripligt sätt. En annan sak är att parten kan ha lättare att acceptera avgörandet, om han fått komma till tals vid ett sammanträde, och detta kan därmed vara ett gott skäl att hålla ett sammanträde på begäran av enskild part.

Att ett mål gäller en bagatellartad sak eller att ett sammanträde skulle föra med sig mycket stora kostnader jämfört med vad målet gäller är i sig inte skäl som medför att sammanträde är obehövligt. Däremot talar sådana omständigheter med styrka för att sammanträdet hålls på telefon och inte inför domstolen.

Med det av oss förordade rekvisitet för avslag på en framställning om hållande av sammanträde torde det även för lekmän vara klart att det är domstolen och inte parterna som har att göra de bedömningar som förutsätts för regelns tillämpning (jfr JO 1981/82 s. 305).

När ett avgörande rörande en interimistisk fråga i ett mål är så brådskande att man inte hinner med ett sammanträde bör givetvis beslut kunna fattas utan att det hålls något sammanträde. För vissa fall finns det dock bestämmelser om att sammanträde måste föregå ett avgörande av interimistisk natur (se t.ex. 35 § LVU).

Det skall nämnas att frågor om hur domstolen bör förfara när den avslår en enskild parts framställning om sammanträde har utförligt behandlats av JO (JO 1981/82 s. 306; jfr regeringsrättens årsbok 1986 not 350). Någon anledning att i det hänseendet ingripa med lagstiftning torde inte föreligga. För det fall att en begäran om sammanträde avslås därför att partens talan kan bifallas även utan att sammanträdet hålls torde det i flertalet fall vara lämpligast att avslagsbeslutet meddelas i samband med att målet avgörs.

Utformningen av ett sammanträde som hålls i annat än förberedande syfte

Frågorna om under vilka förutsättningar ett sammanträde skall hållas är långtifrån de enda frågor som är värda lagstiftarens intresse när det gäller muntlighet i annat än förberedande syfte. Också frågor om t.ex. sammanträdenas koncentration och omedelbarhet måste uppmärksammas.

Ett sammanträde som hålls enligt FPL kan avse en eller flera frågor

i målet eller målet i dess helhet. Avgörandet av målet kommer ofta i mer eller mindre direkt anslutning till sammanträdet. Avgörandet behöver emellertid inte ens i det fallet att sammanträdet avsett målet i dess helhet grundas uteslutande på vad som förekommit vid sammanträdet utan kan grundas även på handlingarna. Det som har sagts nu kan sammanfattas i ett i motiven till FPL förekommande uttalande att muntligheten enligt FPL endast utgör ett komplement till den skriftliga handläggningen.

Mot det som har sagts nu om FPL-sammanträden skall ställas att de sammanträden som enligt RB i många fall måste föregå målets avgörande alltid avser målet i dess helhet. Ett sammanträde skall i princip pågå till dess att hela målet behandlats. Det finns dock möjligheter att besluta om avbrott eller uppskov.

Vad man i den tidigare gällande ordningen vände sig mot genom denna reglering i RB var bl.a. att vittnesförhören skedde vid en mängd olika tillfällen, ofta med flera veckor eller till och med flera månader emellan. Det kunde därmed ha gått lång tid från ett förhör till dess att målet skulle avgöras. Domstolen hade därmed vid målets avgörande ofta ingen levande minnesbild av själva förhöret, något som formellt sett inte spelade någon roll med hänsyn till att varje avgörande skulle grundas på protokollet. Faktiskt sett kunde dock givetvis förhållandena vara till hinders för en god bevisvärdering.

Avgörandet får i ett huvudförhandlingsfall enligt RB inte grundas på annat än det som förekommit vid förhandlingen. Detta krav skall inte tolkas alltför bokstavligt. En skriftlig handling behöver sällan läsas upp vid huvudförhandlingen för att bli processmaterial. Domstolen kan nämligen förordna att skriftliga handlingar skall anses upptagna vid förhandlingen utan att de lästs upp, om parterna medger detta och domstolens ledamöter tagit del av handlingarna och det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna (se 43 kap. 8 § tredje stycket och 46 kap. 7 § första stycket RB). Det finns också möjligheter för domstolen att tillåta att den utredning som presenterats vid huvudförhandlingen kompletteras efter huvudförhandlingen, om kompletteringen är av enkel beskaffenhet (43 kap. 14 § och 46 kap. 17 § RB).

För förvaltningsmålens del finns det inte tillräckliga skäl att mera generellt upprätthålla samma krav som i RB när det gäller förfarandets koncentration och omedelbarhet. Man måste nämligen ta hänsyn till att målen i förvaltningsdomstol inte sällan är sådana att ett sammanträde bör begränsas till en viss fråga i målet - om inte enskild part utnyttjat en rätt att få sammanträde till stånd rörande hela målet. Att det över huvud taget finns anledning att begränsa sammanträden enligt FPL men ej sammanträden enligt RB till en viss fråga i målet är naturligt. Förfarandet intar ju i sådant fall en mellanställning mellan att vara skriftligt och att vara muntligt.

Mot att man i FPL mera generellt upprätthåller samma krav som i RB när det gäller förfarandets koncentration och omedelbarhet talar också att parterna i allmänhet inte har möjlighet att anlita ombud. Det är därför svårt att sörja för att inte sammanträden efteråt behöver kompletteras genom skriftväxling och detta i en avsevärt större omfattning än vad som är tillåtet enligt RB.

I fråga om målen enligt FPL står man därför inför speciella problem, om man såvitt gäller koncentration och omedelbarhet väljer att låta FPL efterlikna RB. Behovet av omedelbarhet och koncentration är i allmänhet inte heller så stort, eftersom det i de förvaltningsrättsliga målen relativt sällan uppkommer frågor om tilltrosvärdering av muntlig bevisning.

Vår anslutning till europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna torde inte kunna tas till intäkt för att ett domstolsförfarande i vissa fall måste vara präglat av omedelbarhet och koncentration. När det gäller rätten till muntlighet har nämligen i den europeiska domstolens praxis inte sällan betonats endast "parts rätt att bli hörd av domstolen", och den rätten tillgodoses ju oavsett om man har RB-systemet eller FPL-systemet. Det finns ännu inga avgöranden av den domstolen som pekar på att ett muntligt förfarande måste ha viss karaktär.

Om det emellertid i ett visst mål blir fråga om att värdera muntlig bevisning, är RB-systemet otvivelaktigt bättre än FPL-systemet, särskilt när trovärdigheten av utsagor kan sättas i fråga. Detta behöver dock inte medföra att man i FPL inför regler om att för vissa situationer ett RB-liknande system skall tillämpas i förvaltningsdomstol. För sådana fall där trovärdighetsfrågorna är svårbedömda är det nämligen inte ens med nu gällande regler någonting som hindrar att ett förfarande enligt FPL anordnas i huvudsak enligt vad som sägs i RB beträffande omedelbarhet och koncentration, och många förvaltningsdomare anordnar vid behov redan idag förfarandet på detta sätt.

Med relativt enkla medel som många domare - kanske till och med det stora flertalet - faktiskt utnyttjar redan idag kan man komma ganska nära RB:s omedelbarhetsprincip. Om sålunda domstolen vid ett sammanträde i behövlig omfattning redogör för de handlingar som finns i målet och något skriftligt material inte kommer in till domstolen efter sammanträdet har ju omedelbarhetsprincipen faktiskt tillgodosetts i det nu berörda hänseendet (en annan sak är att förfarandet kanske saknar bevisomedelbarhet). Inte ens enligt RB ställs det några krav på att alla handlingar skall läsas upp. Tvärtom kan enligt RB domstolen i stor utsträckning avstå från en genomgång av sådana handlingar som domstolens ledamöter redan har tagit del av, om parterna godtar detta.

En redovisning av vad det finns för skriftligt material utgör i de

flesta fall ett naturligt led i den presentation av målet som domstolens ordförande behöver göra innan det muntliga hörandet av parter och eventuella vittnen tar vid. För målen i förvaltningsdomstol kan man ofta nöja sig med en ganska enkel redovisning.

Sammanträdet blir ofta enklare och bättre om parterna får agera med utgångspunkt i en redovisning av nu angivet slag. Man minskar också risken av att en part i sin muntliga framställning förbiser viktiga fakta. Metoden att vid ett sammanträde i viss utsträckning redovisa det skriftliga materialet kan alltså bidra till att höja både processeffektiviteten och rättssäkerheten. Under alla omständigheter är det för processeffektiviteten viktigt att parterna vet vilket material som redan är känt för domstolens ledamöter och för rättssäkerheten viktigt att parterna vet att omedelbarhetsprincipen inte gäller.

Det är dock inte sagt att det alltid bör ankomma på domaren att på nu angivet sätt presentera saken. I vissa fall bör nämligen denna uppgift kunna överlåtas till parterna. Detta innebär att parten håller vad som med den allmänna processrättens terminologi kallas sakframställning. Av en enskild part som saknar ombud eller som har ett ombud utan stor processvana kan man dock inte i mål enligt FPL kräva att han presenterar saken, och mycket talar för att man bör avstå från att kräva en sådan presentation också i sådana fall där två eller flera enskilda parter står mot varandra och någon av dem inte har anlitat kvalificerat ombud. Givetvis kan det också finnas andra fall i vilka det är lämpligast att domstolen svarar för presentationen.

Mycket av det som har sagts nu har handlat om vad som bör äga rum under sammanträden. Denna fråga är f.n. inte reglerad i FPL. Såvitt gäller förberedande sammanträden lämnar även RB i stor utsträckning öppet hur sammanträdet skall gå till. Däremot upptar RB relativt ingående bestämmelser rörande frågan vad som skall förekomma vid en huvudförhandling. Bland dessa kan nämnas bestämmelser om att sedan parterna hållit sina sakframställningar utredningen i målet skall förebringas och att parterna därefter skall få tillfälle att hålla slutpläderingar. Från dessa bestämmelser, vilka sammantagna kan sägas uttrycka en normaldagordning för ett sammanträde, har den allmänna domstolen alltid en möjlighet att besluta om avvikelser.

Såvitt gäller huvudförhandlingar anges vidare i RB bl.a. att domstolen skall se till att ordning och reda iakttas vid handläggningen och att inget onödigt dras in i målet (43 kap. 4 § och 46 kap. 4 § RB). I sist angivna del finns det en motsvarighet i 8 § FPL där det anges att domstolen får avvisa överflödigt utredning.

När man bedömer frågan om det skulle vara till fördel att man även i FPL införde regler om hur ett sammanträde normalt bör gå till, kan man inte bortse från vissa arbetsekonomiska faktorer, som gör sig gällande särskilt när det handlar om sådana parter och ombud som

inte är vana att processa enligt FPL eller inför den domare det gäller. Som det är nu vet nog inte alltid parter och ombud vad som kommer att krävas av dem i samband med sammanträden. Därmed kanske de förbereder sig inför uppgifter som de senare inte får utföra, t.ex. att presentera saken för domstolen. När ombudet inte förbereder sig för uppgifterna, kanske domstolen vill att han utför dem. En bristande förutsebarhet kan därmed leda till att parter och ombud inte på bästa sätt kan utföra sina uppgifter. Det som har sagts nu talar för att man i vissa fall gör effektivitetsvinster genom någon form av styrning beträffande sammanträdens förlopp. Man tillgodoser ju också kravet på likformighet.

Beträffande sammanträden enligt FPL finns det också ett problem som inte förekommer i fråga om sammanträden enligt RB, nämligen att sammanträdet kan komma att begränsas till en viss fråga i målet. Självklart kan det medföra bortkastad tid och bortkastade resurser, om parter och ombud förbereder sig inför ett sammanträde avseende hela målet, när domstolen inte har för avsikt att låta sammanträdet avse mer än en viss fråga.

När det gäller eventuella bestämmelser i den nya förfarandelagen om sådant som att domstolen skall se till att ordning och reda iaktas vid handläggningen är det inte behovet av att skapa förutsebarhet för parterna som gör att man kan vilja ha en reglering. I stället handlar det om att skapa garantier för att domstolen sörjer för effektivitet under sammanträdena.

En reglering av de nu berörda frågorna kan emellertid leda till att den nya förfarandelagen får en slagsida åt muntlighet som skulle ge en i huvudsak skev bild av verkligheten rörande en process enligt den lagen. På flera punkter är det också så att förhållandena varierar så mycket från mål till mål att det är omöjligt att i FPL ha lika fasta regler som i RB när det gäller frågor om hur en huvudförhandling skall gestalta sig och vad den skall avse. Bl.a. måste man ta särskilt stor hänsyn till att parter i allmänhet uppträder utan ombud. De särskilda skäl som föranlett att vissa regler tagits upp i RB gör sig inte heller gällande med samma styrka beträffande ett sammanträde som inte har huvudförhandlingskaraktär.

Självklart är det inte heller nödvändigt att den förutsebarhet som krävs åstadkoms genom den typ av regler för huvudförhandlingsfall som tas upp i RB. Ett alternativ, som vi finner bättre, är att kravet på förutsebarhet får tillgodoses genom en informell kommunikation mellan domstolen, å ena sidan, och parter och ombud, å andra sidan. Regler om en sådan kommunikation, som givetvis måste ske i god tid före sammanträdet och kanske företrädesvis på telefon, behöver inte tas in i den nya förfarandelagen. Den naturliga platsen för reglerna synes i stället vara i de för de berörda domstolarna gällande

förordningarna eller instruktionerna. Mer detaljerade riktlinjer till domare och andra för hur sammanträden skall gå till bör kunna dras upp på annat sätt, t.ex. i interna målbehandlingsrutiner. Inte oviktigt är att erforderlig utbildning äger rum.

I den nya förfarandelagen bör emellertid tas in en allmän bestämmelse om att ett sammanträde kan begränsas till att utreda parternas ståndpunkter i målet, till att ta upp muntlig bevisning eller på det sätt som annars är lämpligt.

Beslut om att sammanträde skall hållas, vad detta skall avse och hur kallelser skall utformas etc. bör regelmässigt kunna träffas av en ensamdomare. Självklart bör emellertid den domare som i en kollegial domstol är ansvarig för målet också kunna hänskjuta en tveksam fråga till avgörande av fullsutten rätt.

Sammanträden på telefon

Erfarenheterna har visat att telefonen - rätt använd - är ett förträffligt hjälpmedel i domstolsarbetet. Många saker kan klaras ut och åtskilliga missförstånd undanröjas under ett telefonsamtal. Mycken tid och pengar kan sparas på detta sätt.

Numera kan televerket koppla samman ett flertal telefonapparater med varandra till ett gruppsamtal. Det är emellertid tveksamt i vad mån en förvaltningsdomstol kan hålla ett formligt telefonsammanträde eller ta upp bevisning på telefon. När FPL tillkom hade lagstiftaren knappast möjligheterna av telefonsammanträden i tankarna. Reglerna i FPL om t.ex. kallelse till sammanträde och om påföljder för utevaro är inte anpassade till möjligheterna att sammanträden hålls på telefon.

För de allmänna domstolarnas del inleddes år 1979 på rättegångsutredningens initiativ en försöksverksamhet genom vilken vissa domstolar fick rätt att hålla förberedelser i tvistemål och sammanträden i tvistemål om mindre värden på telefon (prop. 1978/79: 88; SFS 1979: 103). Dessa domstolar fick också rätt att i viss utsträckning höra vittnen och sakkunniga på telefon.

Domstolsverket följde fortlöpande försöksverksamheten och avgav i december 1981 en rapport om denna till rättegångsutredningen. Rapporten var i stort sett mycket positiv till telefonanvändning. Rättegångsutredningen konstaterade i fråga om rättssäkerhetssynpunkterna på telefonanvändning att själva identifieringen av dem som hörts på telefon i praktiken inte tycktes ha erbjudit några problem. Utredningen konstaterade också att det inte heller hade rapporterats några andra negativa effekter från rättssäkerhetssynpunkt. Tvärtom hade det rapporterats fall där man kunnat tala om att rättssäkerheten ökat på det sättet att förhör kunnat komma till stånd just tack vare att förhöret kunnat ske på telefon.

Rättegångsutredningen drog av det framlagda materialet den slutsatsen att telefonen erbjöd betydande rationaliseringsmöjligheter för vissa mål. Samtidigt var det för utredningen klart att telefonsamtalet inte mer regelmässigt borde ersätta sammanträden inför domstolen eller en skriftlig hantering av mål.

De förslag som rättegångsutredningen lade fram angående telefonanvändning vann en praktiskt taget enhällig uppslutning vid remissbehandlingen. Domstolsverket framhöll i sitt remissvar ånyo att erfarenheterna av försöksverksamheten var mycket positiva. Utredningens förslag lades år 1988 till grund för en lagstiftning som i vissa hänseenden gick längre än vad utredningen förslagit (prop. 1986/87:89; SFS 1987: 747). Ett förberedelsesammanträde i allmän domstol får numera enligt 42 kap. 10 §, 45 kap. 13 §, 47 kap. 10 §, 50 kap. 10 §, 51 kap. 10 § och 55 kap. 15 § RB hållas på telefon, om det är lämpligt med hänsyn till sammanträdets ändamål och övriga omständigheter eller om ett sammanträde inför domstolen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att sammanträde hålls inför domstolen. I fråga om sammanträden som hålls på telefon gäller inte reglerna i RB om kallelser och förelägganden och om påföljder för utevaror.

Bevisning i allmän domstol får enligt 43 kap. 8 §, 46 kap. 7 §, 47 kap. 24 §, 50 kap. 15 §, 51 kap. 15 § och 55 kap. 15 § RB tas upp på telefon, om det är lämpligt med hänsyn till bevisningens art och övriga omständigheter eller om bevisupptagning enligt vanliga regler skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att bevisningen tas upp på sådant sätt. Vid bevisupptagning på telefon gäller inte reglerna i RB om kallelser och förelägganden och om påföljder för utevaror.

Erfarenheterna av telefonanvändning i allmän domstol är fortfarande goda och bör nu komma även förvaltningsdomstolarna till del. Med hänsyn till förvaltningsprocessens karaktär bör i förvaltningsdomstol telefon få komma till användning inte bara för förberedande sammanträden och bevisupptagning utan också för sammanträden som inte bara har förberedande syfte. Självklart finns det dock ett stort antal sammanträden som inte bör ske på telefon. Ett sammanträde bör liksom i allmän domstol hållas på telefon endast om detta är lämpligt med hänsyn till sammanträdets ändamål och övriga omständigheter eller om ett sammanträde inför domstolen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att sammanträde hålls inför domstolen. De enda sammanträden som aldrig bör kunna hållas på telefon utan att enskilda parter medger detta är de som sker i sådana mål som omfattas av artikel 5 och 6 i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Bevisupptagning bör kunna ske telefonledes

i samma utsträckning som i allmän domstol.

Det skall avslutningsvis nämnas att tekniska framsteg nog gjort att möjligheterna att i domstolsarbetet använda bildöverföring kommit närmare. Som rättegångsutredningen uttalade redan år 1978 är det emellertid en vanlig erfarenhet av utomlands bedriven försöksverksamhet med bildöverföring i samband med rättegång att själva bilden efter en kort stunds samtal blir ointressant och att skillnaden mot ett vanligt telefonsamtal därför blir ganska liten. För att tillgodose sekretesshänsyn kan numera i viss utsträckning telefonsamtal hållas utan att utomstående har möjlighet att obehörigen avlyssna dem (s.k. kodade samtal).

Sammanfattning

En förvaltningsprocess är långtifrån alltid rent skriftlig. I handläggningen får enligt 9 § andra stycket FPL beträffande viss fråga ingå en *munlig förhandling* eller - som det numera brukar uttryckas - ett sammanträde, när detta kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Av tredje stycket samma paragraf framgår att i kammarrätt, försäkringsrätt och länsrätt sammanträde skall hållas, om enskild part som för talan i målet begär det och ett sammanträde inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar emot det.

För vissa måltyper gäller speciella regler vilka bl.a. innebär att enskild part har en närmast obligatorisk rätt till sammanträde. Det gäller mål enligt lagen med vissa bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) samt taxeringslagen (när fråga är om uttagande av särskild avgift).

Den muntliga handläggningsformen i förvaltningsdomstolarna är inte att se som ett alternativ till den skriftliga utan som ett komplement till denna. Ett sammanträde syftar alltså aldrig till att ensamt åstadkomma ett fullständigt beslutsunderlag. I stället skall även i sammanträdesfall ett avgörande grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet.

Detta skall jämföras med att ett mål enligt RB normalt skall avgöras efter en huvudförhandling (muntlighetsprincipen) som såvitt möjligt skall hållas i ett sammanhang (koncentrationsprincipen). Enligt RB skall bevisningen såvitt möjligt tas upp vid huvudförhandlingen (bevisomedelbarhetens princip) och avgörandet får grundas endast på vad som förekommit vid huvudförhandlingen (omedelbarhetsprincipen). För att principerna skall kunna tillgodoses finns det enligt RB ett förberedande skede i varje måls handläggning, och under det skedet kan förekomma förberedande sammanträden.

Ingen av de nu berörda principerna behöver enligt nu gällande regler upprätthållas i en process enligt FPL, och det torde på den

punkten inte föreligga tillräckliga skäl att nu göra några ändringar. Ett avgörande bör alltså - liksom hittills - även i sammanträdesfall kunna grundas på allt som förekommit i målet. Vidare bör även i fortsättningen ett sammanträde kunna begränsas till att avse viss fråga i målet.

Det som har sagts nu bör inte hindra att förfarandet vid behov utformas efter vad som gäller enligt RB. Det är här att märka att exempelvis det förhållandet att man i mål enligt RB håller förberedande sammanträden inte direkt har något med de angivna principerna i RB att göra. Det beror i stället bl.a. på att sådana sammanträden är bra när det gäller att så utreda en tillkrånglad sak att parterna (och rätten) vet hur man skall gå vidare. Redan enligt nu gällande regler anordnas i inte obetydlig utsträckning förberedande sammanträden i mål enligt FPL, och möjligheten att utnyttja detta för vissa mål så värdefulla instrument bör uttryckligen framhållas i lagtexten. Vid sammanträdet bör endast en domare behöva delta, och i länsrätt bör den domaren även ha viss möjlighet att avgöra målet ensam.

Ser man till RB:s koncentrations- och omedelbarhetsprinciper har man anledning konstatera att de har sina största företräden i de fall där det blir aktuellt att värdera muntlig bevisning, särskilt i de fall där man kan sätta de hörda personernas trovärdighet i fråga. Det behövs emellertid inga uttryckliga regler för att en domare skall kunna iakta samma principer i ett visst mål enligt FPL.

Det som har sagts nu gäller även RB:s bevisomedelbarhetsprincip. När det gäller bevisning är det emellertid en fråga som synes värd ett särskilt beaktande, nämligen rättens möjligheter att avvisa erbjuden bevisning. Bevisomedelbarhetsprincipen synes böra lagfästas i så motto att om ena parten tillåtits åberopa en skriftlig vittnesberättelse vittnet ändå skall höras inför domstolen, om denna på grund av begäran från motparten eller av andra skäl finner det behövligt.

Tolkningen av de nuvarande reglerna om under vilka förutsättningar sammanträde skall hållas varierar ganska kraftigt. Det finns domare som sällan eller aldrig tar initiativet till sammanträden, medan detta för andra inte är ovanligt. Vissa domare avvisar nästan aldrig en enskild parts begäran om sammanträde, medan andra gör detta ganska ofta.

Goda skäl talar för att man på den nu berörda punkten bör söka åstadkomma en ökad enhetlighet genom att ändra reglerna om förutsättningarna för hållande av sammanträde. Med hänsyn till de fördelar, som de flesta domarna menat att sammanträden har, synes det vara naturligt att som riktlinjer för en mera enhetlig reglering ha de normer som utbildats av de domare som relativt ofta håller sammanträden.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår vi att sammanträde *bör* hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande i målet. Särskilda skäl kan dock tala mot att sammanträde hålls, och lagstiftningen måste lämna utrymme för ett hänsynstagande till detta. Vidare bör i lagen anges att i kammarrätt, försäkringsrätt och länsrätt sammanträde *skall* hållas, om enskild som för talan i målet begär det och det inte på grund av särskilda omständigheter är obehövligt.

När det gäller frågor om förutsättningarna för hållande av sammanträde i annat än förberedande syfte bör man också uppmärksamma den av bl.a. Sverige antagna europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Man har nämligen anledning räkna med att den europeiska domstol, som har till uppgift att övervaka att de fördragsslutande staterna efterlever konventionen, kan finna anledning att tolka konventionen på det sättet att enskilda parter under vissa förutsättningar anses ha rätt till sammanträde i vissa sådana måltyper som handläggs enligt FPL. För att med en sådan tolkning de svenska bestämmelserna inte skall kunna sägas stå i strid med konventionen bör införas en regel om att enskild part i kammarrätt och länsrätt har rätt till sammanträde när målet avser frihetsberövande, sanktionsavgift, äganderätt till egendom, rätt att fortsätta viss näringsverksamhet eller rätt till vårdnad om eller umgänge med barn.

Undantag från de nu berörda reglerna om parts rätt till muntlighet bör göras för de fallen att målet inte skall prövas i sak, att avgörandet inte går parten emot eller att sammanträdet av annan anledning är uppenbart obehövligt.

Förhållandena skiftar alltför mycket från mål till mål för att man i FPL skall kunna närmare ange vad som skall förekomma vid ett sammanträde enligt den lagen och i vilken ordning olika sammanträdesinslag skall förekomma. På något sätt måste man emellertid sörja för att parter och ombud, som beger sig till en förhandling, i förväg är informerade om sådant som kommer att krävas av dem. Arbetsekonomiska faktorer talar exempelvis för att ombud alltid är i förväg informerade om sådant som rätten förväntar sig att de skall hålla en sakframställning och att de även känner till att rätten avser att begränsa ett sammanträde till viss fråga. Bestämmelser om hur och i vilken omfattning informationen till parter och ombud skall ges passar emellertid inte i FPL utan bör tas in i bl.a. de olika domstolarnas instruktioner och arbetsordningar.

En ytterligare fråga om sammanträden gäller möjligheterna att hålla sådana på telefon. Allmänna domstolar kan numera i betydande utsträckning hålla förberedande sammanträden och ta upp bevisning på telefon. Erfarenheterna av den verksamheten är goda. Motsvarande möjligheter bör därför erbjudas förvaltningsdomstolarna.

Med hänsyn till förvaltningsprocesens karaktär synes inte bara förberedande sammanträden utan även andra sammanträden få ske på telefon.

25.7 Omröstning

Sammanfattning: I detta avsnitt diskuterar vi frågor angående omröstning i domstol.

25.7.1 Gällande rätt

Inledning

När det i en domstol förekommer skilda meningar i fråga om hur domstolen bör besluta behöver omröstning ske. För de allmänna domstolarna finns bestämmelser angående omröstning i 16 och 29 kap. RB. Det förra kapitlet avser tvistemål, det senare brottmål. De omröstningsregler som finns för andra domstolar och myndigheter eller för speciella måltyper upptar hänvisningar antingen till både 16 och 29 kap. RB eller till ettdera av dessa kapitel.

För att man skall förstå vad som gäller i fråga angående omröstning i förvaltningsdomstol måste man börja med att undersöka hur RB-reglerna skall tillämpas i allmän domstol. De oklarheter som finns i regelsystemet gör sig nämligen gällande på samma sätt oavsett domstolstyp.

RB-reglerna och deras tillämpning i allmän domstol

Grundprincipen enligt RB är att omröstning skall ske när det vid en överläggning förekommer skiljaktiga meningar. Reglerna om den ordning i vilken ledamöterna skall rösta (*omröstningsordningen*) är i princip desamma för tvistemål och brottmål (16 kap. 1 § och 29 kap. 1 § RB). Endast brottmålsreglerna anger dock den ordning i vilken nämndemän skall rösta.

Normalt skall endast en omröstning ske i målet. I viss utsträckning kan dock förekomma särskilda omröstningar. Frågor om vad som kan göras till föremål för särskild omröstning (*omröstningstema*) regleras i första hand av 16 kap. 2 § och 29 kap. 2 § RB. Att det hålls särskilda omröstningar och inte bara en samlad omröstning får sin betydelse av det förhållandet att även den, som i viss omröstning blivit överröstad, normalt skall delta i senare omröstningar och därvid godta resultatet av den tidigare omröstningen. För att det skall vara meningsfullt att hålla en särskild omröstning måste det förekomma minst två frågor i målet om vilka domstolens ledamöter har olika meningar. De begränsningar som finns av möjligheterna att hålla särskild omröstning leder till att inte varje domskälsfråga kan avgöras genom en formell omröstning enligt RB (se rättsfallet NJA 1968 s. 327 om att domskäl kan behöva utformas av de ledamöter vilkas uppfattning skall gälla enligt omröstningsreglerna).

I fråga om vad som kan utgöra omröstningstema finns det djupgående skillnader mellan tvistemålsreglerna och brottmålsreglerna. Både i brottmål och tvistemål gäller visserligen att rättegångsfrågor skall ställas upp till särskild omröstning. Såvitt gäller omröstning angående saken finns det också vissa gemensamma principer, nämligen att särskild omröstning skall hållas rörande vad som är tillåtet omröstningstema, om detta kan påverka utgången av målet, och att vid förening av flera mål särskild omröstning kan ske beträffande vart och ett av målen. Skyldigheten att hålla särskild omröstning rörande saken är emellertid i andra hänseenden mera omfattande i tvistemål än i brottmål. Endast för tvistemålen gäller sålunda att varje rättsfaktum (dvs. omständighet av omedelbar betydelse för utgången) kan ställas upp till särskild omröstning (se 16 kap. 2 § andra stycket RB).

Att domstolen i en tvistemålsrättegång uppställer skilda rättsfakta till särskilda omröstningar innebär t.ex. att domstolen kan komma att anse ett avtal giltigt trots att en ledamot av tre anser att avtalet är ogiltigt på grund av svek och en annan av de tre ledamöterna att avtalet är ogiltigt på grund av tvång. Utgången kan sägas styras av "skälen".

Att domstolen i en brottmålsrättegång inte uppställer skilda rättsfakta till särskilda omröstningar innebär t.ex. att domstolen kommer att frikänna en tilltalad när en av tre ledamöter anser att gärningen inte är styrkt medan en annan ledamot anser att påföljd bortfallit på grund av preskription. Utgången kan sägas styras av "slutet". Detta gynnar i de allra flesta fall den tilltalade/svaranden. Även i en brottmålsrättegång kan dock förekomma särskilda omröstningar rörande en och samma sak. Detta hänger samman med att påföljdssystemet är relativt invecklat. I princip avser sådana omröstningar aldrig endast ett av de rättsfakta på vilka avgörandet skall bygga utan i stället en viss rättsföljd.

Regler om *beräkning av omröstningsresultatet* finns i 16 kap. 3 och 4 §§ samt i 29 kap. 3 och 4 §§ RB. Både i tvistemål och brottmål gäller att en mening som omfattas av majoriteten skall gälla. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Om det emellertid vid lika röstetal i brottmål finns en mening som är lindrigare eller mindre ingripande för den tilltalade skall den gälla. Om det i en och samma omröstning framförs fler än två meningar fastställs både i tvistemål och brottmål omröstningsresultatet i första hand enligt principen att det större innefattar det mindre (majus includit minus).

Både i tvistemål och brottmål gäller att domstolen kan anordna en särskild omröstning i de fall där *olika meningar finns i fråga om hur omröstning skall ske* eller i fråga om vilken mening som skall gälla (16 kap. 5 § och 29 kap. 5 § RB). Vid sådan omröstning har ordföranden alltid utslagsröst vid lika röstetal.

Sammanfattningsvis kan sägas att det såvitt gäller omröstning finns två stora skillnader mellan tvistemålsreglerna och brottmålsreglerna, nämligen dels när det gäller tillåtna omröstningsteman, dels när det gäller beräkningen av omröstningsresultatet vid lika röstetal. Brottmålsreglerna ger i båda hänseendena den tilltalade en mera förmånlig ställning i processen än vad åklagaren har. Detta är ett uttryck för principen om favor defensionis. Denna princip yttrar sig när det gäller brottmålsprocessen också på många andra sätt, t.ex när det gäller rätten till offentlig försvarare och möjligheterna att få resning. Också principen att åklagaren har bevisbördan (in dubio pro reo) och principen att i tveksamma fall regler skall tolkas till den tilltalades fördel (in dubio mitius) ingår i principen om favor defensionis, som har gammal hävd när det gäller frågor om ansvar för brott och som i något växlande former torde återfinnas i alla rättsstater.

Även om det nog är ganska sällan som skillnaderna mellan regelsystemen i frågor angående omröstning kan få praktisk betydelse, är det givetvis angeläget att det i varje enskilt fall går att avgöra *vilket regelsystem som är tillämpligt*. När RB tillkom var det relativt enkelt att avgöra vilketdera av de båda regelsystemen som var tillämpligt. Till att samma fråga numera kan erbjuda svårigheter att besvara har framför allt bidragit att åtskilliga typer av förfaranden efter år 1970 har depenaliserats eller avkriminaliserats genom att straff ersatts av sanktionsavgifter av förut okända slag eller av nya typer av disciplinära åtgärder. Vidare har på många tidigare oreglerade områden tillkommit nya typer av regleringar.

Fortfarande gäller dock som utgångspunkt RB:s ursprungliga uppdelning i skilda handläggningsformer för tvistemål och brottmål. Detta innebär att såsom brottmål skall anses endast mål angående ansvar för brott. Härtill kommer emellertid att det för viss måltyp i annan lag kan vara föreskrivet att ett mål helt eller delvis skall handläggas som brottmål. Bestämmelser av det slaget finns bl.a. när det gäller

1. förändring enligt 34 eller 38 kap. BrB av en redan ådömd påföljd (se 19 § RB:s promulgationslag),
2. bevistalan mot underårig enligt 19 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,
3. förvandling av böter enligt 15 § bötesverkställighetslagen (1979:189),
4. vattenföroreningsavgift som en redare eller annan kan ha att utge enligt 8 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg,
5. övertidsavgift som arbetsgivare kan ha att utge enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673),
6. utdömande av vite enligt lagen (1985:206) om viten,

7. näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud (se 8 § den lagen),
8. förverkande av egendom till det allmänna eller om annan särskild rättsverkan av brott, när frågan inte rör någon som är tilltalad för brott (se 2 § lagen 1986:1009 om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.),
9. tilläggsavgift som någon kan ha att utge enligt 10 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10) samt
10. särskild avgift för anställande av utlänning utan arbetstillstånd som en arbetsgivare kan ha att utge enligt 10 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529).

Sådana mål som inte är brottmål är tvistemål. Detta innebär såvitt gäller sanktionsavgifter att såsom tvistemål kan komma att handläggas frågor om t.ex.

1. miljöskyddsavgift enligt 52 § miljöskyddslagen (1969:387),
2. varselavgift enligt 17 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder,
3. trafikförsäkringsavgift enligt 31 § trafikskadelagen (1975:1410),
4. tilläggsavgift enligt lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik samt
5. kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering.

Som tvistemål skall också handläggas talan mot myndighets beslut angående disciplinansvar eller avskedande enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning. I de flesta fall handläggs sådan talan av arbetsdomstolen enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvist. Det skall nämnas att vid omröstning i myndigheten reglerna i 29 kap. RB gäller (se 15 kap. 7 § lagen om offentlig anställning).

Fristående ärenden enligt RB (t.ex. angående förordnande av försvarare på förundersökningsstadiet eller angående förprocessuell säkerhetsåtgärd) följer i första hand den reglering som gäller för det mål ärendet avser.

I ärenden enligt lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (ärendelagen) gäller tvistemålsbestämmelserna subsidiärt (se 11 § den lagen). Ärendelagen avser ärenden angående rättsvård som tingsrätt har att uppta självmant eller efter ansökan och som inte enligt lag eller författning skall handläggas i den för tvistemål eller brottmål föreskrivna ordningen, dock inte ärenden som angår straff eller annan med brott förenad påföljd. Enligt 10 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift tillämpas ärendelagen även i fråga om överklagande till tingsrätt av beslut om felparkeringsavgift enligt den lagen. Enligt 50 § lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. skall ärendelagen tillämpas också i fråga om besvär

till tingsrätt över beslut om disciplinpåföljd enligt den lagen. Vidare gäller ärendelagen vid tingsrätts prövning av fråga enligt lagen (1988:688) om besöksförbud. Beträffande omröstning i fråga om besöksförbud gäller enligt 18 § andra stycket lagen om besöksförbud reglerna i 29 kap. RB i tillämpliga delar. Tingsrätts beslut enligt ärendelagen överklagas enligt de nu gällande reglerna genom besvär och även i besvärsmålet är tvistemålsregler tillämpliga.

I en *tvistemålsrättegång* skall givetvis i normala fall tillämpas de omröstningsregler som gäller för tvistemål. I vissa fall är emellertid omröstningsreglerna för brottmål tillämpliga, nämligen när omröstningen gäller fråga om ansvar, utdömande av vite eller någons hållande i häkte (16 kap. 6 § RB). Den omständigheten att ett mål eller ärende skall hanteras som tvistemål eller att beträffande viss typ av mål eller ärende omröstningsreglerna i 16 kap. RB skall tillämpas utesluter alltså inte att omröstning skall ske enligt reglerna i 29 kap. RB.

Såsom framgår av åtskilliga bestämmelser i RB synes man vid tillkomsten av den lagen ha avsett endast frågor om ansvar för brott när man talade om "fråga om ansvar". Av motiven (se NJA II 1943 s. 201) framgår att fråga om ansvar kan uppkomma i tvistemålsrättegång enligt reglerna om rättegångsförseelser i 9 kap. 1 - 5 §§ RB. Frågor om utdömande av vite kan i tvistemålsrättegång uppkomma t.ex. i samband med att någon underlåter att inställa sig till förhandling och frågor om häkte i samband med att någon stör rättegång (se 5 kap. 9 § RB) eller när vittne tredskas (se 36 kap. 21 § RB).

Vice versa är i en *brottmålsrättegång* i viss utsträckning reglerna angående omröstning i tvistemål tillämpliga, nämligen när det gäller sådana rättegångsfrågor som inte avser ansvar eller när det gäller enskilda anspråk eller rättegångskostnader (29 kap. 6 § RB). Brottmålsreglerna är dock alltid tillämpliga beträffande häktning eller straffprocessuella tvångsmedel enligt 25 - 28 kap. RB. Det skall nämnas att enligt RB även påföljdsfrågor m.m. (t.ex. en fråga om företagsbot) innefattas i vad som betecknas såsom frågor om ansvar.

För viss omröstning har man alltså att först ta ställning till vilket regelsystem som gäller för målet eller ärendet, därefter att ta ställning till huruvida det andra regelsystemet gäller i fråga om omröstning rörande den aktuella frågan (jfr Fitgers kommentar till rättegångsbalken s. 16:17). På den senare punkten har man i första hand att skilja mellan frågor om straffrättsligt ansvar och frågor om skadeståndsrättsligt ansvar. Vad som på denna punkt komplicerar bilden är att man i vissa fall kan ha anledning att tillämpa de korsvisa hänvisningarna i 16 kap. 6 § och 29 kap. 6 § RB extensivt. Huruvida den fråga omröstningen gäller är en huvudfråga eller en bifråga i målet torde sakna betydelse för möjligheten till en extensiv tillämpning.

Att mera allmänt tillämpa hänvisningsregeln i 16 kap. 6 § RB i de fall där det allmänna står mot en enskild kan inte komma i fråga. Sådana motsatsförhållanden kunde i betydande utsträckning förekomma redan när RB tillskapades, och annat var uppenbarligen inte avsett än att omröstningsreglerna i 16 kap. RB skulle kunna tillämpas i sådana fall. De ändamålsskäl som ligger bakom de favor-defensionis-övertväganden vilka resulterat i lagstiftningen rörande brottmål gör sig inte heller gällande annat än i speciella fall. Det handlar - förutom om sådana fall som kan sägas ingå i reglernas kärnområden - framför allt om sådana där fråga är om en sanktionsavgift eller om en disciplinär åtgärd. Tolkar man det i 16 kap. 6 § RB förekommande uttrycket "fråga om ansvar" så att en extensiv tillämpning är tillåten, faller otvivelaktigt åtskilliga typer av sanktionsavgifter och disciplinära åtgärder in under lagrummet.

Det bör observeras att uttrycket "fråga om ansvar" behöver tillämpas extensivt i fråga om andra institut i den allmänna processen. När det sålunda i 30 kap. 9 § RB sägs att en fråga om ansvar å den tilltalade för gärning som prövats genom dom inte får tas upp på nytt sedan tid för talan mot dom har gått ut, innefattar detta givetvis ett förbud även mot att vid samma typ av domstol för samma gärning ta upp en fråga om en sanktionsavgift av straffrättslig art efter det att domen vunnit laga kraft (se t.ex. även 29 kap. 6 § och 58 kap. 9 §).

När man skall gå närmare in på frågor om möjligheterna att tillämpa hänvisningsregeln i 16 kap. 6 § RB till reglerna i 29 kap. RB extensivt i fråga om *sanktionsavgifter* torde man ha anledning konstatera att begreppet sanktionsavgifter är långtifrån enhetligt (se Warnling-Nerep, Sanktionsavgifter - Särskilt vid olovligt byggande, år 1987, s. 60 ff). Redan användningen av termen sanktionsavgift är omstridd (a.a.s. 23). Inte heller begreppet disciplinansvar låter sig enkelt definieras.

Sanktionsavgifter finns numera av snart sagt varje tänkbar typ, och det torde inte gå att finna någon yttre klar skiljelinje mellan de avgifter som skall hanteras som tvistemål, de som skall hanteras som brottmål och de som skall hanteras enligt ärendelagen. I åtskilliga lagstiftningsärenden har särskilt framhållits att en förtjänst med att ha sanktionsavgifter i stället för straff är att sanktionen kan "skräddarsys". Sanktionssystemets fördel skulle med andra ord vara deras flexibilitet, dvs. deras brist på enhetlighet. Även de disciplinära åtgärder som kan komma i fråga uppvisar en brokig bild.

En sanktionsavgift sanktionerar givetvis någonting, dvs. den utgör inte bara en ersättning för en tjänst eller annat som någon begär av en myndighet eller en domstol. Man måste ha klart för sig att den omständigheten att det rör sig om en sanktion inte i sig innebär att åtgärden bör likställas med ett straff. Även skadeståndet är nämligen

en sanktion, och i fråga om skadestånd gäller såväl i tvistemålsrättegång som i brottmålsrättegång omröstningsreglerna i 16 kap. 1 - 5 §§ RB. Sanktionen kan i det enskilda fallet ha större likheter med t.ex. skadeståndssanktionen än med straffsanktionen.

Det som typiskt sett skiljer skadeståndet från straffet är att skadeståndet är reparativt till sin natur, medan straffet är repressivt (besträffande). Skadeståndets storlek står alltså i princip i omedelbart samband med omfattningen av de effekter som ett inte godtagbart beteende har orsakat. Straffets storlek står främst i samband med omfattningen av det behov som från samhällets sida finns att reagera mot den ifrågavarande typen av icke godtagbara beteenden, låt vara att straffet i vissa fall bestäms utifrån den vinst som brottslingen gjort. Att vinsten kan motsvara skadan är en annan sak. Skadeståndet tillfaller den som blivit utsatt för beteendet, medan ett ekonomiskt straff regelmässigt döms ut till förmån för det allmänna. Principiellt är det nog emellertid ingenting som hindrar att ett ekonomiskt straff delvis utdöms till förmån för en enskild. Enligt äldre rätt kunde sålunda böter till viss del tillfalla angivaren, de fattiga inom den socken där brottet begåtts eller en tjänsteman.

Det finns klara likheter mellan sanktionsavgifter och offentlig-rättsliga viten, men det finns även en påtaglig teknisk olikhet mellan sådana avgifter och viten i det att en regel om sanktionsavgift omedelbart talar till var och en.

För att omröstningsreglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB skall vara tillämpliga torde under alla omständigheter böra krävas att den åtgärd som är föremål för prövning innehåller ett mera betydande repressivt inslag gentemot en överträdelse av en offentligrättslig föreskrift av något slag. Det skall nämnas att man i samband med att vissa riktlinjer drogs upp för när sanktionsavgifter bör användas och hur de i så fall bör vara konstruerade (prop. 1981/82:142 s. 91) skiljde mellan å ena sidan avgifter som har ett renodlat repressivt syfte och å andra sidan avgifter som dessutom har en konfiskatorisk eller snarare vinstbegränsande karaktär. Att vissa avgifter kanske inte har ens ett repressivt syfte blev inte föremål för uppmärksamhet, något som delvis kan ha berott på att den typen av avgifter blivit vanliga först på senare tid.

Givetvis kan det beträffande en viss typ av sanktionsavgift förekomma många tecken på att avgiften i omröstningssammanhang bör ses som jämställd med ett skadeståndsanspråk eller med ett straffrättsligt anspråk. Skadeståndet är av civilrättslig natur och i renodlade fall kan parterna ingå förlikning om skadeståndet. I fråga om straff kan parterna inte ingå förlikning, men en enskild kan i enklare fall godta ett av åklagare, polis eller tullmyndighet på objektiva grunder framlagt strafförslag och därmed få saken rättskraftigt avgjord. Praktiskt sett får man ett yttre kännetecken på att det rör sig om en

sanktion som i omröstningshänseende bör jämföras med straff av t.ex. sådana omständigheter som att endast domstol kan fastställa avgiften och att talan mot den enskilde skall föras av allmän åklagare. Bland andra tecken som kan tolkas i samma riktning kan nämnas att avgiften blir högre vid upprepad överträdelse eller att avgiften faller bort om ett straff döms ut för samma överträdelse.

Om man ser till de fall i vilka i första hand brottmålsreglerna skall vara tillämpliga kan man konstatera att övertidsavgifter, tilläggsavgifter enligt plan- och bygglagen samt särskilda avgifter vid olaga anställning av utlänning kan fastställas endast av domstol på talan av åklagare och att avgifterna tillfaller staten. I dessa fall torde inte finnas någon som helst anledning att tillämpa hänvisningen för skadeståndsfall i 29 kap. 6 § RB till reglerna i 16 kap. I fråga om vattenföreningssavgift kan man inte vara riktigt lika säker. Sådan avgift kan tas ut om ett förbud mot utsläpp av olja från fartyg har överträtts, och avgiften bestäms med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek. Avgiften, som i första hand fastställs av tullverket, tillfaller staten. Verkets beslut kan överklagas till en domstol som är sjörättsdomstol och i domstolen företräds staten av allmän åklagare. Inte minst reglerna om bestämmandet av avgiftens storlek talar för att man inte heller i fråga om vattenföreningssavgift bör tillämpa hänvisningen i 29 kap. 6 § RB till 16 kap. I mål angående en sanktionsavgift av nu berört slag kan dock reglerna i 16 kap. tillämpas beträffande frågor om t.ex. rättegångskostnader.

Mera tveksamt är vilka omröstningsregler som skall tillämpas i de fall där i första hand tvistemålsbestämmelserna (direkt eller på grund av hänvisningen i 11 § ärendelagen) är tillämpliga.

Miljöskyddsavgift kan utgå när någon döms enligt miljöskyddslagen för en överträdelse och denna medfört ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten. Avgiften fastställs i första hand av koncessionsnämnden på ansökan av naturvårdsverket, och den tillfaller staten. Avgiften skall normalt bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen, dvs. inte vad som svarar mot skadan. Vid omröstning i nämnden gäller 16 kap. RB, men vid lika röstetal skall den lindrigaste meningen gälla (dvs. ett moment i omröstningssystemet enligt 29 kap. 1 - 5 §§ RB gäller men knappast övriga). Nämndens beslut kan överklagas till vattenöverdomstolen där tvistemålsbestämmelserna gäller i tillämpliga delar. Mycket talar för att i domstolen bör tillämpas samma omröstningsregler som i nämnden, vilket skulle innebära att bestämmelserna i 29 kap. RB inte skulle vara tillämpliga.

Varselavgift kan utgå när en arbetsgivare underlåtit att varsla om driftsinskränkning. Vid bestämmandet av avgiften skall hänsyn tas till bl.a. om arbetsgivaren tidigare försummat sin varselskyldighet.

Avgiften fastställs av domstol och tillfaller staten. Starka skäl talar för att reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB tillämpas i fråga om omröstning angående varselavgift.

Trafikförsäkringsavgift kan utgå när det saknas föreskriven trafikförsäkring för ett registrerat och ej avställt motordrivet fordon. Avgiften bestäms på grundval av de årspremier för trafikförsäkring som har tillämpats här i landet under den tid trafikförsäkring har saknats. Avgiften tas i första hand ut av och tillfaller trafikförsäkringsföreningen, som härvid företräder de försäkringsanstalter som har rätt att meddela trafikförsäkring. Dessa anstalter har att svara för sådan skada som ett oförsäkrat fordon orsakar. Betalas inte avgiften söker föreningen regelmässigt att få ut beloppet genom summarisk process. Beslutet om avgift kan sättas ned av allmän domstol. Om ett oförsäkrat fordon använts kan domstolen i brottmål ålägga den som brukat fordonet ett bötesstraff. Även om sanktionsavgiften är högre än vad kostnaden under motsvarande tid för en försäkring skulle ha varit, finns det goda skäl att i omröstningshänseende jämställa avgiften med ett skadestånd (jfr Ds Ju 1981:3 s. 75). Därför finns det i fråga om omröstning i domstol angående avgiften knappast någon anledning att tillämpa reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB.

Tilläggsavgift i kollektivtrafiken kan utgå när en resande inte kan förete en giltig biljett. Avgiften skall vara bestämd till ett belopp som är skäligt med hänsyn till trafikutövarns kostnader för biljettkontrollen och till avgiften för den biljett som har avkrävts den resande men som han inte kunnat förete. Avgiften tillfaller trafikföretaget. Betalas inte avgiften frivilligt söker företaget regelmässigt att få ut beloppet genom summarisk process. Även om avgiften - genom att den innefattar även kostnader för biljettkontroll - är högre än vad som skulle ha kunnat utgå enligt skadeståndslagstiftningen, synes det inte förekomma tillräcklig anledning att vid omröstning tillämpa reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB (jfr Ds Ju 1981:3 s. 75).

Egentligen är det bara en gradskillnad mellan de berörda tilläggsavgifterna och vissa sådana felparkeringsavgifter eller kontrollavgifter som en bilägare eller bilförare kan ha att utge enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift respektive lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering. Felparkeringsavgift enligt den förra lagen kan utgå när någon överträder en offentligrättslig föreskrift som rör parkering eller stannande av vissa fordon (gatumarksparkering). Avgiften är differentierad bl.a. efter hur allvarlig överträdelsen är ur trafiksäkerhetssynpunkt. Lägst avgift utgår för sådan överträdelse som består i att parkering skett utan att avgift har betalats. Kontrollavgift enligt den senare lagen kan utgå när ett fordon parkerats på tomtmark i strid mot förbud eller villkor som markägaren beslutat. Avgiften får inte överstiga den felparkeringsavgift som inom kommunen fastställts för gatumarksparkering.

För de fall där en felparkeringsavgift eller kontrollavgift ligger på den lägsta avgiftsnivån torde kunna hävdas att avgifterna motsvarar endast kostnaderna för parkeringskontrollen (eventuellt jämte avgift för utnyttjandet av marken), låt vara att en enskild fordonsägare kan ha anledning misstänka att det i vissa fall rör sig om en lukrativ kontrollverksamhet. För sådana fall skulle man därmed knappast ha anledning att vid eventuell omröstning i domstol tillämpa reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB. Läget kan bli ett annat om avgiften ligger på en högre nivå, något som är fallet vid t.ex. parkering på övergångsställe. Ju högre avgiften är, desto mer träder det repressiva inslaget i avgiften i förgrunden, och det kan därför i fråga om en avgift på en högre nivå finnas anledning att vid omröstning tillämpa de berörda reglerna.

Vid överprövning av en fråga angående *disciplinansvar* (varning eller löneavdrag) eller avskedande enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning torde allmän domstol vid omröstning ha att tillämpa reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB. Detta gäller i vart fall när fråga är om en åtgärd i anledning av att tjänstemannen har företagit visst otillåtet handlande. Till stöd för att det är reglerna i 29 kap. som skall tillämpas vid omröstningen talar inte minst att dessa regler skall tillämpas vid omröstning angående disciplinansvar eller avskedande i den myndighet som har att fatta det grundläggande beslutet.

Inom försvarsmakten kan disciplinansvar utdömas när en krigsman åsidosätter vad han har att iaktta i tjänsten. Disciplinpåföljderna är varning, extratjänst, löneavdrag eller utgångsförbud och åläggs genom beslut av en person inom försvarsmakten. Om beslutet överklagas till allmän domstol (där allmän åklagare för det allmänna talan) torde denna ha att vid omröstning tillämpa reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB trots att det naturligtvis inte finns någon omröstningsbestämmelse för den grundläggande prövningen inom försvarsmakten som pekar i den riktningen. I sak är nämligen disciplinpåföljderna i stort sett av samma karaktär som brottspåföljder.

RB-reglernas tillämpning utanför de allmänna domstolarna

I förvaltningsdomstol finns det inte någon motsvarighet till skillnaden mellan tvistemål och brottmål. I fråga om omröstning i ett mål vid allmän förvaltningsdomstol gäller enligt 26 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar bestämmelserna i 16 och 29 kap. RB om omröstning i hovrätt i tillämpliga delar (begränsningen till vad som gäller i hovrätt saknar numera betydelse sedan alla nämndemän i allmän domstol fått individuell rösträtt). I princip samma regel återfinns i 12 § lagen (1977:729) om patentbesvärshovrätten och 11 § lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar. I 10 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol och 15 § miljöskyddslagen (1969:387) m.m. hän-

visas dock i fråga om omröstning uteslutande till 16 kap. RB.

För arbetsdomstolen gäller en mycket friare ordning beträffande omröstning än för andra domstolar. Enligt 4 kap. 2 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister sker sålunda omröstning i arbetsdomstolen i den ordning som domstolen bestämmer. Friheten torde innefatta även frågor om beräkningen av omröstningsresultatet.

De bestämmelser angående omröstning som finns i förvaltningslagen (1986:223) utmärks av att omröstning alltid sker enligt den s.k. ja-eller-nej-metoden (dvs. tre alternativ kan inte förekomma i samma omröstningsomgång). Bestämmelser om omröstningstema saknas i förvaltningslagen, och vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Inte heller de omröstningsbestämmelser som finns i 4 kap. 17 § fastighetsbildningslagen angående fastighetsbildningsförrättning och i 12 kap. 23 § vattenlagen angående markavvattningsförrättning reglerar frågor om omröstningstemat. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst om inte principen majus includit minus kan tillämpas.

Den först antagna regel i vilken angavs att vid omröstning 16 och 29 kap. RB skulle gälla i tillämpliga delar förekom i 13 § lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Föredragande departementschefen uttalade i lagrådsremissen (prop. 1971:14 s. 70) bl.a. - efter att ha framhållit fördelarna med en hänvisning till RB - att det varken i fråga om körkortsmål, i fråga om mål angående socialt betingade skyddsåtgärder eller i fråga om flertalet övriga mål som avsågs ankomma på länsrätt fanns berättigad anledning att låta utgången bli beroende av en bedömning av vad som kunde anses förmånligast för den enskilde. I stället skulle med hjälp av RB:s regler om ordförandens utslagsröst den mening som kunde beräknas vara "den materiellt riktigaste" få gälla. Ordföranden borde enligt departementschefen ha utslagsröst också när lika röstetal för flera meningar förelåg vid omröstning i skatterätt.

Reglerna angående omröstning i brottmål borde enligt departementschefen gälla i disciplinmål och mål om utdömmande av vite. Samma omröstningsregler borde vidare tillämpas beträffande fråga om att döma vittne som uteblivit eller någon som stört en förhandling till böter och beträffande fråga om utdömmande av vite som förelagts i målet.

I sitt yttrande över remissen föreslog lagrådet bestämmelser som uttryckligen angav att reglerna om omröstning i tvistemål i 16 kap. RB skulle tillämpas utom i vissa särskilt angivna fall då reglerna om omröstning i brottmål i 29 kap. RB skulle gälla. Med anledning härav anförde föredragande departementschefen bl.a. att reglerna för omröstning i brottmål kunde bära tillämpas också i andra måltyper än de som angetts i lagrådsremissen. Särskilt med hänsyn till att skatterätts och länsrätts kompetensområde framdeles kunde få annat innehåll borde det överlämnas åt praxis att med ledning av ut-

talandena vid lagens tillkomst avgöra i vilken utsträckning reglerna för tvistemål respektive reglerna för brottmål borde tillämpas.

När senare för kammarrätterna och regeringsrätten tillkom lagen om allmänna förvaltningsdomstolar ansågs samma omröstningsregel som i 13 § lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt böra gälla (se prop. 1971:30, del 2, s. 110 och 700). Lagrådet invände att det inte var tillfredsställande att överlämna åt rätts-tillämpningen att avgöra vilka omröstningsregler som skulle tillämpas (angiven prop. s. 673). Föredragande departementschefen menade emellertid att samma ståndpunkt som intagits i fråga om skatterätt och länsrätt borde gälla också kammarrätterna och regeringsrätten.

Även om i nu berörda lagstiftningsärenden frågor angående omröstningsteman inte var föremål för närmare diskussion förefaller uppenbart att hänvisningarna till 16 och 29 kap. RB måste innefatta även sådana frågor.

Mot bakgrund av att enligt RB alla mål som inte angår ansvar skall anses vara tvistemål och med beaktande av de korsvisa hänvisningarna i 16 kap. 6 § och 29 kap. 6 § RB torde innebörden av en hänvisning till både 16 och 29 kap. RB vara att i de flesta fall reglerna i 16 kap. 1 - 5 §§ RB skall tillämpas. Därvid gäller bl.a. att rättegångsfrågor skall göras till föremål för särskild omröstning och att sådan omröstning också skall hållas rörande ett rättsfaktum, om hållandet av en särskild omröstning kan påverka slutresultatet (jfr Bergström, Förhandsbesked vid inkomsttaxeringen, år 1990, s. 119 ff). Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Den reservationen måste dock göras att frågan om i vilken ordning nämndemän skall rösta alltid måste bedömas enligt 29 kap. 1 § RB.

Vid omröstning angående fråga om ansvar (se 16 och 38 §§ FPL jämförda med 9 kap. 1 - 5 §§ RB), utdömande av vite eller någons hållande i häkte (se t.ex. 25 § FPL med dess hänvisning till 36 kap. 21 § RB) skall dock - om inte annat så till följd av hänvisningen i 16 kap. 6 § RB - reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB tillämpas och detta oavsett om den speciella omröstningsregeln hänvisar till 16 och 29 kap. RB eller bara till ett av dessa kapitel. Detta innebär bl.a. att en rättegångsfråga skall göras till föremål för särskild omröstning men att motsvarande inte gäller ett isolerat rättsfaktum på vilket avgörandet av saken skall grundas. Som särskilt omröstningstema torde dock kunna tillåtas bli uppställt en fråga om rättsföljd av de föreliggande omständigheterna, eftersom påföljdsfrågor kan uppställas till särskild omröstning enligt 29 kap. 2 § RB. Om det vid lika röstetal finns en mening som är lindrigare eller mindre ingripande för svaranden skall den gälla.

På samma sätt som när det gäller allmän domstol knyter sig ett betydande intresse till frågan om i vilka fall hänvisningen i 16 kap.

6 § RB till reglerna i 29 kap. RB kan tillämpas eller hänvisningarna i förvaltningsrättslagstiftningen möjligen anses ge ett omedelbart stöd för en tillämpning av bestämmelserna i det kapitlet. Svaret torde kunna bli detsamma oavsett huruvida man tillämpar hänvisningsbestämmelsen i 16 kap. 6 § RB eller gör en direkt tolkning av den förvaltningsrättsliga bestämmelsen. De mål som i nu förevarande sammanhang särskilt kommer i blickfältet är - liksom i fråga om allmän domstol - de som angår sanktionsavgifter och disciplinpåföljder.

På förvaltningsdomstolarna ankommer att pröva frågor om många typer av sanktionsavgifter, t.ex.

1. särskild avgift för underlåtenhet att registrera elektrisk material enligt 17 och 18 §§ lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar,
2. kvarskatteavgift, restavgift, tilläggsavgift eller förseningsavgift enligt uppbördslagen (1953:272),
3. särskild avgift (skattetillägg eller förseningsavgift) enligt 5 kap. taxeringslagen (1990:324),
4. särskild avgift (skattetillägg eller förseningsavgift) enligt 64 a - 64 l §§ lagen (1968:430) om mervärdeskatt,
5. överlastavgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift,
6. särskild avgift enligt 3 § lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor,
7. överförbrukningsavgift enligt 38 § ransoneringslagen (1978:268),
8. särskild avgift (skattetillägg eller förseningsavgift) enligt 7 kap. lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter,
9. avgiftstillägg enligt 38 - 49 §§ lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare,
10. lagringsavgift enligt 27 § första stycket lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol,
11. byggnadsavgift eller särskild avgift enligt 10 kap. 4 - 11 §§ plan- och bygglagen (1987:10),
12. tulltillägg eller förseningsavgift enligt 40 a - 40 d §§ tullagen (1987:1065),
13. skattetillägg eller förseningsavgift enligt 46 - 50 §§ vägtrafikskattelagen (1988:327) samt
14. påminnelseavgift och tilläggsavgift enligt 12 respektive 13 § lagen (1989:41) om TV-avgift.

Utmärkande för de nu berörda fallen är att avgiften i första hand påförs av en förvaltningsmyndighet eller av ett allmänägt aktiebolag och att förvaltningsdomstol kan pröva fråga om avgiften först efter det att överklagande skett. De avgifter som tagits upp i punkterna 1 - 10 och 12 - 13 tillfaller staten. Avgifter enligt punkten 11 tillfaller kommunen och avgifter enligt punkten 14 tillfaller Radiotjänst i

Kiruna AB. I intet fall förs det allmännas talan av åklagare.

Regeringsrätten har i ett avgörande år 1987 (RÅ 1987 ref. 42) ansett omröstningsreglerna i 29 kap. RB tillämpliga i mål om skattetillägg enligt den äldre taxeringslagen (punkten 3), och det avgörandet bör fortfarande anses vägledande. Reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ bör anses vara tillämpliga även i fråga om sådana avgifter som tagits upp i punkterna 1 - 2 samt 4 - 13.

När det däremot gäller avgifter enligt lagen om TV-avgifter (punkten 14) synes läget vara ett annat. Påminnelseavgifter enligt den lagen är avsedda att täcka den ränteförlust som förorsakats av en betalningsförsummelse jämte radiobolagets kostnader för påminnelsen (prop 1988/89:18 s. 60). Tilläggsavgiften, som utgår när betalning inte skett enligt påminnelsen, bör - enligt vad föredragande departementschefen uttalade vid lagens tillkomst - bestämmas så att den ökar benägenheten att betala TV-avgiften i rätt tid. Tilläggsavgiften skall mot den bakgrunden stå i viss proportion till den vanliga TV-avgiften. Med de färg-TV-avgifter som gällde i slutet av år 1988 skulle tilläggsavgiften komma att uppgå till 98 kronor. Varken departementschefens uttalande eller avgiftens storlek synes utesluta att det rör sig om en sanktion som i omröstningshänseende bör jämföras med ett enskilt anspråk, och därför torde reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ inte böra tillämpas i fråga om avgifter enligt den nu berörda lagen.

Det skall nämnas att det också finns sanktionsavgifter som praktiskt sett inte torde kunna bli föremål för domstolsprövning (se t.ex. 8 a § lagen 1923:116 om hundskatt beträffande dubbel hundskatt vid medgivande).

Ett disciplinansvar kan vid förvaltningsdomstol dömas ut t.ex. efter överklagande till kammarrätt av kriminalvårdsstyrelsens beslut om disciplinär bestraffning av den som är intagen i kriminalvårdsanstalt (varning eller förlängd verkställighetstid) enligt 47 - 51, 58 och 59 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Besträffning kan ifrågakomma när den intagne brutit mot anbefalld ordning eller mot meddelade anvisningar. Det förefaller närmast uppenbart att en omröstning rörande en fråga av nu berört slag bör ske med tillämpning av reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB.

En kammarrätt har även att pröva överklagande av sådant beslut om disciplinansvar (erinran eller varning) eller återkallelse av legitimation som hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd kan träffa enligt lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. Disciplinansvar kan utdömas när någon som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans yrkesutövning. Återkallelse av legitimation kan komma i fråga bl.a. när den legitimerade varit grovt oskicklig vid

utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket eller på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande. I båda fall gäller enligt 23 § den angivna lagen vid omröstning i nämnden bestämmelserna i 29 kap. RB. Mot den bakgrunden torde reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB böra tillämpas vid motsvarande omröstningar i domstol (se regeringsrättens avgörande i styckningsfallet).

I allmänhet gäller nog dock vid omröstning i en förvaltningsdomstol att reglerna i 16 kap. RB skall tillämpas när fråga är om indragning av ett tillstånd på grund av att det kommit att brista i fråga om förutsättningarna för tillståndet. Det är ju inte meningen att reglerna i 29 kap. RB skall tillämpas så snart det allmänna i ett mål står mot en enskild eller när fråga är om ett för enskild person betungande beslut. Sålunda bör - som föredragande departementschefen menade i samband med tillkomsten av 1971 års lag om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt - reglerna i 16 kap. 1 - 5 §§ RB tillämpas vid omröstning angående t.ex. körkortsindragning.

Självfallet skall reglerna i 16 kap. 1 - 5 §§ tillämpas också när fråga uppkommer om t.ex. huruvida vård enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga bör komma till stånd (se regeringsrättens avgörande RÅ 1989 ref. 41).

25.7.2 Överväganden

I våra direktiv sägs att reglerna angående omröstning i förvaltningsdomstol kan behöva ses över. Direktiven hänvisar i det sammanhanget till ett utlåtande av riksdagens justitiekottn (JuU 1984/85:15) och till ett avgörande av regeringsrätten (RÅ 1989 ref. 41).

I utlåtandet - som godtogs av riksdagen - uttalade utskottet bl.a. att det i rättstillämpningen rådde oklarhet om vilken mening som borde bestämma utgången i vissa mål i länsrätt vid lika röstetal för två olika meningar. Regeringsrättsavgörandet avser frågan om vilket av RB:s omröstningssystem som bör vara tillämpligt när det i förvaltningsdomstol uppkommit lika röstetal vid omröstning i mål om vård enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

I det praktiska rättslivet är omröstningar ganska ovanliga. I de allra flesta fall är ledamöterna i domstolen eniga om hur domstolens avgörande bör utformas, och om det är ett udda antal ledamöter kan omröstningsproblem uppkomma endast under förutsättning att det finns minst två frågor om vilka ledamöterna är oeniga eller att det finns fler än två meningar rörande samma fråga, något som givetvis är mindre vanligt. Sedan regeringsrätten avgjort frågan om tillämpligt regelsystem vid omröstning angående skattetillegg enligt taxeringslagen och angående disciplinansvar för läkare torde man ha

anledning anta att tveksamheter i fråga om vad som gäller beträffande omröstning knappast förekommer i det praktiska rättslivet. Omröstningssvårigheter är alltså sällsynta.

Innebörden av de nuvarande omröstningsreglerna är att såväl i allmän domstol som i de flesta förvaltningsdomstolar skall tillämpas antingen tvistemålsreglerna i 16 kap. 1 - 5 §§ RB eller brottmålsreglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB. De senare reglerna är avsedda att ge en svarande/tilltalad vissa favörer i tveksamma fall bl.a. i så måtto att vid lika röstetal en lindrigare eller mindre ingripande mening skall gälla. Vid omröstning enligt tvistemålsreglerna har ordföranden utslagsröst.

Brottmålsreglerna skall - med vissa undantag från vilka här kan bortses - först och främst tillämpas när fråga är om ansvar för brott. De skall också tillämpas när det i en författning särskilt sägs att så skall ske. De skall vidare enligt en hänvisning i 16 kap. 6 § RB tillämpas när omröstningen gäller fråga om ansvar, om utdömmande av vite eller om någons hållande i häkte. Som närmare utvecklats i avsnittet om gällande rätt talar starka skäl för att hänvisningen bör tolkas på det sättet att brottmålsreglerna tillämpas också vid omröstningar rörande vissa moderna sanktionsformer, nämligen vid omröstningar angående sådana sanktionsavgifter som rymmer ett mera betydande repressivt inslag samt vid omröstningar angående vissa åtgärder av disciplinansvarsnatur. I andra fall än de nu angivna skall omröstningsreglerna för tvistemål tillämpas.

Sammanfattningsvis kan innebörden av den nuvarande ordningen sägas vara att det i omröstningshänseende går en skiljelinje mellan frågor om åtgärder som är av huvudsakligen repressiv natur, å ena sidan, och alla andra frågor, å andra sidan. De förra hanteras enligt reglerna i 29 kap. 1 - 5 §§ RB, de senare enligt reglerna i 16 kap. 1 - 5 §§ RB.

Trots att det numera endast i sällsynta fall kan tänkas uppkomma svårigheter i samband med omröstning finns det skäl som talar för en reform. Omröstningsfrågorna är nämligen till sin natur sådana att det tydligare än beträffande andra processuella frågor för envar framgår att ett beslut får en avgörande inverkan på målets utgång. Det har också riktats kritik mot att det för vissa situationer tillåts råda oklarhet om hur regelsystemet bör tillämpas, låt vara att regeringsrätten därefter presenterat flera vägledande avgöranden. Säkert är det också många som anser att regelsystemet är för krångligt.

Det kan mot den bakgrunden diskuteras huruvida man åtminstone för förvaltningsdomstolarnas del genom att flytta gränsen mellan de båda regelsystemens tillämpningsområden bör söka åstadkomma en ordning som är enklare och/eller klarare än den som kan sägas gälla

nu. Önskemålet om ett enklare regelsystem går knappast att förena med önskemålet om ett klarare sådant, om lösningen skall vara ändamålsenlig.

Behovet av klarare lösningar hänför sig främst till frågor rörande sanktionsavgifterna och disciplinansvaret. Det kan nämligen i vissa fall vara svårt att med full säkerhet ange huruvida tvistemåls- eller brottmålsbestämmelserna skall tillämpas vid omröstning rörande en sådan fråga. Hitintills synes problemen ha uppmärksamrats endast när det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna. Som torde ha framgått av redogörelsen för gällande rätt borde emellertid samma problem kunna uppstå också i flera typer av mål och ärenden som handläggs av allmän domstol. Det skulle därför vara en egendomlig lösning att för förvaltningsdomstolarnas del låta de grundläggande bestämmelserna angående omröstning utgöras av en hänvisning till RB samtidigt som man löste de nu berörda omröstningsproblemen separat för förvaltningsdomstolarnas del.

Man skulle dock helt och hållet kunna ersätta hänvisningarna i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen till RB:s omröstningsbestämmelser med mera omedelbara regleringar i denna lagstiftning och därmed lösa problemen särskilt för förvaltningsdomstolarnas del. En viktig utgångspunkt för en eventuell reform bör emellertid vara att man i fråga om omröstning inte skall för vad som faktiskt är samma situation tillämpa andra principer i allmän domstol än i förvaltningsdomstol. Regelsystemet är också ganska invecklat även utan den ytterligare komplikation som parallella men inte helt överensstämmande regleringar skulle kunna orsaka. Detta talar för att en eventuell reform sker genom ändringar i RB.

I syfte att i enlighet med de nu angivna riktlinjerna åstadkomma ett enklare och klarare omröstningssystem skulle man kunna tänka sig att ändra RB så att skiljelinjen kom att gå mellan sådana fall där det allmänna står mot enskild, å ena sidan, och övriga fall, å andra sidan. Vad som talar emot en sådan lösning är bl.a. att de skäl, som ligger bakom att en tilltalad har en relativt sett gynnad ställning i brottmålsprocess i bl.a. omröstningshänseende, inte alls har den bärighet att de skulle motivera en sådan reform. Man skulle inte heller vinna mycket i enkelhet, särskilt inte eftersom man skulle riskera att få nya gränsdragningssvårigheter. Utanför det nuvarande tillämpningsområdet för brottmålsreglerna skulle det också komma att erbjuda svårigheter att fastställa huruvida en viss mening var lindrigare eller mindre ingripande än en annan mening. Speciella problem skulle uppstå i sådana fall där det allmänna har ett rättsanspråk mot endera av två enskilda.

Andra tänkbara alternativ till den nuvarande ordningen synes ha liknande nackdelar. Häremot skall ställas att den nuvarande ordningen - sådan den förut redovisats - i sig torde ge en ganska enkel

och förnuftig lösning. Den nuvarande ordningen i fråga om omröstning får därför sakligt sett anses godtagbar. Vad frågan därmed gäller är till betydande del huruvida det finns skäl att i klarhetens intresse låta den nuvarande ordningen framgå av lagtexten på ett mera otvetydigt sätt. Givetvis finns det skäl som talar för en sådan kodifiering. Andra skäl talar emot.

Vid avvägningen av skälen för och emot en kodifiering synes man behöva godta att ett omröstningssystem inte kan bli perfekt, om det inte samtidigt skall bli så invecklat att det framstår som alltför otillgängligt för det praktiska rättslivet. Den i alla avseenden fullständigt detaljerade lagstiftningen torde inom processrätten kunna undvaras såvitt gäller mindre vanligt förekommande frågor, åtminstone om en extensiv tillämpning eller en analogitillämpning ligger nära till hands och praxis och motiv stämmer väl överens. Det kan på goda grunder hävdas att till sådana frågor som inte nödvändigtvis behöver en perfekt reglering bör räknas frågor angående omröstning beträffande de speciella situationer i vilka med nu gällande regler tillämpligt regelsystem inte otvetydigt framgår av själva lagtexten. I sammanhanget bör beaktas att omröstningsregleringen inte behöver omedelbart kunna förstås av parterna i processen utan riktar sig till domarna.

Det kan i anslutning till detta vara värt att nämna att internationellt sett redan vårt nuvarande svenska omröstningssystem innebär en jämförelsevis ingående reglering av frågor angående omröstning. Exempelvis är till och med de tyska lagreglerna angående omröstning avsevärt mindre detaljerade än de svenska, och detta trots att det inte sällan brukar sägas att särskilt tysk processrätt utmärker sig för en mycket ingående reglering av olika frågor.

Vi finner övervägande skäl tala för att reglerna angående omröstning inte bör ändras.

25.8 Rättegångskostnaderna

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att en domstol skall få besluta att det allmänna skall svara för enskild parts rättegångskostnader. En förutsättning för ersättning är att domstolen med hänsyn till omständigheterna finner att det är oskäligt att den enskilde själv skall svara för kostnaderna. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om myndighet orsakat kostnaden genom fel eller försummelse. - Vi föreslår vidare att i fråga om parts kostnader för inställelse till domstol och för bevisning samma regler skall gälla i förvaltningsprocess som i process vid allmän domstol.

25.8.1 Gällande rätt

Allmänt

Varje domstolsförfarande medför kostnader. Kostnaderna för själva domstolen bärs alltid av staten, låt vara att en part i allmän domstol kan ha att betala en avgift till staten. Frågor om domstolskostnaderna faller i huvudsak utanför vårt uppdrag. Det gör också frågor om kostnaderna för det förvaltningsförfarande som i många fall kan föregå en process i förvaltningsdomstol.

När det gäller övriga kostnader för ett förfarande finns det stora skillnader mellan vad som gäller i olika typer av domstolar. Det har hävdats att förhållandena i förvaltningsdomstolarna i fortsättningen i vissa hänseenden mera bör likna förhållandena i de allmänna domstolarna.

FPL:s system bygger på att parterna normalt skall få den hjälp de behöver i processen utan att det uppstår några kostnader för dem. Särskilt har i det hänseendet framhållits domstolens materiella processledning (se om denna avsnittet 25.4). Partens kostnader för inställelser inför domstolen, hans vittneskostnader och hans kostnader för annan bevisning kan domstolen enligt regler i FPL direkt låta ersätta av allmänna medel. Endast undantagsvis blir det fråga om att vid processens slut låta en part svara för motpartens kostnader. I viss utsträckning kan emellertid en enskild part som drabbats av kostnader till följd av att han behövt processa mot det allmänna få ersättning för sina kostnader enligt skadeståndslagen (1972:207). Sedan år 1989 finns det också en lag (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. som är tänkt att ge vissa skattskyldiga en möjlighet att få ersättning för kostnader av staten.

Även en allmän domstol skall som tidigare redovisats bedriva en materiell processledning. RB:s kostnadssystem bygger emellertid inte på att parterna skall klara sig med den hjälpen, och det finns inte någon möjlighet för domstolen att av allmänna medel ersätta den enskilde partens inställelsekostnader, vittneskostnader och kostnader för annan bevisning. Parten får själv stå det primära ansvaret för kostnaderna, men vid processens slut får normalt den förlorande parten svara för samtliga de kostnader som varit skäligen påkallade för tillvaratagande av den vinnande partens rätt. Det som har sagts nu gäller i praktiken även brottmål, om man ser åklagaren som företrädare för staten och anser sig kunna tala om vinnande och förlorande i ett sådant mål. Kostnadsansvaret för en tilltalad är dock begränsat alltefter hans betalningsförmåga. Invecklade speciella regler i RB fördelar kostnadsansvaret mellan parterna i t.ex. sådana fall där parterna vunnit endast delvis eller gjort sig skyldiga till försumlig processföring.

Från RB:s huvudprincip att "vinnaren tar allt" görs i allmän dom-

stol undantag för vissa mål i vilka parterna inte kan ingå förlikning om saken. Särskilt inom familjerätten har sålunda alltmera den principen kommit att härska att vardera parten skall bära sin kostnad (oegentligt uttryckt så att kostnaderna "kvittas"). Samma princip kan sägas ha ett betydande utrymme i mål om mindre värden, eftersom ombudskostnader endast i mycket begränsad omfattning är ersättningsgilla i sådana mål.

Det skall nämnas att den gamla RB som gällde fram till år 1948 innebar att i vanliga tvistemål vardera parten i allmänhet hade att svara för sina kostnader. Grunden för detta var en regel i gamla RB om att kostnaderna kunde kvittas när saken var "mörk och tvivelaktig". Det skall också nämnas att principen att en frikänd tilltalad skall få ersättning för sina kostnader slog igenom först år 1972.

Vid sidan av de egentliga processlagarna har rättshjälpslagen (1972:429) en stor betydelse när det gäller parternas kostnadsansvar i domstolsprocessen. Särskilt i allmän domstol spelar också rättskyddsförsäkringar in.

Det skall tilläggas att sådana processkostnader som hänför sig till en rörelse i allmänhet är avdragsgilla vid näringsidkares taxering, dvs. näringsidkaren processar med obeskattade medel, vilket svarar mot att vinsten i processen skall beskattas. I fråga om processkostnader i taxeringsmål gäller i princip det motsatta. Antagligen har dock vissa parter möjlighet att dölja ett juristarvode för ett skattemål i ett avdragsbart konsultarvode avseende juridiska tjänster.

Rättshjälpens roll

I viss utsträckning kan enskilda få kostnadshjälp från det allmänna enligt reglerna i rättshjälpslagen. Det finns olika former av rättshjälp, nämligen allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentligt biträde samt rådgivning.

Allmän rättshjälp kan beviljas fysiska personer och dödsbon. För detta krävs dels att det ärende för vilket rättshjälp söks är en rättslig angelägenhet, dels att sökanden har behov av allmän rättshjälp. En förutsättning är vidare att den rättssökande har en årsinkomst som inte överstiger visst belopp, i normalfallet sju basbelopp. Det är utan betydelse om angelägenheten skall prövas av domstol eller av någon annan myndighet eller om det är fråga om en angelägenhet som inte handläggs vid någon myndighet. I kravet att den rättssökande skall ha behov av allmän rättshjälp ligger att han skall vara i behov av t.ex. advokat eller annat biträde eller behöva bidrag till kostnader för bevisning, utredning, e.d. Ett rättshjälpsbiträde skall förordnas, om den rättssökande inte kan ta till vara sin rätt själv och inte heller är berättigad att få behövligt bistånd av någon annan. I vissa typer av ärenden vilka uppräknas i rättshjälpslagen kan allmän rättshjälp inte

ges. En näringsidkare kan inte få rättshjälp för sådant som har samband med hans näringsverksamhet.

Vid allmän rättshjälp betalar staten kostnaderna i den rättsliga angelägenhet som rättshjälpen avser. Såsom kostnad för rättshjälpen anses bl.a. den rättssökandes kostnad för biträde som varit behövligt för tillvaratagande av den rättssökandes rätt.

Regeln att staten betalar kostnaderna har mycket viktiga undantag. Den som beviljas allmän rättshjälp är sålunda skyldig att efter förmåga betala en del av sina egna kostnader. Hans bidrag består dels av en rättshjälpsavgift, som är maximerad med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, dels av en tilläggsavgift, som i viss utsträckning är relaterad till processkostnadernas storlek. Rättshjälpsavgiften är starkt progressiv med ökande inkomster. Vid en inkomst av 100 000 kronor per år kan själva rättshjälpsavgiften uppgå till 1 605 kronor. Redan vid en årsinkomst om 150 000 kronor kan rättshjälpsavgiften vara 4 029 kronor. Till denna avgift skall alltså läggas tilläggsavgiften.

Den omständigheten att den enskilde parten förlorar sitt mål innebär inte att han får någon återbetalningsskyldighet gentemot staten. Den allmänna rättshjälpen ersätter inte det som part kan förpliktas utge för motpartens kostnader.

I praxis har man varit restriktiv med att bevilja allmän rättshjälp i förvaltningsärenden och mål vid förvaltningsdomstol. Undantag utgör framför allt mål om verkställighet enligt FB. Allmän rättshjälp förekommer vidare i enstaka körkortsmål och mål om socialt bistånd. När allmän rättshjälp beviljas för ett mål i förvaltningsdomstol har detta inte sällan ett samband med att parten har språksvårigheter.

Rättshjälp genom offentlig försvarare är inte förenad med någon avgiftsskyldighet, men i händelse av att den tilltalade fälls till ansvar skall han i princip åläggas en återbetalningsskyldighet till staten. I den delen gäller det emellertid flera viktiga begränsningar. En tilltalad kan få även annan rättshjälp än offentlig försvarare, också detta utan att betala någon avgift. Den typen av rättshjälp är emellertid ovanlig.

Offentligt biträde är för den enskilde den särklassigt gynnsammaste formen av rättshjälp. Offentligt biträde kan förordnas bl.a. i mål enligt LVU och LVM. Förutsättningen är att det ej måste antas att behov av biträde saknas. Någon rättshjälps- eller tilläggsavgift utgår inte.

Rättshjälp kan också ges i form av rådgivning. Sådan rättshjälp innebär hjälp av advokat eller av biträdande jurist på advokatbyrå under högst en timme. Rådgivning sker mot viss avgift som kan sättas ned alltefter den rättssökandes ekonomiska förhållanden.

Rättshjälp avser inte alla slags bevisningskostnader i en process enligt FPL.

Rättsskyddsförsäkringarnas roll

För målen i allmän domstol spelar ett i vanliga hemförsäkringar, fastighetsförsäkringar och bilförsäkringar ingående rättsskyddsmoment en betydande roll när det gäller att minska parternas kostnadsansvar. De allra flesta parter har sådana försäkringar som täcker målet, och de kan därigenom i betydande omfattning få sina kostnader ersatta av försäkringsbolaget. Jämfört med rättshjälpen innebär rättsskyddet den stora fördelen för parten att även ansvaret för motpartskostnader innefattas. Försäkringarna gäller dock endast för tvister som kan prövas av tingsrätt, fastighetsdomstol, bostadsdomstolen, statens VA-nämnd eller vattendomstol eller som efter prövning i sådan domstol kan prövas av hovrätt eller högsta domstolen. Detta medför att de vanliga försäkringarna i stort sett saknar betydelse för målen i förvaltningsdomstol.

Det förekommer emellertid även rättsskyddsförsäkringar som har betydelse i förvaltningsdomstol. Numera kan sålunda bland många andra villkor för företagsförsäkringar ingå ett rättsskyddsmoment beträffande skattemål. En försäkring gäller i sådant fall för nödvändiga och skäligen ombudskostnader i skattedomstol vid tvist angående taxering av den försäkrade verksamheten. Försäkringen gäller dock inte för biträde i sådant mål angående t.ex. fastighetstaxering, skönstaxering eller eftertaxering som beror på att försäkrad fullgjort sin uppgiftsplikt på ett oriktigt sätt. Försäkringen ersätter inte kostnader som avser eget arbete, förlorad inkomst, resor och uppehälle eller bokföring. Inte heller ersätter försäkringen ombudskostnader i den mån dessa kan betalas av statliga medel. För varje skattemål är självrisken 20 % av basbeloppet samt 20 % av överskjutande kostnader. För varje skattemål är ersättningen vidare begränsad till högst fem basbelopp. Företagsförsäkringarna torde täcka den största delen av den seriösa företagsverksamheten.

FPL:s kostnadsregler

Enligt 15 § FPL får en enskild part som inställt sig till förhandling tillerkännas ersättning av allmänna medel för inställelsen även när han inte har beviljats rättshjälp. Till denna regel finns det inte någon motsvarighet när det gäller de allmänna domstolarnas mål.

Det bör observeras att den nu berörda regeln i FPL inte är obligatorisk utan fakultativ, dvs. domstolen "får" besluta om ersättning. I motiven angavs att förhållandena i många av de mål som skulle handläggas t.ex. i länsrätt var sådana att den enskilde parten

normalt borde bära kostnaden för sin inställelse själv. I det sammanhanget nämndes körkortsmålen, målen om verkställighet av beslut om vårdnaden av barn m.m., nykterhetsvårdsmålen och skattemålen.

FPL innehåller vidare flera regler om att ersättning för bevisning skall utgå av allmänna medel. Sådana regler finns sålunda i 20 § (skriftliga bevis), 21 § (syn av föremål), 24 § (sakkunnigutlåtande) samt 26 § (förhör med vittne eller sakkunnig). RB:s regler innebär att ersättning för bevisning kan utgå av allmänna medel endast när domstolen självant beslutat om bevisningen eller när denna påkallats av allmän part (36 kap. 24 §, 38 kap. 7 §, 39 kap. 5 § och 40 kap. 17 § RB). Såvitt gäller ersättning till vittne och sakkunnig krävs dessutom att målet är indispositivt. En enskild part som påkallar bevisupptagning i allmän domstol får enligt RB själv stå det primära ansvaret för kostnaderna.

Beträffande ersättning till vittne och sakkunnig för inställelse minskas skillnaderna mellan de båda regelsystemen genom att en förvaltningsdomstol enligt 26 § andra stycket FPL kan ålägga en enskild part att återbetala ersättningen till staten, om det visar sig att denne saknade godtagbart skäl för en begäran om hörande. I praktiken torde emellertid denna bestämmelse mycket sällan tillämpas. Om kostnaderna är stora kan skillnaderna mellan RB-systemet och FPL-systemet vara mindre i de fall där part har rättshjälp. En part som har beviljats rättshjälp får ju kostnaden för bevisning ersatt av allmänna medel. Han har dock samtidigt att betala bl.a. en rättshjälpsavgift.

Beträffande tillämpningen av FPL:s kostnadsregler kan hänvisas till bilaga. Det torde inte annat än i mycket speciella fall förekomma att någon åläggs att återbetala visst belopp till staten.

Övervältring av kostnadsansvaret

Det finns som redan nämnts inga regler i FPL som ger en förvaltningsdomstol möjlighet att låta den ena parten svara för den andra partens kostnader i målet. Det förekommer dock att vid måls avgörande den ena parten åläggs att göra detta. Främst rör det sig därvid om fall där två enskilda parter står mot varandra, t.ex. ett byggnads mål mellan två grannar. Det finns också exempel på att ersättning har dömts ut i mål mellan två kommuner om t.ex. ersättning för socialhjälp.

För vissa fall är frågan specialreglerad. Av 21 kap. 13 § FB framgår sålunda att länsrätten enligt vad som är skäligt får förordna att den ena parten skall ersätta motpartens kostnader i ett mål om verkställighet av dom eller beslut om vårdnad eller umgänge m.m.

Lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m.

Lagen ger en skattskyldig möjlighet att få ersättning av staten för kostnader hos domstolar och andra myndigheter i ärenden och mål om skatter, tullar och avgifter samt taxering av fastighet. Lagen är tillämplig även i mål enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Den får dock inte tillämpas i ärenden om förhandsbesked.

En förutsättning för ersättning är att den skattskyldige haft kostnader för ombud eller biträde, utredning eller annat som skäligen behövs för att ta till vara hans rätt. Ersättning får inte beviljas för kostnader som avser skyldigheten att lämna deklaration eller andra uppgifter till ledning för en myndighets beslut om skatt, tull eller avgift. Ersättning får inte heller beviljas för kostnader som avser skyldigheten att i skäligen omfattning genom räkenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt sörja för att det finns sådant underlag som behövs dels för att den skattskyldige skall kunna deklarerera eller lämna uppgifter som han är skyldig att lämna, dels för att deklarationen och uppgifterna skall kunna kontrolleras. Ersättningsskyldigheten omfattar inte den skattskyldiges eget arbete eller tidsspillan eller kostnader för sådant som den skattskyldige själv utfört med anledning av ärendet eller målet.

Ersättning får beviljas endast till den del det är oskäligt att kostnaden bärs av den skattskyldige med hänsyn till samtliga följande faktorer: 1. sakens beskaffenhet, 2. kostnadens storlek, 3. ärendets eller målets handläggning, 4. ärendets eller målets utgång, 5. den skattskyldiges personliga och ekonomiska förhållanden, 6. omständigheterna i övrigt.

Föredragande departementschefen uttryckte vid lagens tillkomst den uppfattningen (se prop. 1988/89:126 s. 16) att för ersättning normalt bör förutsättas att den skattskyldige vinner målet. Han menade emellertid att det förekommer många fall där det är uppenbart att någon kostnadsersättning inte bör utgå trots att den skattskyldige processat framgångsrikt. Han tänkte då främst på ärenden där tvisten berodde på att den skattskyldige åsidosatt någon skyldighet i fråga om deklaration, bokföring eller anteckningar. Som exempel på fall där den enskilde inte bör tillerkännas någon ersättning angav han att en skattskyldig, som på grund av allvarliga brister i bokföringen i kombination med en statistiskt sett lågt redovisad bruttovinst påförs en skönsmässig taxering, i en skatteprocess får taxeringen nedsatt eller eventuellt undanröjd. Även i värderingsfrågor måste myndigheten - enligt vad departementschefen angav - ha vissa marginaler för sina bedömningar utan att någon rätt till kostnadsersättning skall uppkomma. Man bör inte heller medge kostnadsersättning när en

skattskyldig vidtagit skatteplaneringsåtgärder som kan ifrågasättas och som därför lett till en taxeringsprocess, förklarade departementschefen.

Han förklarade vidare att ersättningsmöjligheterna bör vara beroende av om förhållandena i det enskilda fallet påtagligt avviker från det normala, och att ersättning bör kunna utgå enbart i fall där det finns starka skäl för den enskilde att i en tvist med en myndighet dra på sig kostnader. Rätten till ersättning bör i regel avse endast fall där en betydande kostnad åsamkas en skattskyldig och där det skulle framstå som närmast stötande om inte ersättning helt eller till någon del utges, förklarade han vidare. Som exempel nämnde han ärenden i vilka viss anmärkning kan riktas mot skattemyndighetens handlande. Han uttalade vidare att det också kunde gälla oriktig tillämpning av gällande lag eller också sakligt obefogade yrkanden eller invändningar, ogrundade påståenden eller alltför löst underbyggda antaganden från det allmännas sida.

Lagtextens ord att ersättning får beviljas endast till den del det är oskäligt att kostnaden bärs av den skattskyldige med hänsyn till samtliga i lagen sex angivna faktorer skulle kunna tolkas på det sättet att oskälighet måste föreligga i förhållande till var och en av faktorerna. Departementschefen menade emellertid att ersättning skall utgå om det vid en samlad bedömning av ett ärende framstår som oskäligt att kostnaden bärs av den skattskyldige. I specialmotiveringen förekommer dock beträffande flera eller kanske till och med de flesta av faktorerna uttalanden som närmast ger vid handen att det beträffande dessa gäller villkor vilka normalt bör uppfattas som minimikrav. Sålunda sägs bl.a. att kostnader under 5 000 kronor normalt inte bör berättiga till ersättning och att denna minimigräns även bör innebära att endast den del av ersättningen som överstiger 5 000 kronor bör ersättas. Som fall där ersättning kan ges trots att minimigränsen underskrids anges att skattefrågan drivs enbart av prejudikatskäl. Det sägs också att den enskildes ekonomiska förhållanden någon gång kan vara sådana att det finns skäl att inte fullt ut beakta minimigränsen.

Som ett annat exempel kan tas att det i specialmotiven står att det inte bör bli tal om att bevilja ersättning till den som har stora tillgångar, och att detta innebär att juridiska personer eller i övrigt företag endast undantagsvis kan beviljas ersättning.

Frågor om ersättning för kostnader hos andra myndigheter än domstolar prövas av länsrätt. Frågan prövas dock av kammarrätten, om denna som första domstolsinstans skall pröva ett överklagande i det ärende eller mål som kostnaderna hänför sig till. Om ett ärende eller mål avser en fråga som prövas av en allmän domstol, prövas frågan om ersättning i ärendet eller målet av länsrätt. Frågor om ersättning för kostnader i mål hos förvaltningsdomstol prövas av domstolen. I det sist angivna fallet skall framställning om ersättning

ha kommit in innan målet avgörs. Den som företräder det allmänna i ärendet om skatt, tull eller avgift är den skattskyldiges motpart i ersättningsärendet.

När ersättning bestäms, skall den minskas med annan ersättning som den skattskyldige har fått eller kan antas komma att få för samma kostnader enligt annan författning eller enligt avtal (t.ex. en rättskyddsförsäkring).

I samband med lagens tillkomst gjordes den uppskattningen att antalet ersättningsgilla fall kunde komma att uppgå till något eller några hundratal per år men att under en inledningsperiod antalet prövade fall kunde komma att bli högre. Den årliga totalkostnaden uppskattades till drygt två miljoner kronor, men det betonades att uppskattningen var mycket osäker.

Lagen har nu varit i kraft under två budgetår och synes under den tiden ha tillämpats endast i två fall. I det ena - från länsrätten i Örebro län år 1990 - hade staten utan framgång ansökt om eftertaxering av ett dödsbo. Dödsboet tillerkändes ersättning med 28 000 kronor för ombudskostnader. I det andra - från länsrätten i Kristianstads län samma år - hade skattemyndigheten väckt fråga om eftertaxering av en företagare i anledning av olaga arbetsförmedling. Efter en omfattande handläggning återkallades talan. Företagaren tillerkändes efter skattemyndighetens tillstyrkan ersättning för ombudskostnader med 15 000 kronor av begärda 20 000 kronor. Avdrag gjordes alltså med 5 000 kronor i enlighet med lagens specialmotiv.

Yrkanden om ersättning enligt den berörda lagen har hitintills avslagits i gissningsvis drygt 20 fall. Vi har återfunnit 17 avgöranden (varav två saknar närmare motivering). I den stora merparten av dessa fall har kostnaderna avsett endast ombudersättning. I två fall från kammarrätten i Sundsvall avlogs kostnadsyrkanden med hänvisning till att den skattskyldige visserligen vunnit viss framgång i kammarrätten men kommit att beskattas för högre belopp än vad han uppgivit i sin självdeklaration samtidigt som bokföringen varit så bristfällig att kammarrätten behövt göra en skönstaxering. I ett annat fall fann samma kammarrätt med hänsyn till de skattskyldigas inkomstförhållanden att det vid en samlad bedömning inte framstod som oskäligt att kostnaden bars av dem. I ett fall avlog kammarrätten i Göteborg en begäran om kostnadsersättning med hänvisning till sakens beskaffenhet (taxeringen skedde på skönsmässig grund).

Länsrätten i Stockholms län har i ett fall avslagit ett kostnadsyrkande med hänvisning till att målet (som vunnits av skattemyndigheten) visserligen utgjort ett pilotfall men inte ett prejudikatfall. Samma länsrätt har som skäl för att inte ge kostnadsersättning i ett annat fall angett kostnadens storlek (4 500 kronor) i förening med den skattskyldiges förmögenhetsförhållanden och i ytterligare ett annat

fall angett att den skattskyldige inte haft behov av ombud. I två fall från samma länsrätt föll kostnadsfrågan bort därför att den skattskyldige förlorade.

I ett fall avslag länsrätten i Blekinge län en begäran om kostnadserättning (2 500 kronor) med hänvisning till att det var fråga om ett ordinärt skattemål i vilket det åberopade utredningsmaterialet utgjordes av sådana handlingar som en skattskyldig normalt brukar kunna tillhandahålla för kontroll vid ifrågasatt avvikelse från deklARATION utan att han för den skull behöver anlita sakkunnigt biträde för att få sin rätt tillvaratagen. I ett annat fall avslag samma länsrätt en begäran om ersättning (4 477 kronor) med hänvisning till kostnadens storlek och till att den skattskyldige endast till viss del vunnit framgång i domstolen. Endast en mindre del av ombudets arbete hade utförts efter det att genom lag öppnats möjlighet till ersättning.

I tre fall från länsrätten i Göteborgs och Bohus län föll kostnadsfrågan bort på grund av målets utgång, i ett av fallen i förening med den skattskyldiges förmögenhetsinnehav.

I ett fall från länsrätten i Gävleborgs län avslogs ett kostnadsyrkande med hänvisning bl.a. till att det inte var fråga om några komplicerade skattefrågor och att förhållandena i målet inte påtagligt avvek från vad som kunde anses vara det normala.

I anslutning till den nu gjorda genomgången av rättspraxis skall nämnas att föredragande departementschefen vid lagens tillkomst (angiven prop. s. 14) påpekade att det var fråga om ett till sin natur nytt ersättningsinstitut och att det därför inte var lätt att överblicka de praktiska följderna i form av t.ex. antalet ersättningsyrkanden och ersättningsgilla fall. Han menade alltså att det fanns ett visst mått av osäkerhet om hur de förslagna bestämmelserna skulle komma att tillämpas och att det därför fanns anledning att återkomma i frågan när erfarenhet vunnits från tillämpningen.

Skadeståndsreglerna

Statens och kommunernas skadeståndsansvar utanför avtalsförhållanden regleras dels i skadeståndslagen (1972:207), dels i ett antal lagar som innehåller bestämmelser om skadestånd på speciella områden.

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen skall staten eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Detta gäller också landstingskommun, kommunalförbund, församling och kyrklig samfällighet. Skadestånd kan avse även sådana kostnader som den enskilde haft för t.ex. ombud när han försökt komma till sin rätt, om kostnaderna vållats genom fel eller försummelse (se t.ex. prop. 1972:5 s. 354). I nu berörda hänseenden skiljer sig det allmännas

ansvar från enskildas. För enskilda finns nämligen ett ansvar för förmögenhetsskada endast beträffande arbetsgivare vars arbetstagare i tjänsten har vållat sådan skada genom brott. I övrigt svarar enskild endast för skada som uppstått genom uppsåt eller vårdslöshet.

Tidigare gällde åtskilliga speciella regler angående begränsningar i det allmännas ansvar enligt det berörda lagrummet. Sålunda fanns det i 3 kap. 3 § skadeståndslagen en s.k. standardregel som innebar att skadeståndsskyldighet förelåg endast om de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kunde ställas på dess utövning. I 3 kap. 4 § skadeståndslagen fanns det en s.k. passivitetsregel som innebar att ersättning inte skulle utgå för sådan skada som kunnat undvikas genom att den som lidit skada genom felaktigt beslut vid myndighetsutövning utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel. Enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen skulle ersättning för ren förmögenhetsskada som uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet utgå endast i den mån det var skäligen med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter.

Samtliga de nu angivna begränsningarna upphävdes genom lagstiftning år 1989 (prop. 1989/90:42; LU 1989/90:10; SFS 1989:926). Detta innebar en inte oväsentlig skärpning av det allmännas skadeståndsansvar.

I fråga om framställande av skadeståndsanspråk mot staten gäller kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. Totalt kanske det med nu gällande regler rör sig om 10 - 20 fall om året i vilka ärendet avser rättegångskostnader i en tidigare process. I en inte obetydlig utsträckning kan sökanden få ersättning också för sina kostnader i skadeståndsärendet (se prop. 1976/77:100 Bilaga 5 s. 60).

Även med de utvidgningar av skadeståndsansvaret för det allmänna som genomfördes år 1989 kvarstår huvudprincipen att en enskild som vinner en process mot ett allmänt organ inte har rätt till ersättning för sina kostnader. Särskilt är att märka att en felaktig användning av myndighetens fria skön eller en oriktig värdering av bevisning endast i undantagsfall torde kunna medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna.

Fortsatt reformarbete på skadeståndsrättens område

Vid behandlingen av 1989 års lag uttalade riksdagens lagutskott i sitt av riksdagen godkända betänkande (LU 1988/89:31) att även om lagen kom att innebära betydande förbättringar det fanns skäl att överväga vad som i ett längre tidsperspektiv ytterligare kunde göras för att ge den enskilde möjligheter att få ersättning för skador som

orsakas av fel och försummelser i samband med myndighetsutövning.

År 1989 tillkallades därför en kommitté (Ju 1989:03) för att se över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Enligt direktiven (Dir 1989:52) är kommitténs huvuduppgift att göra en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Kommittén bör därvid undersöka bl.a. om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen för fel eller försummelser vid myndighetsutövning bör vidgas så att det inte krävs ett lika nära samband med myndighetsutövning som för närvarande och om det på vissa rättsområden bör införas ett strikt skadeståndsansvar för det allmänna i samband med myndighetsutövning.

Det åligger kommittén att göra en inventering av de områden som idag är specialreglerade samt undersöka om det finns behov av ändringar i den specialregleringen. Kommittén skall vidare undersöka om det finns ytterligare rättsområden som bör bli föremål för sådan särskild reglering.

25.8.2 Överväganden

Frageställningarna

En process medför alltid kostnader av ett eller annat slag. Det radikala sättet att komma till rätta med de problem detta kan förorsaka är givetvis att sörja för att processer inte så ofta behövs. I den delen handlar det framför allt om att ge den materiella lagstiftningen den allra bästa utformningen, så att det inte uppstår så många tvistiga situationer. Frågor om detta faller utanför vårt uppdrag. Såvitt gäller förvaltningsområdet handlar det också om att såvitt möjligt klara upp tvistiga mellanhavanden mellan det allmänna och det enskilda utan att domstolar behöver kopplas in. Frågor om detta har vi behandlat i tidigare avsnitt.

Kostnaderna för de processer som behövs kan hållas nere på många olika sätt. Viktigt är att man skiljer mellan sådana kostnader som uppstår för det allmänna och sådana som uppstår för enskilda parter. Ställer man låga processuella krav på enskilda parter kan deras kostnader minska samtidigt som det allmänna kanske får ökade kostnader därför att domstolens och den allmänna partens arbete försvåras. Ställer man högre krav på de enskilda parterna kan den allmänna parten och domstolen få en enklare uppgift.

För de fall där två enskilda parter står mot varandra i en process - som vanligen är fallet i tvistemål i allmän domstol - kan man inte välja någon annan väg än att i processuella hänseenden ställa höga krav på parterna. Varje annan lösning är nämligen ägnad att åsamka motparten till den, som inte förmår fullgöra sina processuella

uppgifter på ett riktigt sätt, högre kostnader, och lösningen skulle också medföra att avgörandet försenades. Detta skulle för de allra flesta tvistemål vara oacceptabelt. Annorlunda är det beträffande processerna i förvaltningsdomstol, eftersom där nästan alltid står endast allmänna intressen emot den enskilde partens. Beträffande de förvaltningsrättsliga målen kan man alltså välja en annan lösning än för tvistemålen.

Rättsfrågorna i målen påfordrar egentligen aldrig att man ställer höga processuella krav på en part. Varje domare förutsätts ju känna till svensk lag eller självant sätta sig in i vad som gäller i rättsligt hänseende och dessutom kunna applicera sina kunskaper på de av parterna anförda sakförhållandena. Förvaltningsprocessen är emellertid så utformad att det ställs låga krav på de enskilda parterna även när det gäller sakfrågorna. Detta i förening med de förvaltningsrättsliga målen natur och att dessa mål i allmänhet rör jordnära förhållanden i vilka enskilda har möjlighet att begripa sakfrågorna på ett fullgott sätt har medfört att det endast undantagsvis skall behöva uppstå några kostnader för de enskilda parterna. Till detta kommer att den enskildes motpart i en förvaltningsprocess i allmänhet är en myndighet som har att agera objektivt.

Förvaltningsprocessernas särart i nu berörda hänseenden kommer till synes redan i förvaltningsprocessens inledningsskede. Den enskilde parten skall visserligen på i princip samma sätt som i en tvistemålsprocess uppge vad han yrkar och vad han har för grund för yrkandet, och domstolen skall på i princip samma sätt som i en tvistemålsprocess avvisa en besvär- eller ansökningshandling som inte utan väsentlig olägenhet kan läggas till grund för rättegång. Genom att emellertid partsförhållandena och själva processerna skiljer sig ifrån varandra i ganska hög grad får reglerna om processens inledande skede praktiskt sett ett annat innehåll när det gäller tvistemålsprocess än när det gäller förvaltningsprocess. Medan i den förra typen av process måste ställas mycket stränga krav från domstolens sida, kan en förvaltningsdomstol tillåta sig att ta upp saken till prövning, om den blott har en något så när klar uppfattning om vad den enskilde egentligen vill. Att målet därmed kan komma att bli något diffust i konturerna kan nämligen godtas i en förvaltningsprocess. Det finns ju nästan aldrig någon enskild motpart som av rättssäkerhetsskäl exakt måste veta vad han har att bemöta. Självklart får dock målet inte bli hur diffust som helst.

Under en förvaltningsprocess får vidare den enskilde parten utom i mycket speciella fall ändra sitt yrkande och sina grunder på det sätt som passar honom, och han får i allmänhet komma med nya åberopanden i högre rätt. I en tvistemålsprocess har parten inga motsvarande rättigheter, eftersom detta i alltför hög grad skulle drabba hans

motpart.

Förvaltningsprocessen är också - i motsats till tvistemålsprocessen - i princip skriftlig, och det är generellt sett enklare för en enskild att på egen hand driva en skriftlig process än en muntlig. Delvis hänger detta samman med en tidsfaktor. I den skriftliga processen får parten tid på sig för sina processuella åtgärder, och han kan vid behov vända sig till närstående och andra för att få enklare hjälp med att utföra vad som krävs av honom, t.ex. att ange sin inställning till viss omständighet. I den muntliga processen kan det i viss utsträckning krävas mer eller mindre omedelbara ställningstaganden och det kan också krävas förutseende hos parten. Detta kan i vissa fall innebära att den enskilde behöver anlita ett biträde.

En annan sak är att den enskilde kan ha lättare att uttrycka sin inställning muntligt än skriftligt, men för sådana fall erbjuder förvaltningsprocessen goda möjligheter för honom att få ett sammanträde till stånd, och reglerna om sammanträde är så utformade att jämförelsevis låga krav ställs på den enskilde. Den juridiska hjälp den enskilde behöver under en förvaltningsprocess kan i de allra flesta fall ges i form av att domstolen bedriver en materiell processledning (se avsnittet 25.4).

Till det förhållandet att den stora majoriteten av de enskilda, vilka behöver uppträda som parter i förvaltningsprocesser, anser sig kunna klara sig på egen hand bidrar nog en historiskt grundad orädsla hos medborgarna när det gäller att öppet tala om för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar vad de har för uppfattningar.

Det finns emellertid även många fall där enskilda parter i förvaltningsprocess drabbas av kostnader, och i en del av dessa fall är det oskäligt att de skall bära dessa kostnader själva.

Innan vi går närmare in på frågor om hur man i vissa fall bör från samhällets sida ekonomiskt bistå de enskilda som för talan i förvaltningsdomstol vill vi nämna att det enligt vår uppfattning inte alltid är någon olägenhet att parter får bära ett mindre kostnadsansvar i form av avgifter till domstolen. Frågor om i vad mån sådana avgifter bör komma till användning har vi behandlat i ett tidigare avsnitt.

När det gäller att ge enskilda ersättning för rättegångskostnader kan man välja mellan två skilda metoder. Antingen låter man det allmänna direkt svara för kostnaderna eller också låter man den enskilde i efterskott få ersättning av det allmänna för sina kostnader. Särskilt i fråga om kostnader som är stora har den förra metoden väsentliga fördelar. Den bygger nämligen på förutsebarhet och ger alla samma möjligheter oavsett förmögenhetsställning.

Rättshjälpslagstiftningen bygger helt och hållet på att det ekonomiska biståndet skall ges i den formen att det allmänna direkt svarar för kostnader. I tvistemål i allmän domstol är det i första hand allmän rättshjälp som kommer i fråga. Sådan rättshjälp är avsevärt vanligare

i allmän domstol än i förvaltningsdomstol, där den främst förekommer i mål med familjerättslig anknytning. Ofta avslår förvaltningsdomstolar framställningar om allmän rättshjälp, medan allmänna domstolar gör detta relativt sällan. Detta torde emellertid främst utgöra en återspeglning av att i en förvaltningsprocess den enskilde i allmänhet kan klara sig utan hjälp, medan han behöver hjälp vid en process i allmän domstol. Reglerna om under vilka förutsättningar allmän rättshjälp kan beviljas är under alla omständigheter desamma oavsett domstolstyp.

Det skall nämnas att allmän rättshjälp inte får beviljas den som är eller har varit näringsidkare i angelägenhet som uppkommit i hans näringsverksamhet, om det inte finns skäl för rättshjälp med hänsyn till verksamhetens art och begränsade omfattning, hans ekonomiska och personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt. Näringsidkare har emellertid något bättre möjligheter än andra att skydda sig genom rättsskyddsförsäkringar, och de kan ha möjlighet att få hjälp av branschorganisationer o. dyl.

Den som beviljas allmän rättshjälp skall själv bidra till de kostnader som uppstår. Bidraget utgår i form av rättshjälpavgift och tilläggsavgift, och avgifterna har undan för undan höjts - långtifrån endast som en följd av penningvärdets fall.

En för enskilda parter speciellt förmånlig form av rättshjälp som förekommer i förvaltningsdomstolar men inte i allmänna domstolar är rättshjälp genom offentligt biträde. Sådan rättshjälp får nämligen beviljas särskilt liberalt, och den enskilde behöver inte betala någon avgift.

Rättshjälpssystemet utgör givetvis en mycket viktig faktor i kostnadstänkandet kring förvaltningsprocesser. Vi har emellertid svårt att se att man för sådana processer skulle kunna införa regler som gör förmånssystemet mer förmånligt än vad det är för processer i allmän domstol. Vi går emellertid inte närmare in på frågor om i vad mån det eventuellt kan finnas anledning att ändra reglerna om förutsättningarna för beviljande av rättshjälp för förvaltningsprocesser. Frågor om rättshjälpens utformning ligger nämligen helt utanför våra direktiv. Vad vi har att ta ställning till är ersättningsfrågornas bedömning i sådana fall där inte rättshjälpssystemet löser problemen.

Det finns också andra regler än de i rättshjälpssystemet vilka innebär att enskilda parter i förvaltningsdomstol skall få en direkt ekonomisk hjälp av det allmänna. Sålunda finns det i FPL flera regler enligt vilka domstolen av allmänna medel får eller skall betala enskild parts inställelse inför domstolen eller kostnaderna för bevisning. Dessa regler är tillkomna innan rättshjälpssystemet infördes. De har ingen nämnvärd praktisk betydelse, men de leder till en principiellt omotiverad skillnad jämfört med vad som gäller i andra sammanhang. I

avsnittet om FPL:s kostnadsregler kommer vi att ta upp frågan om reglerna bör behållas.

I ett därpå följande avsnitt tar vi upp frågor angående en utvidgning av samhällets skyldighet att ersätta enskilda parter för deras rättegångskostnader.

Till frågor om ansvaret för rättegångskostnader i sådana mål där två enskilda parter står mot varandra återkommer vi i specialmotiveringen.

FPL:s kostnadsregler

I förvaltningsdomstolarna förekommer det som redan nämnts en form av ekonomisk hjälp till enskilda parter vilken inte har någon motsvarighet i allmän domstol, nämligen att kostnader direkt ersätts av allmänna medel utan något samband med rättshjälp. Enligt FPL skall sålunda domstolen av allmänna medel ersätta alla vittnen för deras inställelse. Domstolen skall också av allmänna medel ersätta annan än part för tillhandahållande av skriftlig handling eller annat bevisföremål. Vidare får domstolen ersätta enskild part för dennes resa och uppehälle i samband med inställelse vid domstolen. I allmän domstol utgår aldrig av allmänna medel ersättning för parts inställelse eller för sådan bevisning som enskild part har åberopat, om inte parten har allmän rättshjälp. Däremot ersätts av allmänna medel (i de mål där förlikning inte är tillåten) sådan bevisning som påkallats av allmän part eller av domstolen *ex officio*.

Det skall nämnas att vid process enligt FPL även kostnaden för sakkunnigbevisning skall utgå av allmänna medel medan enligt RB endast sådana sakkunniga som utses av domstolen ersätts av allmänna medel. Denna skillnad är emellertid endast imaginär, eftersom FPL i flera hänseenden har en annan begreppsapparat när det gäller sakkunnigbevisning. Framför allt är att märka att enligt FPL endast sådana personer som utses av domstolen betecknas som sakkunniga.

I motiven till bestämmelsen i FPL om möjlighet för domstolen att av allmänna medel ersätta parts inställelse till förhandling förklarade föredragande departementschefen (prop. 1971:30 s. 553) att möjligheten var av ej ringa betydelse från rättsskyddssynpunkt. Det skulle enligt vad departementschefen angav inte vara tillfredsställande om man tvingades avstå från förhandling därför att en enskild parts kostnader för inställelse till sådan förhandling framstod som alltför höga. Han menade vidare att en ordning enligt vilken parten har rätt till ersättning mången gång kan bli billigare för det allmänna med hänsyn till att förhandlingen annars kanske anses böra hållas på den ort där parten befinner sig.

Beträffande ersättning för bevisning förordades i den promemoria som låg till grund för FPL att ersättning skulle utgå av allmänna

medel utom i vissa fall när bevisningen inhämtats på enskilds initiativ. I motiven till de kostnadsbestämmelser som kom att tas in i FPL förklarade emellertid föredragande departementschefen bl.a. (prop. 1971:30 s. 573) att vittnes- och sakkunnigförhör på enskild parts begäran inte är särskilt vanliga i förvaltningsdomstol och att det - i de fall de förekommer - ofta förhåller sig så att domstolen ändå skulle ha föranstaltat om förhöret. Han förklarade vidare att det från principiell synpunkt var mest tilltalande att en enskild part i förvaltningsprocessen inte skulle behöva dra sig för att begära förhör med vittne eller sakkunnig av hänsyn till kostnaderna. Som ett remedium mot missbruk av möjligheten för enskild att få vittnes- eller sakkunnigförhör till stånd infördes en regel som ger domstolen en möjlighet att ålägga den enskilde ett kostnadsansvar. Denna regel torde emellertid i praktiken knappast någonsin tillämpas.

Det finns anledning påpeka att de flesta av de argument som departementschefen anförde egentligen i lika hög grad gäller många typer av mål och domstolsärenden vid allmän domstol.

Skillnaderna mellan RB-systemet och FPL-systemet i fråga om kostnader skall emellertid inte överdrivas. I praktiken är skillnaderna ganska små. För det första har man anledning konstatera att de berörda reglerna i FPL inte ens totalt sett föranleder särskilt stora kostnader. Med utgångspunkt från den utredning vi redovisar i bilaga 3 har man sålunda anledning anta att det totalt sett rör sig endast om mindre än en halv miljon kronor per år. Till allra största delen gäller det kostnader i mål enligt LVU och mål om verkställighet enligt FB. I dessa mål har parterna nästan alltid någon form av rättshjälp, i målen enligt LVU i form av offentligt biträde. Om man tar bort sådana kostnader som är hänförliga till parter med rättshjälp eller som orsakats av att ett allmänt organ, eventuellt domstolen, påkallat bevisupptagning återstår en kostnad för samhället som klart understiger 50 000 kronor om året för hela landet, dvs för samliga mål i våra förvaltningsdomstolar. Det är denna kostnad som uttrycker den verkliga betydelsen av det som är speciellt i FPL:s kostnadsregler jämfört med RB:s.

Det är tveksamt om den enskilde parten i något av de vid undersökningen upptäckta fallen skulle ha undgått att ersätta kostnaderna, om han haft att lita till förmånerna vid allmän rättshjälp i stället för till FPL:s regler. Kostnaderna torde nämligen knappast i något fall ha överstigit vad parten skulle ha haft att utge som rättshjälpsavgift. Vi bortser nu från det fallet att en eventuell rättshjälp åt parten varit förenad med biträdesförordnande. Härtill kommer att den enskilda parten i flera av de mål där högst ersättning dömdes ut med stöd av reglerna i FPL var näringsidkare och på den grunden knappast skulle ha kunnat få allmän rättshjälp.

Man kan alltså konstatera att FPL:s regler inte är särskilt väl förenliga med tankarna bakom rättshjälpsystemet. Hjälpen enligt FPL ges ju utan hänsyn till hjälpbehovet, och den enskildes betalningsförmåga tas inte på något sätt i anspråk. Det är signifikativt att FPL:s regler tillkom innan det över huvud taget fanns något rättshjälpsystem. I stället gällde en lag om fri rättegång, men den lagen hade inte avseende på processer i förvaltningsdomstolar. När rättshjälpslagen tillkom var också de avgifter den enskilde hade att betala för allmän rättshjälp jämförelsevis låga, och det rådde därför på den tiden inte lika stora motsättningar som nu mellan rättshjälpsystemet och FPL:s system.

Det skall sägas att statsmakterna i flera sammanhang har tagit avstånd från att låta FPL:s nu berörda regler om kostnader för bevisning gälla även i brottmål (se t.ex. prop. 1972:4 s. 265; Ds Ju 1988:66 s. 124 och prop. 1989/90:71 s. 66). Att man ansett sig kunna göra detta torde ha ett starkt samband med att åklagaren är objektiv och skall ta fram även sådant som talar för den tilltalades ståndpunkt. Vidare har domstolen en utredningsskyldighet. Om den tilltalade säger sig sakna medel för bevisningen är det inte sällan ofrånkomligt att åklagaren eller domstolen tar fram bevisningen, om denna bedömes ha betydelse för målet. I praktiken går det därför i brottmål många gånger till på det sättet att - om den tilltalade inte utan rimlig anledning begär att få bevisupptagning till stånd - åklagaren eller domstolen ställer sig bakom denna begäran på ett sådant sätt att ersättningen kommer att utgå av allmänna medel. Starka skäl talar för att förvaltningsdomstolarna och de förvaltningsmyndigheter vilka uppträder som parter i förvaltningsprocesser inte skulle uppfatta sina skyldigheter på ett annat sätt än vad åklagarna och de allmänna domstolarna gör, om systemet för kostnadsersättning i de förvaltningsrättsliga målen skulle vara detsamma som det vilket gäller för allmän domstol.

Nu skulle man emellertid kunna hävda att FPL:s regler kan behållas för förvaltningsdomstolarnas del - och eventuellt få gälla även i allmän domstol - eftersom de inte leder till någon nämnvärd belastning för samhället. Det finns emellertid även en rättssäkerhetsaspekt som inger vissa betänkligheter. Man torde nämligen inte fullständigt kunna utesluta risken för att en domstol med FPL:s system i ett visst fall avslår en begäran från enskild part om att det skall hållas förhandling eller att det skall tas upp muntlig bevisning därför att domstolen anser att förhandlingen respektive bevisupptagningen framstår som så onödigt att det inte är rimligt att belasta staten med kostnaderna. Det kan således tänkas förekomma fall där den enskilde parten skulle ha större möjligheter att få en förhandling eller en bevisupptagning till stånd, om det var så att han själv hade att bära det primära ansvaret för kostnaderna. Det bör enligt vår mening inte

få förekomma ens misstankar om att bevisning avvisas oftare till följd av att staten kan ha att svara för inställelsekostnaden. Reglerna i FPL om att det allmänna skall svara för bevisningskostnaderna är ju tillkomna i den enskildes intresse.

För att åter göra jämförelsen med brottmålen skall sägas att det förekommer brottmål där varken åklagaren eller domstolen ställer sig bakom en begäran av den tilltalade om att få höra visst vittne och där följaktligen den tilltalade själv får det primära ansvaret för inställelsekostnaden. Även i förvaltningsdomstol är det rimligt att motsvarande fall bör tillåtas förekomma.

Mot den nu redovisade bakgrunden synes de berörda kostnadsreglerna i FPL böra upphävas.

Det finns emellertid ett krux, nämligen att rättshjälp inte ger rätt till ersättning för alla slags bevisningskostnader i en process enligt FPL. I den delen är nämligen rättshjälpslagens regler utformade med utgångspunkt från FPL:s kostnadsregler. Rättshjälpslagen kan emellertid ändras i det hänseendet, och med utgångspunkt från den lösningen - som leder till ett mer enhetligt rättshjälpssystem - föreslår vi att de speciella kostnadsreglerna i FPL upphävs.

Ersättning i efterskott

Det finns som redan nämnts ingen allmän regel som ger en förvaltningsdomstol möjlighet att i samband med avgörandet av ett mål tillerkänna part ersättning av annan för rättegångskostnader. För de mål som de allmänna domstolarna behandlar gäller andra regler. Huvudregeln är att vinnande part skall ha ersättning för sina kostnader av den som förlorat.

Lämpligheten av att införa regler om att det allmänna i efterskott skall ersätta enskilda parter för de kostnader de haft i förvaltningsrättsliga mål och ärenden har *diskuterats i flera decennier*. Frågan behandlades sålunda redan i samband med tillkomsten år 1972 av rättshjälpslagen. Utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden uttalade i sitt betänkande (SOU 1971:76) Offentligt biträde och kostnadsersättning att den grundläggande regeln måste vara att den enskilde skall stå för sina kostnader själv. Utredningen ansåg dock att det fanns skäl att överväga om enskilda parter inte borde kunna få ersättning i vissa fall. Vad utredningen avsåg var situationer i vilka en enskild part fått betydande kostnader genom en myndighets handlande och omständigheterna var sådana att det skulle framstå som oskäligt att han inte fick ersättning för sina kostnader. Efter en närmare analys av problemet kom utredningen fram till att man i sådant fall rörde sig inom eller på gränsen till området för skadestånd. Utredningen ansåg att resultatet av det då pågående arbetet med en reform av skadeståndslagstiftningen borde avvaktas. Utred-

ningen stannade alltså för att inte lägga fram något förslag till ersättningsregel (s. 71 i betänkandet).

Den senare tillkomna skadeståndslagen innebar att det allmänna fick ett vidgat ansvar för skador som uppkommer i offentlig verksamhet. Det allmännas ansvar kom att omfatta personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommun svarar (3 kap. 2 § skadeståndslagen). Ersättningsskyldigheten inskränktes emellertid på flera olika sätt. Bl.a. upptogs i 3 kap. 3 § skadeståndslagen en standardregel enligt vilken ersättningsskyldighet skulle föreligga endast om de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kunde ställas på dess utövning.

Frågan om det allmännas ansvar för enskilda parterers rättegångskostnader fortsatte trots skadeståndslagens införande att tilldra sig ett betydande intresse i den allmänna debatten, och flera motioner väcktes i riksdagen. Vid riksmötet 1984/85 ställde sig riksdagens justitieutskott tveksamt till tanken att införa en regel som skulle medge att enskilda som vinner processer mot staten alltid skulle få ersättning för sina kostnader (JuU 1984/85:15). Det var dock enligt utskottet uppenbart att det finns mål - inte bara inom skatteprocessen - som är så komplicerade att den enskildes rätt inte kan tas till vara om han inte själv har ett juridiskt biträde. Om den enskilde i ett sådant fall vinner målet kan det vara obilligt att låta honom bära ett ansvar för rättegångskostnaderna, förklarade utskottet. Frågan om möjligheterna att på något sätt ersätta den enskilde för hans rättegångskostnader borde enligt utskottet utredas, och det borde ankomma på regeringen att föranstalta om utredningsarbetet. Betänkandet, som var enhälligt, godtogs av riksdagen.

År 1986 förklarade sig riksdagens justitieutskott förutsätta att riksdagens uttalande om utredning snarast möjligt skulle komma att leda till åtgärder från regeringens sida (JuU 1985/86:21; se även JuU 1986/87:27). I ett senare betänkande (JuU 1987/88:22) såg sig utskottet föranlåtet att erinra om att riksdagens utlåtande år 1985 uttryckligen tog sikte inte bara på skattemål utan också på andra typer av förvaltningsmål där behov av ersättningsregler kunde föreligga.

År 1989 antogs *lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt*, m.m. (prop. 1988/89:126; SkU 31). Lagen innebär att en skattskyldig, som i ett skatteärende hos myndighet eller ett skattemål hos domstol haft kostnader för ombud eller biträde, utredning eller annat som skäligen behövts för att ta till vara hans rätt, kan få ersättning för kostnaderna. Ersättning får dock beviljas endast till den del det är oskäligt att kostnaden bärs av den skattskyldige med hänsyn till samtliga följande faktorer: 1. sakens beskaffenhet, 2. kostnadens storlek, 3. ärendets eller målets handlägg-

ning, 4. ärendets eller målets utgång, 5. den skattskyldiges personliga och ekonomiska förhållanden, 6. omständigheterna i övrigt. Beslut meddelas av förvaltningsdomstol.

Särskilt specialmotiven till den berörda lagen har en mycket restriktiv utformning, och lagen har inte kunnat tillämpas i tillnärmelsevis den omfattning som varit avsedd. Mot att man räknade med hundratals fall per år svarar att lagen faktiskt kommit att tillämpas endast i ett fall per år. Samtidigt har getts åtminstone åtta avslagsbeslut per år. Möjligen har man anledning att förvänta en något liberalare tillämpning. Regeringsrätten har nämligen relativt nyligen beviljat prövningstillstånd i ett fall där kammarrätt avslagit en begäran om ersättning.

I samband med att ett förslag till den nu berörda lagen behandlades i riksdagens skatteutskott förklarade riksdagens justitieukskott att förslaget endast till en del, nämligen för vissa skattemåls vidkommande, kunde anses innebära ett tillgodoseende av det av riksdagen tidigare uttalade önskemålet. Detta önskemål avsåg som utskottet påpekade en utredning av om det inom förvaltningsprocessen även finns andra målgrupper där det föreligger behov av möjligheter att på något sätt ersätta den enskilde för hans rättegångskostnader. I detta läge ansåg sig utskottet än en gång böra erinra om innehållet i det uttalande av utskottet som riksdagen enhälligt ställde sig bakom år 1985.

Senare har justitieukskottet med hänvisning till vårt arbete konstaterat att regeringen nu föranstaltat om den av riksdagen under lång tid efterlysta utredningen (JuU 1989/90:29).

Reformsträvandena när det gäller rättegångskostnadsersättning är parallella med reformsträvanden inom skadeståndsrätten. Genom en reform år 1989 utvidgades det allmännas skadeståndsrättsliga ansvar på det sättet att förut omnämnda speciella begränsningsregler upphävdes (SFS 1989:926). Samma år tillkallades en kommitté (Ju 1989:03) för att se över reglerna om det allmännas skadeståndsansvar. Enligt direktiven bör den kommittén undersöka bl.a. om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen för fel eller försummelser vid myndighetsutövning bör vidgas. Reformarbetet beträffande skadeståndsrätten har alltså en klar inriktning på ett utvidgat ansvar för det allmänna. Det skall även nämnas att frikända tilltalade först år 1972 kan sägas ha getts en mera allmän möjlighet att få ersättning av staten för sina kostnader.

Att det finns en parallellitet i utvecklingen är inte särskilt märkvärdigt. Rättegångskostnader utgör nämligen ren förmögenhetsskada i skadeståndslagens mening, och ersättning för rättegångskostnader i en process utgör därmed ett slags skadestånd. Enligt nu gällande regler tillerkänns enskilda skadestånd av staten för sina rättegångs-

kostnader i förvaltningsprocesser i mellan 10 och 20 fall om året, och tendensen torde vara stigande.

Innan vi mot den nu redovisade bakgrunden tar upp frågan om enskildas möjlighet att få ersättning för rättegångskostnader i processer mot det allmänna vill vi säga att vi anser oss oförhindrade att gå in på frågor om den år 1989 antagna lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. bör ändras eller upphävas. Genom lagändring kan man visserligen råda bot på att den lagens rekvisit - lästa mot bakgrund av motiven - är så utformade att lagen inte kan tillämpas i sådan utsträckning som kan motivera dess existens. Vi har emellertid svårt att se vad det är som gör att skattemålen skulle behöva behandlas enligt andra principer än andra mål. En annan sak är att i skattemålen ersättning - absolut sett - kanske oftare kommer i fråga än i andra mål.

Vi siktar på en mera allmän lösning än den som finns i lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt m.m. Om den lagen därmed kan upphävas bör de resurser som beräknats komma till användning för dess tillämpning kunna användas för en mera allmän reform.

Mot att man inför ett kostnadsansvar för det allmänna har framhållits att det i de förvaltningsrättsliga målen inte är möjligt att såsom man gör i dispositiva tvistemål betrakta den enskilde och det allmänna som två motstående parter där den tappande som huvudregel har att ersätta den vinnande dennes kostnader. Detta utgör emellertid inget skäl mot införandet av ersättningsregler utan snarast en ganska naken slutsats. Det har också sagts att varje medborgare någon gång är part i ett förvaltningsärende och att de kostnader och olägenheter som detta kan föra med sig för den enskilde kan ses som en naturlig del av medborgarskapet. Även andra - likartade - argument har förts fram. Att det med nuvarande ordning utgör en del av medborgarskapet att medborgarna själva skall svara för kostnaden i en eventuell förvaltningsprocess kan givetvis inte förnekas. Huruvida denna ordning är naturlig synes emellertid meningslöst att diskutera. Vad frågan gäller är i stället enligt vår mening i vad mån det är lämpligt att införa regler om ett kostnadsansvar.

I enlighet med vad som förut har närmare utvecklats kan i fråga om reformbehovet hävdas att förvaltningsprocessen är så utformad att det i allmänhet inte skall behöva uppstå några kostnader för enskilda parter. En hänvisning till detta förhållande besvarar emellertid inte frågan vad som skall hända när en enskild *haft* skälig anledning att lägga ner kostnader på en process mot det allmänna och vinner framgång i processen. Till helt övervägande del avser frågan kostnader för ombud och biträden.

Kostnaden för ombud eller biträde är ersättningsgill i en vanlig tvistemålsprocess men alltså inte i process i förvaltningsdomstol. Det

finns förespråkare för den tanken att förvaltningsprocessens regler på denna punkt bör ta tvistemålsreglerna som förebild. De skäl som föranleder kostnadsansvaret i tvistemål överensstämmer emellertid inte med skälen för ett eventuellt kostnadsansvar i de förvaltningsrättsliga målen.

Kostnadsansvaret i ett dispositivt, dvs. förlikningsbart tvistemål har givetvis ett reparativt syfte. Det finns emellertid även ett annat syfte med kostnadsansvaret. Rättegångskostnadsansvaret går ju mycket längre än vad som skulle följa av det vanliga skadeståndsansvaret som har den närmast renodlat reparativa grunden. Enskilda behöver nämligen inte annat än i arbetsgivarförhållanden och vid brottslig gärning utge skadestånd för rena förmögenhetsskador. Skadestånd förutsätter för övrigt att den enskilde uppsåtligen eller av vårdslöshet vållat skadan. Rättegångskostnadsansvaret i tvistemål är i normala fall mera strikt även om det finns regler som medför att rättegångskostnader inte skall dömas ut när den part, som förlorat målet och därför skulle ha att utge ersättningen, inte varit vållande eller den, som vunnit målet, varit medvållande (se t.ex. 18 kap. 3 § RB).

Bakom RB:s reglering ligger uttalanden av processlagberedningen. Beredningen menade att rättegångens syfte att bereda rättsskydd endast ofullständigt skulle uppnås om den vinnande parten inte fick ersättning för de kostnader han haft att göra sin rätt gällande. Vidare förklarande beredningen att vetskapen att den förlorande parten i allmänhet måste bära såväl sina egna som motpartens rättegångskostnader var ägnad att avhålla från obefogade rättegångar (SOU 1938:44 s. 231).

Anledningen till det långtgående kostnadsansvaret i tvistemål hänger alltså nära samman med behovet av att sanktionera civilrätten. Fanns inte kostnadsansvaret skulle enskilda inte i samma utsträckning göra rätt för sig utan rättegång, och därmed skulle civilrätten inte fungera lika bra. Rättegångskostnadsansvaret i tvistemål har alltså en handlingsdirigerande effekt. I mål där en tvistemålsrättegång är en nödvändig förutsättning för upplösning av ett rättsligt mellanhavande, t.ex. ett äktenskap eller vårdnadsförhållande rörande barn, utgör utdömandet av rättegångskostnadsersättning rena undantag. I de fallen har ju ett kostnadsansvar inte någon handlingsdirigerande funktion.

I de förvaltningsrättsliga målen mellan det allmänna och en enskild part kan kostnadsansvaret inte tillmätas någon större betydelse som sanktionerande faktor, om man nu inte tänker sig ett kostnadsansvar för den enskilde parten gentemot det allmänna. Det är nämligen så mycket annat som styr det allmännas handlande.

Ett kostnadsansvar för det allmänna bör i stället anses härfluta ur samhällets skyldighet att behandla alla medborgare lika. Det måste tillhöra samhällsbilden att enskilda skall kunna ställa krav på att de

behandlas efter en viss kvalitetsnorm när de har med myndigheter att göra och att de får ersättning från samhället i de fall de har behandlats efter en klart otillräcklig norm. Ersättningsmöjligheterna blir därmed i första hand beroende av att förhållandena i det konkreta målet avviker från det normala. Hur högt normen bör sättas är en lämplighetsfråga, och givetvis är här rättssäkerhetsaspekter av betydelse.

Det som har sagts nu skulle kunna sammanfattas på det sättet att i fråga om enskildas möjlighet att få ersättning av det allmänna för rättegångskostnader i förvaltningsprocesser det reparativa syftet befinner sig i förgrunden, medan det handlingsdirigerande syfte, som har styrt tvistemålsreglernas utformning, spelar en biroll i bakgrunden. *En ersättningsmöjlighet för enskilda i förvaltningsprocesser kan ses som ett uttryck för välfärdssamhällets strävanden att ge enskilda trygghet i tillvaron och en likhet i behandlingen.*

Att vid allmänt åtal sådana tilltalade som frikänns nästan alltid får ersättning av staten för sina kostnader, dvs. även om det allmänns agerande uppfyllt alla tänkbara normer, är en annan sak. I och för sig borde man i fråga om kostnaderna i en del förvaltningsrättsliga mål kunna dra paralleller med vad som gäller i brottmål, men för brottmålen handlar det också om att åstadkomma en balans i processen. Sedan mycket lång tid tillbaka är nämligen en tilltalad som fälls till ansvar skyldig att ersätta staten dess till målet hänförliga kostnader, och någon motsvarande skyldighet finns ju inte i förvaltningsdomstol. Om man införde regler om skyldighet för enskilda parter i förvaltningsrättsliga mål att vid en för dem oförmånlig utgång av ett mål ersätta det allmänna dess kostnader, skulle det vara naturligt att ge dem en mera generell möjlighet till ersättning i händelse av att de vinner sin process. Några reformkrav i den riktningen synes emellertid - på goda grunder - inte ha framställts.

Otvivelaktigt förekommer det emellertid idag ett inte ringa antal förvaltningsprocessrättsliga fall där en enskild part tvingas stå för processkostnader trots att detta är oskäligt. Såvitt vi kan bedöma finns det för dessa fall ett starkt reformbehov. Man har emellertid ingen anledning att av detta förhållande sluta sig till att behovet också skulle vara frekvent. Vi bedömer att reformbehovet avser endast ett litet antal fall, något som också de fall i vilka en tillämpning av den förut berörda lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt m.m. har aktualiserats ger en klar fingervisning om.

Frågor om ett utökat ansvar för det allmänna när det gäller rättegångskostnader måste ofrånkomligen väcka till liv den redan år 1971 uppmärksammade frågan om *förhållandet till reglerna om skadestånd*. Det är alltså inte sagt att ett utökat ansvar för det allmänna såvitt gäller rättegångskostnader bör inträda inom ramen för ett processuellt rättegångskostnadssystem av hävdvunnen typ (det

processuella alternativet). Ett alternativ till ett nytt rättegångskostnadssystem är att liksom idag låta ansvaret inträda huvudsakligen inom ramen för ett skadeståndssystem (skadeståndsalternativet).

När man skall ta ställning till frågan vilket alternativ som bör väljas har man anledning konstatera att det visserligen finns många likheter mellan det processuella rättegångskostnadsansvaret och skadeståndsansvaret men att det också finns skillnader.

För målen i förvaltningsdomstolarna mellan det allmänna och enskild part skulle skadeståndsalternativet bereda avsevärt mindre problem än motsvarande lösning för tvistemålens del. Framför allt är att märka att det allmännas skadeståndsansvar redan omfattar även rena förmögenhetsskador, dvs. bl.a. rättegångskostnader. Skadeståndsansvaret är inte byggt på uppsåt eller vållande utan på att fel eller försummelse förekommit i myndighetsutövningen.

Beträffande det principiella förhållandet mellan ersättning för rättegångskostnader och skadestånd skall sägas att man mot bakgrund av vissa regler i RB skulle kunna tänka sig att en möjlighet att få ut rättegångskostnader i processen rörande själva saken bör utesluta möjligheten att senare få en fråga om skadestånd prövad för sådan kostnad som inte har ersatts. För tvistemål och brottmål är det nämligen så att ett yrkande om ersättning skall framställas innan handläggningen avslutas (se 18 kap. 14 § och 31 kap. 9 § RB). Emellertid finns det också starka skäl som talar för att det processtekniskt förhåller sig på det sättet att en part alltid kan få frågan om skadestånd för viss kostnad prövad, om han inte fått kostnaden ersatt som rättegångskostnad, och detta oavsett om han framställt ett yrkande om rättegångskostnad eller inte (se den argumentering rörande frågan som finns i Ds 1988:66 s. 152). Självklart kan dock samma kostnad inte ersättas två gånger.

Det som har sagts nu pekar på ett problem när det gäller införandet av ett rättegångskostnadsansvar för det allmänna. Man skulle komma att få två parallella prövningssystem rörande samma kostnad och ingenting skulle hindra en part från att först processa enligt det ena systemet och sedan enligt det andra. Risken för att det skulle uppstå krångel är nog emellertid inte särskilt stor. Ett visst belägg för detta ger förhållandena i fråga om brottmål. I den mån en part har möjlighet att först begära ersättning för rättegångskostnad inom ramen för en process om saken och vid bristande framgång i det hänseendet begära skadestånd har en tilltalad denna möjlighet redan idag, och såvitt känt är har någon sådan möjlighet inte utnyttjats i nämnvärd omfattning.

Flera skäl talar för att man väljer skadeståndsalternativet. Med den lösningen är det nämligen möjligt att se hela förfarandet som en helhet, och man undgår problemen med att riva upp tidigare beslut

i anledning av att saken får en annan utgång i högre rätt. I en del fall kan det vara så att den enskilde inte förstår att han kan ha möjlighet att få ersättning förrän han sett hur domstolen dömt rörande saken, och med hävdvunna principer för ersättande av rättegångskostnader är det därvid för sent att begära ersättning. Med skadeståndsalternativet behöver den enskilde aldrig framställa ersättningsyrkanden "för säkerhets skull". För detta alternativ talar vidare att man kan framhäva en eventuellt eftersträvad extraordinär natur hos en ersättningsregel.

Med en lösning byggd på skadeståndsalternativet blir det också naturligare att innefatta även ersättning beträffande ett myndighetsagerande som föregått processen. Lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. omfattar även kostnader som uppstått redan i det primära förfarandet inför skattemyndigheten. Detta är emellertid knappast någon bra lösning. Skall det vara någon egentlig mening med ett utvidgat rättegångskostnadsansvar bör detta principiellt sett vara mera vidsträckt än det normala skadeståndsansvaret, medan det synes svårt att finna argument för att låta samhällets kostnadsansvar beträffande förfaranden hos skattemyndigheter vara principiellt större än när det gäller andra myndighetsförfaranden. Att skatteärenden ofta är krångligare än andra ärenden är en annan sak. Att det allmännas kostnadsansvar för myndighetsförfaranden kan behöva utvidgas är också en annan sak. Den frågan utreds för närvarande av en särskild kommitté. Vi tror inte att en lösning enligt vilken ersättningsmöjligheterna är begränsad till domstolskostnaderna medför någon som helst risk för att enskilda i sina förvaltningsärenden väntar med att presentera en utredning till dess att överklagande skett till domstol.

För att man väljer det processuella alternativet talar framför allt att ersättning kan ges utan att det väckts någon särskild talan, och att förfarandet vid fastställande av ersättning till mycket stor del är präglad av officialprincipen. Det som har sagts nu gör att det är jämförelsevis enkelt för parten att få ut ersättning för rättegångskostnader och att det även går jämförelsevis snabbt. Domstolen är också det organ som lättast kan bedöma om ersättningskriterierna är uppfyllda. Genom att beslut rörande rättegångskostnader meddelas samtidigt med att saken avgörs får också den förlorande parten möjlighet att bedöma vad han totalt sett har att vinna på ett överklagande. Den sist angivna skillnaden får emellertid knappast någon betydelse för de förvaltningsprocessrättsliga målen i och med att endast det allmänna skall ha att utge ersättning för rättegångskostnader. I sådant fall behöver ju den enskilde inte räkna med att kunna undgå ett kostnadsansvar genom ett eventuellt överklagande.

Som ytterligare skäl för det processuella alternativet kan anföras att det förefaller troligt att särskilda regler angående rättegångskostnader

rent lagtekniskt skulle vara föga passande för skadeståndslagens regelsystem. Härtill kommer att möjligheten att få ersättning knappast bör ses som så extraordinär att den motiverar att det skall ske en särprövning, därmed dock inte sagt att möjligheten att få ersättning bör betecknas som allmän.

Vi anser med hänsyn till det som har sagts nu att *det i första hand är det processuella alternativet som är intressant* för ett utvidgat samhällsansvar beträffande rättegångskostnader. Man bör dock inte välja riktigt samma processuella regler som för målen enligt RB. Detta gäller särskilt i fråga om den tid inom vilken en begäran om ersättning skall framställas. På den punkten finns det nämligen anledning att söka vinna några av de fördelar som skadeståndsalternativet erbjuder, t.ex. att parter inte skall vara tvungna att begära ersättning "för säkerhets skull". Det bör därför inte krävas att ersättning begärs innan målet avgörs. I stället bör den enskilde ha möjlighet att begära ersättning även efteråt. En lämplig tidsrymd synes i det sammanhanget vara ett år. Varje prövning av ersättningsfrågor vilken i tiden ligger efter att den domstol i vilken kostnaderna uppstått har avgjort målet bör ankomma på den domstol som slutligt prövat saken.

Med nu angivna modifikationer av det processuella alternativet föreslår vi att det införs en möjlighet för förvaltningsdomstolarna att i vissa fall låta det allmänna ersätta den enskilde dennes kostnader i målet, dvs. för kostnaderna under själva domstolsprocessen.

Den första förutsättningen för att en ersättning skall kunna komma i fråga är som vi nämnde nyss att samhällets agerande avviker från den norm man har anledning att ställa upp för verksamhetens bedrivande. I skadeståndslagen sätts normen till att myndighet gjort sig skyldig till fel eller försummelse i sin myndighetsutövning. Ett rättegångskostnadsansvar bör på den punkten inte vara mindre liberalt gentemot den enskilde. Att rättegångskostnadsansvaret - principiellt sett - bör sträcka sig längre följer av att myndigheter bör tänka sig för extra noga innan de åstadkommer ett förhållande som tvingar den enskilde till en process. Särskilt viktig är möjligheten att få ersättning i de fall där myndigheten till och med tar initiativet till processen.

Frågan om den enskilde bör tillerkännas ersättning har ett visst samband med vad målet handlar om.

Om man sålunda som exempel tar mål om bygglov förhåller det sig så att den enskilde genom avgifter har att betala kostnaderna för den primära myndighetsprövningen (se 11 kap. 5 § plan- och bygglagen, 1987:10). Man skulle teoretiskt kunna ge denna prövning sådana kvaliteter att den enskilde nästan aldrig hade anledning överklaga. Detta skulle emellertid ställa sig orimligt dyrt, kanske inte minst för de enskilda sökande. Häri ligger en del av förklaringen till

att det finns en rätt till överklagande, och vid bedömning av om enskilda bör ges möjlighet att få sina kostnader ersatta vid överklagande kan man inte undgå att ta hänsyn till detta förhållande. Man skulle kunna ställa frågan så att den gäller i vad mån den enskilde skall vara skyldig att bidra även till kostnaderna för domstolsprövningen. Ett likartat resonemang kan man föra beträffande en del andra typer av mål om vad som enligt vår rättsordning bör ses som förmåner för den enskilde, dvs. mål om gynnande beslut. Särskilt gäller detta i sådana fall där målet föranleds av ett egendomsinnehav eller av att en sökande vill ha tillstånd att bedriva viss verksamhet.

Om man i stället som exempel tar ett deslegitimationsmål, dvs. ett mål där någon eventuellt skall fråntas en behörighet av visst slag, ställer sig förhållandena lite annorlunda. Här gör sig nämligen den enskildes rättssäkerhetsanspråk gällande med större styrka, och detta medför att det allmänna organ som har att besluta rörande saken har anledning att göra ännu noggrannare överväganden än i andra fall innan de åstadkommer en situation i vilken den enskilde har anledning att processa. Ett likartat resonemang kan man föra beträffande många andra typer av mål om förpliktande beslut.

Även om det nog generellt sett finns stora skillnader mellan gynnande och förpliktande beslut lönar det sig knappast att genomgå förekommande måltyper var och en för sig. På goda grunder synes man nämligen kunna hävda att det inte finns någon måltyp som bör undantas från ett ersättningssystem, och det förefaller oss omöjligt att i lagtext skilja mellan olika måltyper när det gäller de närmare förutsättningarna för ersättningsmöjligheterna. Dessa förutsättningar måste i stället uttryckas i ganska allmänna termer och för bedömningen måste omständigheterna i det konkreta fallet vara helt avgörande. De fall som reglerna angående ersättningsmöjligheter bör träffa är enligt vår uppfattning de där det efter en helhetsbedömning framstår som mer eller mindre stötande att den enskilde skall drabbas av ett kostnadsansvar.

Den lagtekniska lösning vi stannat för i syfte att ge uttryck åt det som har sagts nu är att *den enskilde skall få tillerkännas ersättning av det allmänna för sina kostnader i målet, om det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att han själv skall bära dessa kostnader*. Med den lösningen bör den särskilda lagen om kostnadsersättning på skatterättens område upphävas.

När man skall precisera innebörden av oskälighetsrekvisitet kommer man ofrånkomligen först och främst in på det skadeståndsrättsliga området. Vid bedömningen måste sålunda framför allt beaktas om myndighet orsakat kostnaden genom fel eller försummelse. Om det allmännas skadeståndsansvar utvidgas som en följd av nu pågående reformarbete på skadeståndsrättens område, bör detta kunna få betydelse vid tillämpningen av oskälighetsrekvisitet. Självklart kan en

kostnadsersättning vara särskilt påkallad även i sådana fall där en tjänsteman begått tjänstefel.

Som exempel på fall där det - utan hänsyn till om det kan sägas ha i skadeståndslagens mening förekommit fel eller försummelse vid myndighetsutövning - normalt får anses vara oskäligt att den enskilde själv får stå för sina kostnader vill vi framför allt nämna sådana fall där den enskildes kostnader orsakats av att en myndighet framställt sakligt obefogade yrkanden eller invändningar, ogrundade påståenden eller alltför löst grundade antaganden. Ersättning bör kunna ges också när myndigheten lämnat en vilseledande vägledning i ärendet eller orsakat den enskilde kostnader genom att begära in onödigt utredning.

I sådana mål i vilka avgörandet måste komma att vila på en skönsmässig grund bör däremot ersättning inte så ofta kunna komma ifråga. I sådana avgörandens natur ligger nämligen att man kan ha olika uppfattningar utan att det går att säga att den ena är särskilt mycket riktigare än den andra. Det kan därmed beträffande ett skönsmässigt avgörande vara svårt att hävda att myndigheternas agerande avviker från normer i så hög grad att den enskilde som åsamkats kostnader skall anses oskäligt drabbad. Myndigheterna måste i stället ha vissa marginaler för sina bedömningar utan att frågan om kostnadsersättning aktualiseras. Exempelvis bör en enskild part som efter överklagande får en ändring till sin fördel beträffande en värderingsfråga endast undantagsvis kunna tillerkännas ersättning. Man kan emellertid inte heller beträffande skönsmässiga avgöranden komma ifrån att ett kostnadsansvar kan ha en viss handlingsdirigerande betydelse, och även beträffande sådana avgöranden finns det situationer där det skulle vara oskäligt att den enskilde fick svara för sina kostnader. Särskilt kan man tänka sig den situationen att den enskilde åsamkas särskilt höga kostnader till följd av en myndighets agerande, exempelvis när en högre domstol måste återförvisa målet till lägre domstol.

Till sådana fall där ersättning bör kunna komma ifråga hör inte minst sådana där myndighetens beslut grundats på en oriktig uppfattning om rättsregler. Tumregeln bör på den punkten vara att ju krångligare eller oklarare rättsordningen är, desto liberalare ges ersättning. Det bör framhållas att möjligheterna till kostnadsersättning i de nu berörda fallen sällan behöver ha något att göra med att en myndighet som beslutat i saken eller som för talan för det allmänna inte uppfyllt viss norm. Grunden för kostnadsersättningen är i stället en annan, nämligen samhällets ansvar för brister i rättssystemet.

I att det skall vara oskäligt att den enskilde själv står för kostnaderna ligger i de allra flesta fall att han vinner en väsentlig framgång i målet. Ju större framgången är - relativt sett - desto större bör hans

möjligheter vara att få ersättning. Något krav på att den enskilde vunnit målet bör emellertid inte ställas upp. Särskilt måste man i detta hänseende beakta vissa prejudikatfall. I första hand bör givetvis partens hjälpbehov i prejudikatfallen tillgodoses med stöd av rätts-hjälpslagen, men i andra hand bör det finnas möjlighet att ge ersättning för kostnader i efterskott. I prejudikatfallen har ju en myndighet medvetet avvikit från likabehandlingsnormen. Prejudikatbildningen kan med nu gällande regler sägas ske i samhällets intresse delvis på den enskilde partens bekostnad. Egentligen rör det sig även här om fall angående krånglig eller oklar lagstiftning.

När vi för fram de nu redovisade tankarna är vi medvetna om att frågan om ersättning av allmänna medel i prejudikatfall har varit uppe i tidigare reformsammanhang utan att detta föranlett lagstiftning. Bl. a. diskuterade rättegångsutredningen frågor om ekonomiska bidrag till parterna som medel att främja prejudikatbildningen (se betänkandet SOU 1986:1 s. 160). Rättegångsutredningens överväganden avsåg emellertid endast förhållandena i allmän domstol, och utredningen var inte beredd att förorda en reform innan man kunde överblicka hur rättsbildningsbehovet kunde tillgodoses på alternativ väg. Utredningen ställde därvid flera alternativ i utsikt.

Frågan om en ersättningsmöjlighet i prejudikatfall har enligt vår uppfattning nu kommit i ett något annat läge än tidigare. Utvecklingen går ju i den riktningen att det allmänna får ett ökat ansvar när det gäller enskildas kostnader, och redan vid tillkomsten av lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. förutsattes att ersättning skulle kunna ifrågakomma i prejudikatfall. Vidare torde flera av de alternativ som rättegångsutredningen anvisade passa mindre bra på FPL:s område än på RB:s. Det är särskilt att märka att det såvitt gäller förvaltningsdomstolarna genomgående handlar om processer till vilka det allmänna tar initiativet, medan rättegångsutredningens överväganden till betydande del handlade om mål mellan två enskilda parter.

Vi vill påpeka att en speciell behandling i kostnadshänseende inte bara bör komma sådana fall till del i vilka ett avgörande av en högsta domstolsinstans eftersträvas av myndigheten (de egentliga prejudikatfallen). I stället har vårt resonemang avseende även på många andra fall där en myndighet för upp ett mål i högre instans "för att se hur det skall gå", dvs. med svagare betoning än vanligt av intresset att vinna framgång i processen.

I det sammanhanget vill vi anmärka att det självklart vore olyckligt, om ersättningsregler skulle komma att fungera på det sättet att de motverkade strävanden hos myndigheter att få vägledning rörande viktiga spörsmål. Vi tror emellertid att ersättningsregler i stället kommer att få motsatt verkan, dvs. de kommer att göra det lättare för en myndighet att processa i tveksamma, prejudikatvärda fall. Med nu

gällande principer är det för myndigheter ofta ett svårt val att i prejudikatsyfte utsätta en enskild part för en process.

En förutsättning för att det skall kunna anses oskäligt att den enskilde får stå för sina egna kostnader torde i de flesta fall vara att den processrättsliga situation som motiverat kostnaden uppstått utan att *den enskilde gjort sig skyldig till någon försummelse*. De fall som normalt bör vara undandragna ersättningsreglernas tillämpning är därför framför allt sådana där man kan tala om medvållande från den enskildes sida. Det är en allmän princip för såväl de nu gällande reglerna om rättegångskostnadsansvar som för de nu gällande reglerna om skadeståndsansvar att ersättning inte döms ut eller döms ut endast i begränsad omfattning när det föreligger ett medvållande (se t.ex. 18 kap. 3 och 4 §§ RB samt 6 kap. 1 § skadeståndslagen).

I det nu berörda sammanhanget måste man emellertid bortse från sådana försummelser som beivrats i annan ordning. Om sålunda den som av allmän domstol dömts för vårdslöshet i trafik vinner en process angående återkallelse av körkort bör han kunna tillerkännas ersättning.

Om en taxeringsprocess skulle ha varit onödig ifall den enskilde parten exempelvis fullgjort sin deklarationsskyldighet på ett riktigt sätt enligt lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter eller rätt iakttagit de särskilda bestämmelserna i samma lag för verksamhet som redovisas enligt bokföringsmässiga grunder, bör han endast i undantagsfall kunna tillerkännas ersättning för sina kostnader i målet.

Det som har sagts nu medför att taxeringsmålen till stor del faller utanför resonemanget om kostnadsersättning. I majoriteten av de fall där ombud behöver kopplas in orsakas nämligen processerna av att den enskilde inte fullgjort sina i lag föreskrivna skyldigheter, något som gör sakfrågorna i målet oklara. Många av de fall i vilka en tillämpning av 1989 års lag om kostnadsersättning på skatterättens område har aktualiserats bör därmed även i fortsättningen falla utanför ersättningsystemet, dvs. ersättning bör inte utgå. Trots att skattelagstiftningen i vissa hänseenden kan vara krånglig är taxeringsmål angående rättsfrågor jämförelsevis ovanliga, och i enklare fall behöver den enskilde endast undantagsvis ombud, eftersom domstolen förutsätts känna lagen, och den enskilde under processen brukar av skattemyndigheten få en fullgod upplysning om vad som gäller. Givetvis finns det emellertid fall beträffande vilka lagstiftningens innehåll kan diskuteras, och om den skattskyldige i sådant fall haft behov av ombud eller biträde, bör han kunna tillerkännas ersättning, särskilt om han fullgjort sina förprocessuella skyldigheter på ett någorlunda riktigt sätt. Att ersättning endast i sällsynta undantagsfall bör kunna komma i fråga i ett mål där den skattskyldige blir sköns-

taxerad eller bedrivit en avancerad skatteplanering förefaller vara en självklarhet.

Till fall som av den nu berörda orsaken många gånger bör hamna utanför ett ersättningssystem hör också sådana där den enskilde av icke ursäktlig anledning underlåtit att före processen upplysa det allmänna organet om ett rättsfaktum eller ett bevisfaktum som har betydelse för processens utgång (jfr 18 kap. 3 § RB). Man måste även ta hänsyn till sådana faktorer som att den enskilde i onödan kan ha krånglat till processen.

För att vara ersättningsgill måste en kostnad *skäligen ha varit påkallad* för tillvaratagande av partens rätt. Detta är ju även enligt RB ett genomgående krav när det gäller att fastställa vilka kostnader som skall vara ersättningsgilla, och i princip detsamma torde gälla enligt skadeståndslagen. Vi har tidigare flera gånger nämnt olika faktorer som bidrar till att kostnader sällan behöver uppstå för de enskilda parterna i förvaltningsprocesser. Sålunda är det i förvaltningsprocesser relativt ovanligt att en part behöver anlita ombud eller biträde. Det vore enligt vår bedömning alldeles felaktigt att tillerkänna en enskild part ersättning för ombud eller biträde i de fall där det inte krävs mer av honom än vad han själv kan klara av. Om någon av bekvämlighetskäl eller av annat skäl av personlig art låter ett juridiskt biträde utföra sin talan fastän han själv bör klara uppgiften, bör hans situation inte bedömas annorlunda än om han själv utfört sin talan. I fråga om företag bör vad som har sagts nu gälla sådana fall där företaget har någon tjänsteman som i tjänsten kunnat utföra arbetsuppgifter inom det område kostnadsersättningen gäller.

Ersättningsmöjligheten för ombuds- och biträdeskostnader kommer alltså med det förut angivna oskälighetsrekvisitet att främst förbehållas relativt komplicerade mål, t.ex. sådana mål som angår en komplicerad lagstiftning.

Givetvis bör även utredningskostnader som den enskilde parten haft kunna vara ersättningsgilla. Detta gäller också rättsutredningar, även om man här också måste beakta att domstolen förutsätts känna till innehållet i gällande rätt.

Partens eget arbete och egna tidsspillan bör inte ersättas av det allmänna inom ramen för det nya rättegångskostnadssystemet. I den delen är nämligen inte reformskälen alls lika starka som när det gäller direkta kostnader vilka part haft för att komma till sin rätt. De flesta enskilda måste åtminstone vid något tillfälle av sina liv gå igenom en process i förvaltningsdomstol, och det förefaller rimligt att de inte annat än enligt reglerna om det allmännas skadeståndsansvar skall ha betalt av det allmänna för sitt eget arbete. Det är betydligt viktigare att satsa tillgängliga resurser på hjälp att täcka de enskildas kostnader. Att medverka utan ersättning fortsätter därmed att i allmänhet vara

vad som kan betecknas som en medborgerlig plikt. Med part bör liksom i de flesta andra processrättsliga sammanhang jämföras ställföreträdare för honom.

Enligt lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. skall domstolen vid sin skälighetsbedömning ta hänsyn till bl.a. kostnadens storlek och den skattskyldiges personliga och ekonomiska förhållanden. Enligt motiven gäller vad som kan betecknas som en självrisk om 5.000 kronor, och det bör enligt motiven inte bli tal om att bevilja ersättning till den som har stora tillgångar. Vi gör den bedömningen att något egentligt självriskbellopp inte behövs. En annan sak är att kostnadernas storlek givetvis måste spela in när domstolen gör sin bedömning av om det är oskäligt att den enskilde skall stå för kostnaderna. Bagatellkostnader bör inte under några omständigheter ersättas. Inte sällan bör det bli fråga om att ge endast partiell ersättning. Att den enskilde har en god förmögenhetsställning bör enligt vår mening inte frånta honom möjligheten att få ersättning.

Om den enskilde har fått en del av sina *kostnader ersatta genom rättshjälpen* skall han naturligtvis inte ha ersättning även enligt den föreslagna nya kostnadsbestämmelsen. För rättshjälp utgår emellertid avgifter, och domstolen bör enligt vanliga regler kunna ålägga det allmänna att svara för rättshjälpskostnader (se 31 § rättshjälpslagen om ersättningskyldighet för rättshjälpskostnader). I den mån den enskilde kan förutsättas komma att få sina kostnader ersatta genom t.ex. ett försäkringsavtal finns det över huvud taget ingen anledning att tillämpa den föreslagna nya kostnadsregeln (jfr vad som numera gäller enligt rättshjälpslagen i fråga om förhållandet mellan rättshjälp och avtal).

I fråga om *storleken av ersättningar* till ombud finns det anledning påpeka att ersättningar till biträden enligt rättshjälpslagen och till offentliga försvarare är taxereglerade (en bestämmelse i 31 kap. 2 § RB som ger frikänd tilltalad möjlighet att få ersättning för bl.a. försvararkostnad tillämpas på det sättet att taxeregleringen för offentlig försvarare läggs till grund för ersättning). Det torde finnas goda skäl att även såvitt gäller kostnadsersättningar i förvaltningsprocess låta förekommande taxeregleringar vara vägledande vid bestämmandet av ersättnings storlek. I första hand innebär detta att domstolsverkets taxa på den allmänna rättshjälpens område får betydelse. Även om denna taxa omfattar endast rättshjälpsärenden har den i praxis kommit att tillämpas utanför det taxesatta området. Någon strikt bundenhet till taxan bör dock inte komma ifråga. I stället bör domstolen när den tar ställning till fråga om ersättningsbart arvode även väga in omständigheter såsom ärendets svårighetsgrad, ombudets skicklighet och vad det normalt kostar att anlita ett sådant ombud som

ärendets beskaffenhet kräver.

Hitintills har vi endast talat om att det är det allmänna som skall ha att ersätta den enskildes kostnader. I tillämpningen måste man emellertid *skilja mellan sådana fall där staten skall betala och sådana fall där en kommun skall betala*. Man kan också tänka sig fall där staten skall betala en del av kostnaderna och en kommun en annan del. Det gäller framför allt fall där såväl en myndighet som en lägre domstol ligger bakom att den enskilde tvingats ådra sig kostnader. Vi vill nämna att vid process enligt RB part inte kan få ersättning i sådana situationer där domstolen åsamkat part kostnader. Sålunda sker i ett vanligt tvistemål en övervältring från den ena parten till den andra även beträffande sådana kostnader som domstolen vållat part genom ett fel eller en försummelse. Den nya kostnadsregeln bör på denna punkt ge uttryck åt en modernare uppfattning.

Det är svårt att göra några närmare beräkningar av hur stora *kostnader för det allmänna* som en ny bestämmelse om ersättning av det allmänna kan föranleda. Detta visar inte minst erfarenheterna från den år 1989 antagna lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt. Den gången beräknade man ju kostnaderna till hundrafalt större än vad de i verkligheten har blivit.

Redan tidigare har vi nämnt att reformbehovet visserligen är starkt men att det avser endast ett litet antal fall. Trots att förutsättningarna för utdömande av ersättning enligt vår bedömning måste vara ganska allmänt hållna anser vi att man inte behöver räkna med någon egentlig risk att länsrätter och kammarrätter skall tillämpa lagstiftningen på ett sådant sätt att kostnadskonsekvenserna för samhället blir annat än rimliga. Skall vi våga oss på en gissning vill vi påstå att de totala kostnaderna för samhället inte kommer att ligga på någon anmärkningsvärt högre nivå än den som angavs för 1989 års lag. Kanske kommer de till och med att ligga på en lägre nivå. De medel som då beräknades åtgå för skattemålen bör alltså enligt vår mening räcka eller till stor del räcka för samtliga måltyper.

Om det visar sig att ersättning inte ges i tillräcklig omfattning eller kanske i stället i för stor omfattning, bör ersättningsregeln ändras. Det som har sagts nu medför att regelns tillämpning bör följas åtminstone under de första åren.

Sammanfattning

I en förvaltningsprocess uppstår endast sällan kostnader för enskilda parter. Anledningen till detta är främst att söka i partsförhållandet. Mot den enskilde står i allmänhet endast det allmänna. Detta medför bl.a. att man kan nöja sig med att ställa jämförelsevis låga processuella krav på den enskilde. I allmänhet angår målen också jordnära förhållanden som de enskilda parterna kan behärska även

utan att anlita ombud eller biträde. Det allmänna har en omfattande utredningsskyldighet, och de rättsliga frågor som kan uppkomma i målen är domstolen skyldig att behandla ex officio. Genom materiell processledning skall domstolen i behövlig omfattning hjälpa parterna tillrätta.

I FPL finns dessutom ett flertal regler som innebär att en förvaltningsdomstol skall av allmänna medel ersätta kostnader för den enskildes bevisning. Vidare får domstolen av allmänna medel ersätta den enskilde parten för eventuell inställelse inför domstolen. För allmän domstol finns inte några motsvarande möjligheter. I allmän domstol ersätts av allmänna medel den enskildes inställelsekostnader och kostnader för bevisning endast om han har allmän rättshjälp. För allmän rättshjälp utgår avgifter.

I praktiken är skillnaderna mellan de båda systemen inte så stora. Om man räknar bort sådana fall i vilka parten har någon form av rättshjälp uppgår samhällets kostnader för de berörda reglernas tillämpning till ett belopp klart understigande 50 000 kronor per år. Om de enskilda parter, som det gäller, i stället skulle ha att lita till allmän rättshjälp, skulle de i de allra flesta fall behöva ersätta kostnaderna själva, eftersom kostnaderna nästan alltid torde vara lägre än rättshjälpsavgiften. Härtill skall läggas att flera av de parter som nu kommer i åtnjutande av reglernas tillämpning inte kan beviljas rättshjälp, därför att de är företag eller näringsidkare. Det råder alltså ett visst motsatsförhållande mellan FPL:s regler och rättshjälpens, särskilt genom att FPL:s kostnadsregler inte på något sätt tar den enskildes betalningsförmåga i anspråk. Det är att märka att det inte fanns något rättshjälpsystem när FPL:s regler tillkom.

Det rör sig visserligen inte om några stora belopp, men en anledning att avskaffa de berörda reglerna är att man därigenom undanröjer en eventuell misstanke om att en domstol även i andra fall än där detta kan accepteras avvisar bevisning eller avslår en begäran om sammanträde därför att en bevisupptagning eller ett sammanträde skulle åsamka samhället kostnader som framstår som onyttiga. Reglerna om kostnadsersättning bör ju givetvis inte få spela in, när det gäller en tillämpning av de regler som ger enskilda möjlighet att åberopa bevisning eller begära sammanträde.

Vi menar mot den nu angivna bakgrunden att FPL:s nuvarande kostnadsregler bör upphävas. Om den enskilde vill ha en bevisupptagning till stånd men inte har råd, kan problemet många gånger lösas praktiskt även utan att rättshjälpen kopplas in. Om nämligen bevisningen bedöms ha betydelse för saken, bör det inte sällan finnas anledning för domstolen eller motparten att ta initiativet på ett sådant sätt att bevisningen kommer att ersättas av allmänna medel.

Även om en enskild part i allmänhet undgår att drabbas av kost-

nader för en förvaltningsprocess finns det undantagsfall. Vid en process i förvaltningsdomstol där en enskild part står mot det allmänna, får den enskilde med nu gällande regler nästan alltid stå för sina egna kostnader, och detta även om han vinner processen. För en del fall är enligt vår mening den ordningen stötande. Redan idag kan rättegångskostnader i viss utsträckning ersättas enligt skadeståndslagen, och det finns även en särskild lag från år 1989 om kostnadsersättning i ärende eller mål om skatt m.m. Den sist nämnda lagen tillämpas emellertid nästan aldrig. Vi menar att den lagen bör upphävas och att man - vid sidan av skadeståndslagens bestämmelser - bör ha en reglering avseende rättegångskostnader i förvaltningsprocesser som är mera heltäckande.

Någon allmän möjlighet för vinnande part att få ersättning bör dock inte införas. För tvistemål i vilka förlikning om saken är tillåten finns det visserligen regler om att den vinnande parten i allmänhet skall ha ersättning av den förlorande för sina kostnader. De reglerna har emellertid ett mycket starkt samband med behovet att sanktionera civilrätten. Reglerna har vad man kallar ett handlingsdirigerande syfte. Såvitt gäller förvaltningsprocesser kan man inte med alls samma styrka åberopa de skäl som ligger bakom reglerna beträffande processen i de berörda tvistemålen. Även brottmålsreglerna bygger på att vinnande part kan få ersättning, men det är att märka att ersättningsreglerna verkar även åt andra hållet, dvs. den enskilde får betala, om han fälls till ansvar. Någon lösning av det slaget är inte aktuell när det gäller processer i förvaltningsdomstol.

I stället bör såvitt gäller förvaltningsprocesser regler om ersättning ses som ett uttryck för välfärdssamhällets strävanden att ge enskilda trygghet i tillvaron och en likhet i behandlingen. Behovet av en reform ser vi som starkt. Behovet avser emellertid enligt vår bedömning endast ett relativt sett litet antal fall.

Vi föreslår att domstolen skall få besluta att det allmänna skall svara för enskild parts kostnader i målet, om det - efter en helhetsbedömning - med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att han själv skall bära dessa. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om myndighet orsakat kostnaden genom fel eller försumelse. Ersättningen får begränsas till viss del av de kostnader den enskilde har haft. Ersättning får inte ges för parts eget arbete eller tidsspillan.

Som exempel på fall där det normalt får anses vara oskäligt att den enskilde drabbas av ett kostnadsansvar vill vi framför allt nämna att den enskildes kostnader orsakats av att en myndighet framställt sakligt obefogade yrkanden eller invändningar, ogrundade påståenden eller alltför löst grundade antaganden. Ersättning bör kunna ges också när myndigheten lämnat en vilseledande vägledning i ärendet eller orsakat den enskilde kostnader genom att begära in onödigt utredning.

I sådana mål i vilka avgörandet måste komma att vila på en skönsmässig grund bör däremot ersättning inte så ofta kunna komma ifråga.

Till sådana fall där ersättning bör kunna bli aktuell hör inte minst sådana där myndighetens beslut grundats på en oriktig uppfattning om rättsregler. Tumregeln bör på den punkten vara att ju krångligare eller oklarare rättsordningen är, desto liberalare ges ersättning. En kostnadsersättning kan dock självfallet framstå som mindre befogad i sådana fall där den enskilde genom säregna transaktioner själv försökt hamna i utkanterna av det rättsliga systemet.

I att det skall vara oskäligt att den enskilde själv står för kostnaderna ligger i de allra flesta fall att han vinner en väsentlig framgång i målet. Undantag utgör främst sådana fall där en myndighet driver ett mål av prejudikathänsyn.

En förutsättning för att det skall kunna anses oskäligt att det enskilde får stå för sina egna kostnader torde i de flesta fall vara att den processrättsliga situation som motiverat kostnaden uppstått utan att den enskilde gjort sig skyldig till någon försummelse med avseende på processföremålet eller processen. Om en taxeringsprocess skulle ha varit onödig ifall den enskilde parten exempelvis fullgjort sin deklarationsskyldighet på ett riktigt sätt, bör han endast i undantagsfall kunna tillerkännas ersättning för sina kostnader i målet.

Givetvis måste en kostnad för att vara ersättningsgill skäligen ha varit påkallad för tillvaratagande av partens rätt. I fråga om storleken av ersättningar finns det enligt vår mening anledning att söka vägledning i förekommande taxor på rättshjälpens område.

En part får enligt vårt förslag begära ersättning under handläggningen av målet. Beslut om ersättning skall i sådant fall meddelas i samband med att domstolen avgör målet. Har parten inte begärt ersättning innan målet avgjorts, får han göra detta inom ett år efter det att saken slutligt avgjordes. I sådant fall prövas frågan om ersättning av den domstol som slutligt prövat saken.

25.9 Vissa andra frågor

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att vissa regler i rättegångsbalken angående vite, hämtning, ombud och biträde skall gälla också i förvaltningsprocess. Vidare diskuterar vi frågor om processen i regeringsrätten.

Inledning

Våra två allmänna processrättsliga lagar, RB och FPL, har vid flera tillfällen påverkat varandras utformning. När FPL tillkom gjordes sålunda många av RB:s bestämmelser tillämpliga även i de förvalt-

ningsrättsliga målen genom hänvisningar i FPL till RB. Andra bestämmelser i RB togs som förebilder vid utformningen av självständiga regler i FPL. Efter det att FPL införts kom några av FPL:s bestämmelser i sin tur att tjäna som förebilder vid en reform av RB som skedde år 1973 (prop. 1973:30; SFS 1973:240). Det gällde bl.a. frågor om jäv, tolk och rättegångsinlagor. Det reformarbete som därefter har förekommit beträffande RB har på några punkter omedelbart kommit att få betydelse även för de förvaltningsrättsliga målen genom att ändringar skett även i FPL eller genom att FPL:s bestämmelser hänvisar till RB:s. Vissa frågor om att överföra erfarenheterna från RB-reformerna till FPL har behandlats i tidigare avsnitt.

I det följande behandlas ytterligare några frågor beträffande vilka det på senare tid har gjorts ändringar i RB. I första hand gäller det frågor om vite och om hämtning. Det gäller också vissa frågor med anknytning till regeringsrätten, främst några sammansättningsfrågor.

Vidare behandlas ett par frågor angående ombud och biträde i förvaltningsprocess vilka har aktualiserats i rättspraxis. Avslutningsvis tas upp några formella frågor.

Vite och hämtning

År 1984 infördes - efter förslag av rättegångsutredningen - i 9 kap. 7 § andra stycket RB en regel som gör det möjligt för domstolen att avstå från att sätta ut ett föreskrivet vite, när ett föreläggande skall delges någon som vistas utom riket. En förutsättning är att delgivning annars inte kan ske i den främmande staten (se prop. 1983/84:-78 s. 59; SFS 1984:131). Föreläggandet skall i övrigt vid den fortsatta handläggningen av målet anses jämställt med ett vitesföreläggande.

Anledningen till att bestämmelsen infördes är att det enligt RB i vissa fall är ett krav att ett föreläggande vitessanktioneras (se t.ex. 36 kap. 7 § RB angående vittneskallelse) samtidigt som i en del stater - bl.a. Norge, Västtyskland, Schweiz och öststaterna - myndigheterna inte medverkar till delgivning av förelägganden som förenats med en ekonomisk sanktion vid bristande uppfyllelse.

Även i förvaltningsdomstol kan i vissa undantagsfall uppkomma problem med delgivning av kallelser i utlandet. Exempelvis är även en förvaltningsdomstol skyldig att i t.ex. vittneskallelser sätta ut vite (se en hänvisning i 25 § FPL till 36 kap. 7 § RB), och det är tveksamt om bestämmelsen i 9 kap. 7 § andra stycket RB därvid kan ges en analogisk tillämpning. På grund av det som har sagts nu bör en uttyrcklig hänvisning till den bestämmelsen göras för förvaltningsdomstolarnas del.

År 1987 infördes i i 9 kap. 9 § RB - också det efter förslag av rättegångsutredningen - en bestämmelse angående det fallet att ett

sammanträde ställs in i förväg därför att den som vid vite förelagts att infinna sig vid sammanträdet har anmält förhinder (prop. 1986/87:89 s. 123; SFS 1987:747). Bestämmelsen innebär att vitet ändå kan dömas ut, om han inte i efterhand kommer in med utredning som gör det sannolikt att han hade laga förfall.

Anledningen till att bestämmelsen infördes var att det tidigare var alldeles för lätt för den, som kallades till ett sammanträde men inte ville inställa sig, att undgå vitesutdömande. Det kunde räcka att han ringde domstolen kort före sammanträdet och under förebärande av sjukdom begärde att förhandlingen ställdes in i förväg (jfr 9 § lagen 1985:206 om vite som utan bestämmelsen i 9 kap. 9 § RB kan medföra att vitet i sådant fall inte får dömas ut på grund av att ändamålet förlorat sin betydelse). Ringde han till domstolen på ett tidigt stadium riskerade han att domstolen förelade honom att inge läkarintyg innan domstolen tog ställning till om sammanträdet skulle ställas in.

Situationer av nu berört slag kan givetvis uppkomma även i anslutning till sammanträden i förvaltningsdomstol. Eftersom det synes tveksamt om bestämmelsen i 9 kap. 9 § RB kan ges en analogisk tillämpning i förvaltningsdomstol bör en uttrycklig hänvisning till den bestämmelsen göras för förvaltningsdomstolarnas del.

I det nyss berörda lagstiftningsärendet från år 1984 behandlades också hämningsinstitutet. I 9 kap. 10 § RB infördes en bestämmelse som innebär bl.a. att beslut om hämtning i vissa fall får förenas med beslut angående sådant omhändertagande i förväg som kan behövas för att hämningsbeslutet skall kunna verkställas. Det gäller framför allt sådana fall där ett tidigare hämningsförsök har misslyckats men också fall där det annars på grund av vad som är känt om den som skall hämtas finns särskild anledning till omhändertagande i förväg.

Den nu berörda lagändringen syftade till att effektivisera hämningsinstitutet. Med äldre regler torde det nämligen ha varit i princip oriktigt att verkställa hämningsbeslut på sådant sätt att den hämtade blev frihetsberövad under tid utöver vad som krävdes för transport till domstolslokalen. De polismyndigheter som hade att verkställa hämningsbesluten fick därmed - beträffande vissa mera svårträffade personer - för korta tider på sig för att deras arbete skulle kunna bli effektivt.

Förvaltningsdomstolar låter sällan hämta personer till förhandlingar, och det finns inte ens någon regel i FPL som antyder att hämtning kan ske. Hämtning kan emellertid förekomma t.ex. i fall som avses i 35 § andra stycket LVU och 39 § tredje stycket LVM. Ett vittne kan hämtas med stöd av en hänvisning i 25 § FPL till 36 kap. 20 § RB.

Det kan vara tveksamt om bestämmelserna i 9 kap. 10 § RB gäller analogt när det är en förvaltningsdomstol som har att besluta om

hämtning. Denna tveksamhet bör undanröjas genom en lagändring av vilken det framgår att samma regler gäller för alla domstolar, låt vara att det inte är så vanligt att någon hämtas till en förvaltningsdomstol.

Frågor med särskild anknytning till regeringsrätten

Regeringsrätten och högsta domstolen överprövar i sista instans avgöranden från de allmänna förvaltningsdomstolarna respektive de allmänna domstolarna. De har dessutom att besluta rörande extraordinära rättsmedel, såsom t.ex. resning. Domstolarna fick sina nuvarande roller genom tillkomsten år 1971 av FPL och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar respektive genom ändringar samma år i RB (prop. 1971:45; SFS 1971:218). Reformerna ledde bl.a. till att för överprövning i dessa domstolar normalt gäller ett krav på prövningstillstånd. Sådant tillstånd kan ges antingen på grund av ett prejudikatintresse eller på grund av ett extraordinärt intresse. Domstolarna blev genom 1971 års reform vad som kan betecknas som prejudikatinstanter.

I samband med 1971 års reformer torde man ha haft starka förhoppningar om att dessa skulle leda till en betydande nedgång i antalet till de högsta domstolsinstanserna överklagade mål. Dessa förhoppningar blev inte infriade.

I syfte att förbättra arbetsförhållandena vid de berörda domstolarna och ge ledamöterna ökat utrymme att kunna ägna sig åt den egentliga dömande verksamheten genomfördes år 1981 lagändringar som hade avseende på såväl regeringsrätten som högsta domstolen (prop. 1980/81:154; SFS 1981:1088 - 1092), men som otvivelaktigt gick längst när det gällde den senare domstolen.

Beträffande högsta domstolen fortsatte reformarbetet under 1980-talet. Sålunda genomfördes - efter förslag av rättegångsutredningen - år 1988 (prop. 1987/88:58; SFS 1988:1451) och år 1989 (prop. 1988/89:78; SFS 1989:352) reformer vilka innebar en väsentlig rationalisering av arbetet vid den domstolen. För regeringsrättens del genomfördes inga motsvarande reformer. Detta har lett till att arbetsformerna vid högsta domstolen i en del hänseenden skiljer sig från arbetsformerna vid regeringsrätten.

Såvitt gäller domförhetsreglerna är att märka t.ex. att en dispensprövning i högsta domstolen - i normalfallet - kräver deltagande av endast en ledamot medan en dispensprövning i regeringsrätten kräver deltagande av tre. Också vid beslut av avskrivning av mål på grund av återkallelse och vid prövning av interimistiska frågor är en avdelning i högsta domstolen normalt domför med en ledamot medan en avdelning i regeringsrätten är det med tre eller - i vissa fall - med fem. Har högsta domstolen tidigare lämnat en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande utan bifall är

avdelningen i många fall domför med en ledamot medan i regeringsrätten i motsvarande fall skall delta minst tre ledamöter. För högsta domstolen har också införts regler om att domstolen i vissa fall - som tidigare var plenifall - kan vara sammansatt av tolv ledamöter.

Före 1988 års reform var det inom det allmänna domstolsområdet endast högsta domstolen som kunde besluta om resning eller om återställande av försutten tid. Numera kan även hovrätt besluta, nämligen såvitt gäller resning beträffande tingsrättsavgöranden och sådana avgöranden som skulle ha överklagats till tingsrätt eller hovrätt och såvitt gäller återställande av försutten tid beträffande tid för fullföljande av talan i hovrätt eller för ansökan om återvinning eller återupptagande i tingsrätt. Av förvaltningsdomstolarna är det endast regeringsrätten som kan besluta om resning eller återställande av försutten tid.

Högsta domstolen kan efter reformen år 1989 begränsa sin prövning till viss fråga i målet vars prövning är av vikt för ledningen av rättstillämpningen (prejudikatfråga). Regeringsrätten kan inte göra motsvarande begränsning av sin prövning.

Även förhållandena vid regeringsrätten synes vara värda en översyn. Det går emellertid inte utan vidare att i någon större utsträckning lägga det beträffande högsta domstolen genomförda reformarbetet till omedelbar grund för reformer också när det gäller regeringsrätten.

En orsak till detta är de skillnader som förekommer i fråga om möjligheterna att få resning i de skilda domstolssystemen. Resningsföresättningarna är för de allmänna domstolarnas del utförligt redovisade i 58 kap. RB. Den omständigheten att det domstolsavgörande det gäller är oriktigt är långtifrån en tillräcklig grund för resning. Vad som gäller i fråga om resning på förvaltningsdomstolarnas område är mindre klart. Det saknas nämligen uttryckliga lagregler om föresättningarna för att få resning. Så mycket torde vara helt klart att regeringsrätten inte mera allmänt tillämpar RB:s regler analogt. Det som har sagts nu återspeglar sig på föresättningarna för att få prövningstillstånd. Ett extraordinärt sådant tillstånd kan nämligen såväl i högsta domstolen som i regeringsrätten ges bl.a. när det föreligger grund för resning.

Ett reformarbete rörande regeringsrättens arbetsförhållanden synes behöva omfatta också frågor om resningsinstitutets natur, och det torde behöva bedrivas under medverkan av ledamöter från regeringsrätten. Trots att det torde finnas goda skäl att se över arbetsförhållandena vid regeringsrätten leder särskilt detta till att domstolsutredningen bör avstå från att gå närmare in på de nu berörda frågorna. Det behövliga utredningsarbetet bör i stället utföras i en särskild utredning eller i en särskild arbetsgrupp.

Ombud och biträde

Av 48 § första stycket FPL framgår att den som för talan i mål får anlita ombud eller biträde. I princip detsamma gällde enligt 6 § i den samtidigt med FPL antagna förvaltningslagen (se numera 9 § första stycket förvaltningslagen 1986:223 som upptar samma bestämmelse). Beträffande ombud i allmän domstol gäller enligt 12 kap. 1 § RB detsamma, och beträffande biträde i allmän domstol gäller enligt 12 kap. 22 § RB i nu berörda hänseenden samma regler som för ombud.

Av 12 kap. 2 § första stycket RB framgår för de allmänna domstolarnas del att såsom ombud inte får brukas annan än den som domstolen med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finner lämplig att vara ombud i målet. Som huvudregel gäller att ombud skall vara medborgare i ett nordiskt land. Dock får även annan brukas såsom ombud, om domstolen med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter finner det lämpligen kunna ske. Enligt tredje stycket i samma paragraf får inte den vara ombud som är underårig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB. I RB finns det också regler som utesluter att såsom ombud uppträder t.ex. rättsbildad befattningshavare vid allmän domstol (12 kap. 3 §) och den som har ett jävsförhållande till domaren (12 kap. 4 §). Ombudsmannaskap i allmän domstol förutsätter ett personligt ansvar, och det är därför uteslutet att en juridisk person uppträder som ombud.

Varken FPL eller förvaltningslagen innehåller några regler om vem som kan godtas som ombud. Vid tillkomsten av den ursprungliga förvaltningslagen, som inte heller den innehöll några sådana regler, ansåg föredragande departementschefen det böra framhållas att de i den slutliga lagtexten upptagna reglerna inte innebar något hinder mot att juridisk person fungerade som ombud (prop. 1971:30 s. 362). Han erinrade i det sammanhanget om ett pleniavgörande år 1963 av regeringsrätten (referat 37 i årsboken) där regeringsrätten fann att juridisk person inte kunde godkännas som rättegångsombud.

Under förarbetena till FPL var det aktuellt att i nu berörda hänseenden låta regleringen utgöras av hänvisningar till RB:s bestämmelser. I ett remitterat förslag upptogs sålunda en hänvisning till bl.a. 12 kap. 1 § första stycket samt 2 - 4 §§ RB (se prop. 1971:30 s. 601). Länsstyrelsen i Norrbottens län uttalade dock i ett remissyttrande - med anledning av hänvisningen till 12 kap. 2 § RB - att en hänvisning inte borde ske till den paragrafens andra och tredje stycken, eftersom det på den tiden skulle ha inneburit ett principiellt krav på att ombudet eller biträdet skulle vara svensk medborgare. En annan remissinstans avstyrkte hänvisningen till 12 kap. 2 § RB med hänvisning till förvaltningsprocessens skriftlighet. Två remissinstanser påpekade att hänvisningen till 12 kap. 3 § blev missledande

genom att där talas om allmän domstol.

Det skall nämnas att det remitterade förslaget även upptog en hänvisning till RB:s många bestämmelser om fullmakt (bl.a. 12 kap. 8 - 20 §§ RB).

Föredragande departementschefen menade att de regler i 12 kap. RB om ombud och biträde till vilka det remitterade förslaget hänvisade var mycket detaljerade och omfattande. Han ansåg att behov av så utförliga regler i ämnet knappast fanns utanför tvistemålsprocessens område. Om de gjordes tillämpliga i förvaltningsprocessen, skulle deras praktiska betydelse där bli mycket begränsad, förklarade han, och i FPL kom därför inte att tas upp någon hänvisning eller motsvarighet till 12 kap. 2 § RB.

Det som har sagts nu har lett till att regeringsrätten i ett plenifall från år 1981 (årsboken 1:72) har såsom ombud i patentmål enligt FPL godtagit ett aktiebolag (se även regeringsrättens årsbok 1973 ref. 48 där en bank godtogs som ställföreträdare för dödsbo i taxeringsmål på grund av fullmakter från dödsbodelägarna att med den behörighet som tillkommer testamentsexekutor företräda dödsboet). Elva regeringsråd, som dikterade utgången i 1981 års fall, hänvisade till bestämmelsen i 48 § första stycket om att part får föra sin talan genom ombud och biträde och menade att den bestämmelsen borde tolkas på samma sätt som den likalydande bestämmelsen i dåvarande förvaltningslagen. De menade vidare att det av förarbetena till den senare bestämmelsen framgick att det inte förelåg något hinder för en juridisk person att fungera som ombud.

Nio regeringsråd, som var i minoritet, menade att det inte fanns anledning att frångå 1963 års pleniavgörande. Ett annat regeringsråd förklarade i en skiljaktig mening att man i den nu berörda frågan inte kunde skära alla typer av mål över en kam.

Att en juridisk person uppträder som ombud i en rättegång torde vara ovanligt. Praktiskt sett torde det förekomma främst i mål som prövas av patentbesvärsrätten, och där hänger det nog samman med att den domstolen tidigare utgjorde endast en avdelning inom patent- och registreringsverket.

När det gäller rättegångar måste högre krav kunna ställas på dem som skall vara ombud och biträden än vad man kan ställa i ett förvaltningsförfarande. Processer är ofta kostsamma, och inte minst i parternas intresse bör man i dagens läge söka få processföringen så effektiv som omständigheterna tillåter. Regler som garanterar att detta önskemål tillgodoses blir svåra att utforma, om juridiska personer skall tillåtas uppträda som ombud eller biträden. Praktiskt sett synes det också vara obehövt att ha en ordning som tillåter juridiska personer att uppträda. RB:s regler bör därför även på den nu berörda punkten gälla även i förvaltningsdomstol.

En fråga som givetvis hänger nära samman med frågan om vilka som får vara ombud och biträden är frågan om under vilka förutsättningar domstolen skall kunna avvisa en person som vill uppträda i sådan egenskap. Om detta finns det bestämmelser i 48 § andra stycket FPL. Bestämmelserna innebär att domstolen, om ombud eller biträde visat oskicklighet eller oförstånd eller om han av annan orsak är olämplig, får avvisa honom som ombud eller biträde i målet. Domstolen får också förklara honom obehörig att brukas som ombud eller biträde vid domstolen antingen för viss tid eller tills vidare.

Bestämmelserna i det berörda lagrummet har utformats med förebild i 12 kap. 5 § RB. Där sägs att domstolen, om ombud visar oredlighet, oskicklighet eller oförstånd eller eljest finnes olämplig, skall avvisa honom som ombud i målet. Domstolen får också förklara honom obehörig att brukas som ombud vid domstolen antingen för viss tid eller tills vidare. Bestämmelserna anses innebära att avvisning får grundas endast på förhållande som förekommit under den ifrågavarande rättegången (se NJA 1950 s. 359 och 1987 s. 879 med där redovisad litteratur). En allmän domstol kan emellertid även - med stöd av den tidigare berörda bestämmelsen i 12 kap. 2 § - avvisa ett ombud som domstolen anser vara olämplig på grund av förhållanden, som inte behöver ha med den aktuella tvisten att göra.

Eftersom det i FPL inte förekommer någon bestämmelse som motsvarar 12 kap. 2 § RB får en förvaltningsdomstol när fråga uppkommer om avvisning av ett ombud eller biträde ta hänsyn endast till sådana omständigheter som inträffat under rättegången (se regeringsrättens årsbok år 1985 ref. 2:15 I och II). Att domstolen känner till att vederbörande uppträtt olämpligt i ett annat mål eller utanför rättegång, t.ex. hos en förvaltningsmyndighet som fattat ett för processen grundläggande beslut, saknar helt och hållet betydelse. Även om det torde vara förhållandevis sällsynt att en förvaltningsdomstol kan ha anledning att avvisa ett ombud eller biträde, synes det vara en icke godtagbar brist att en förvaltningsdomstol i det nu berörda hänseendet inte har samma möjlighet som en allmän domstol.

Det som har sagts nu innebär att reglerna för förvaltningsdomstol i det nu berörda hänseendet bör överensstämma med reglerna för allmän domstol. I princip bör man alltså ställa samma krav på ett ombud eller biträde oavsett vad det rör sig om för domstolstyp, och även möjligheterna att avvisa ett olämpligt ombud eller biträde bör i princip vara oberoende av domstolstyp. Att man emellertid i praktiken inte behöver ställa samma krav på den som skall uppträda som ombud eller biträde i en skriftlig process som på ett ombud eller biträde vid t.ex. en huvudförhandling enligt RB är en annan sak. Att det också genom bl.a. förvaltningsdomstolarnas materiella processledning i allmänhet bör vara enklare att uppträda som partsombud i ett FPL-mål än i ett dispositivt tvistemål är också en annan sak.

Inte minst med hänsyn till att det är relativt sällsynt att en förvaltningsdomstol inte kan godta det ombud eller biträde som en part valt, synes den förordade reformen böra komma till stånd genom att de nuvarande bestämmelserna i 48 § andra stycket FPL ersätts av en hänvisning till 12 kap. 2 - 5 §§ RB. Ett tredje stycke i 48 § FPL kan ersättas av en hänvisning till 12 kap. 6 § andra stycket RB.

Ett speciellt problem erbjuder den omständigheten att det i 12 kap. 3 § RB uppställs ett förbud för lagfaren domare och rättsbildade befattningshavare i allmän domstol att vara ombud. I förvaltningsdomstol bör givetvis ett förbud gälla den som är anställd i sådan domstol. En reform bör dock inte stanna vid detta. Förhållandet mellan olika domstolstyper är numera sådant att det synes lämpligt att utvidga förbudet i RB att vara ombud (och biträde) till att gälla alla lagfarna domare och rättsbildade befattningshavare vid domstol. Sålunda bör 12 kap. 3 § RB ändras på den punkten.

Det skall tilläggas att det har ifrågasatts om inte RB:s reglering bör ändras så att domstolen får möjlighet att avvisa ett ombud eller biträde för viss tid eller tills vidare vid den domstolen även utan att vederbörande visat sig olämplig i just det mål som handläggs (se Ekelöf, Rättegång II, 7:e uppl., s. 81, och Welamson i SvJT 1953 s. 691).

Om domstolen ger någon en obehörighetsförklaring för viss tid eller tills vidare har man möjligen anledning räkna med att vederbörande avstår från en del uppdrag där han annars skulle ha avvisats för det enskilda fallet. Oerfarna klienter kan därmed undgå att drabbas av onödiga kostnader. Att mer allmänt utsträcka möjligheterna att avvisa ombud och biträden är emellertid inte oproblematiskt.

För det första måste man ta hänsyn till att det i allmänhet rör sig om ingripande beslut. Ett mera generellt förbud att uppträda som ombud eller biträde kan ju få förödande verkningar för en person som ägnar sig åt detta slag av juridisk verksamhet. Det kan nog inte uteslutas att den som underkastas ett mera omfattande förbud i vissa fall bör ha en ovillkorlig rätt att bli hörd muntligen av domstolen (jfr det som sägs i avsnittet 25.5.2 angående den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna).

För det andra bör beaktas att det i många fall är svårt att bedöma om en viss person helt generellt bör avvisas som ombud för viss tid eller tills vidare vid den domstol det gäller. Mål varierar i karaktär, och även om avvisningar i allmänhet torde ske på grund av bristande omdöme hos vederbörande kanske den som är olämplig som ombud i ett visst slags mål inte är olämplig i en annan måltyp. Som högsta domstolen uttalade i 1987 års förut anmärkta rättsfall är en obehörighetsförklaring av det nu angivna slaget en trubbig åtgärd såtillvida

att den utesluter ett sådant hänsynstagande till beskaffenheten av olika mål som framhölls som särskilt betydelsefullt när RB antogs av riksdagen (se NJA II 1943 s. 134).

För det tredje måste man uppmärksamma att ett beslut om avvísning av ett ombud eller biträde för viss tid eller tills vidare vid den domstolen utan att vederbörande visat sig olämplig i just det mål som handläggs rimligen måste antas komma att bygga uteslutande på andrahandsuppgifter. Givetvis kan det anföras skäl mot att en viss domare vid en viss domstol skall ha att på sådant underlag fatta ett beslut som skall gälla all verksamhet vid domstolen.

Mot den nu redovisade bakgrunden avstår vi från att lägga fram något förslag i det nu berörda hänseendet.

Ytterligare frågor

I avsnittet 26.2 och i specialmotiveringen kommer frågor om förfarandet i bl.a. rättsvårdsärenden att behandlas. Jämförelse som kan göras mellan FPL:s nuvarande regler och reglerna för rättsvårdsärenden pekar på några skillnader som förefaller omotiverade. Redan här skall förutskickas att de lösningar som förordas i det berörda avsnittet och i specialmotiveringen för med sig att ytterligare ändringar bör göras i förhållande till FPL, och vi har tidigare nämnt att vi menar att FPL bör ersättas av en ny förfarandelag.

Det finns också en formell fråga rörande förfarandet i förvaltningsdomstol som bör uppmärksammas i nu förevarande sammanhang, nämligen hur man skall beteckna sådan fullföljd av talan som kan ske till högre rätt. Enligt FPL sker överklagande genom besvär. Förvaltningslagen, som är modernare, ger inte fullföljdsinstitutet någon särskild beteckning utan talar endast om överklagande.

Frågan om en sådan utformning av reglerna om överklagande att den nya förfarandelagen på denna punkt får samma konstruktion som förvaltningslagen kommer att behandlas i avsnittet 26.3.

26 Förfarandet i allmän domstol

26.1 Allmänt

Förfarandet i allmän domstol regleras i allmänhet av RB:s bestämmelser. Som angetts tidigare faller överväganden rörande RB:s regelsystem i huvudsak utanför vårt uppdrag. Några speciella frågor skall dock behandlas av oss. Det gäller förutom de i tidigare avsnitt utredda frågorna om dispensprövning vid överklagande till högre domstol frågor om besvärsprocessens utformning och frågor om ett enhetligt fullföljdsinstitut. Nu berörda frågor är svåra att bedöma utan att man först tar ställning till hur man bör hantera de ärenden som i tingsrätt handläggs enligt den vid sidan av RB gällande lagen (1946:807) om handläggningen av domstolsärenden, den s.k. ärendelagen. Också denna fråga omfattas av våra direktiv.

Ärendelagen avser främst vad som hör till de allmänna domstolarnas frivilliga rättsvård. De typer av ärenden, som ärendelagen avser, följde enligt 1734 års lag reglerna för tvistemål och brottmål. I samband med att nya RB infördes år 1948 påpekade processlagberedningen att förfarandet i fråga om dessa ärenden i långt högre grad än beträffande rättegångsmål, där partsförhandlingen utgör tyngdpunkten, måste anpassas efter skiftande förhållanden. En sådan anpassning kunde enligt beredningen lättare genomföras med gamla RB:s regler. Dessa uppställde nämligen inte samma krav som nya RB i fråga om förfarandets allmänna karaktär och förlopp. Med hänsyn härtill ansåg beredningen vissa från den allmänna rättegångsordningen avvikande bestämmelser vara påkallade för regleringen av ärendenas behandling (se NJA II 1947 s. 91). Beredningens överväganden resulterade i ärendelagen.

Ärendelagen har aldrig varit föremål för någon mera allmän reform, och detta framstår som anmärkningsvärt inte minst mot bakgrund av att under den tid ärendelagen varit gällande RB undergått ett mycket stort antal reformer och en förvaltningsprocesslag och en förvaltningslag har tillkommit.

Förfarandet enligt ärendelagen var nog ursprungligen i första hand tänkt för sådana ansökningsärenden i vilka det normalt inte finns någon motpart till sökanden. Förfarandet har emellertid i allt högre grad - utan att det har skett särskilt stora ändringar i ärendelagen - kommit att omfatta även tvåpartsärenden. För enpartsärenden funge-

rar lagen relativt bra trots att lagen är förhållandevis omodern. För tvåpartsärenden är problemen med ärendelagen avsevärt större. Frågor om vilka reformer som är motiverade kommer nu att behandlas i det närmast följande avsnittet, 26.2.

I 26.3 kommer att behandlas frågorna om besvärprocessen och om ett enhetligt fullföljdsinstitut.

26.2 Den frivilliga rättsvården

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att den ärendelag som nu gäller för den frivilliga rättsvården vid allmän domstol skall upphävas och att de nuvarande domstolsärendena i fortsättningen skall hanteras enligt den nya förfarandelag som bör ersätta förvaltningsprocesslagen.

26.2.1 Gällande rätt

Ärendelagen är tillämplig beträffande alla sådana ärenden om rättsvård vilka en tingsrätt har att uppta självmant eller efter ansökan och som inte enligt lag eller författning skall handläggas i den för tvistemål eller brottmål föreskrivna ordningen (1 § ärendelagen). Lagen gäller dock inte för ärenden som angår straff eller annan med brott förenad påföljd.

Inte sällan är det svårt att utan närmare anvisning i lagtexten avgöra om en viss ansökan skall ge upphov till ett mål enligt RB eller ett ärende enligt ärendelagen. Det finns nämligen inte någon logiskt stringent gräns mellan vad som är rättskipning och vad som är annan rättsvård, dvs. vad som är mål enligt RB och ärenden enligt ärendelagen. Under de mer än 40 år som ärendelagen gällt har dock svårigheterna att tillämpa den nu gällande uppdelningsmetoden visat sig bli allt mindre. I den mån problem inte har kunnat lösas i rättspraxis, har lagstiftaren ingripit och förklarat till vilken kategori en viss typ av frågor är att hänföra. Den nuvarande gränsdragningen har alltså vunnit fasthet.

För att i särskilda fall undanröja tvekan i fråga om vilken handläggningsordning som skall gälla har man i den materiella lagstiftningen ibland förklarat att part i viss situation skall ansöka om stämning eller "väcka talan". Därmed avser man att visa att ärendelagen inte skall vara tillämplig. När ärendelagen avsetts vara tillämplig har i stället angetts att part skall "ansöka". Givetvis borde det sistnämnda uttrycket logiskt sett innefatta även stämningfallen, men uttrycket har trots detta kommit att bli en för praktiskt verksamma jurister tydlig signal om att ärendelagen är avsedd att vara tillämplig.

Det förekommer även - särskilt inom familjerätten - att det i lagtext anges att det i visst sammanhang uppstår ett "mål" eller ett "ärende". Också därmed anses valet av förfarandelag vara klart.

Enligt ärendelagen behandlas vitt skilda ärenden där en person gör en ansökan till tingsrätt, t.ex. i bouppteckningssammanhang eller rörande förmynderskapsfrågor, frågor om tillstånd till adoption, frågor om dödande av förkommen handling, frågor om byte av släktnamn samt frågor om tillstånd enligt bolagslagstiftningen. Det förekommer också registrerings- och anmälningsärenden. Endast i vissa typer av ärenden förekommer ett två- eller flerpartsförhållande.

I personalärenden och ärenden av rent administrativ natur, t.ex. i ärende om avläggande av domared, gäller emellertid inte ärendelagen utan förvaltningslagen (se 1 § den lagen).

Under senare år har nya grupper av frågor på grund av uttryckliga föreskrifter i särskilda författningar kommit att föras till ärendelagens tillämpningsområde. Det rör sig om fall som står brottmålen nära. Sålunda skall ärendelagen tillämpas vid prövning av överklagande till tingsrätt av polismyndighets beslut enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. Vidare skall ärendelagen tillämpas vid prövning av överklagande till tingsrätt av militär myndighets beslut enligt lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m.

Om man bortser från de nu berörda fallen av överklagande till tingsrätt kan ett ärende enligt ärendelagen inledas antingen genom en ansökan eller genom att domstolen agerar självmant. En ansökan görs nästan alltid skriftligen. Ärendelagen tillåter emellertid även - till skillnad från övriga processlagar - att ansökan görs muntligen. I de fall ärendelagen skall tillämpas vid överklagande till tingsrätt krävs att besvären är skriftliga.

Närmare bestämmelser om ansökan finns i 2 § ärendelagen. Till en ansökan skall fogas de skriftliga bevis sökanden åberopar. Kraven på företeende av fullmakt är inte lika långtgående som enligt RB. Bestämmelser om avvisande av ansökan finns i 3 § ärendelagen.

Handläggningsbestämmelser tas upp i 4 § ärendelagen. Av bestämmelserna framgår bl.a. att domstolen kan inhämta ett yttrande. Ofta inhämtas yttrande från en person som kan betecknas såsom motpart. I motsats till vad som gäller enligt RB kan domstolen emellertid avstå från att höra en sådan part som redan i ansökningen förklarat sig godta denna. Ärendelagen är inte på samma sätt som RB byggd på muntlighet, omedelbarhet och koncentration och förfarandet är inte som enligt RB uppdelat i ett förberedande skede och ett skede för avgörande. Om för ärendets prövning sökanden eller annan som ärendet angår finnas böra höras muntligen kan dock domstolen kalla honom att vid påföljd av vite komma till en förhandling. I vissa ärenden kan påföljden för sökandens utevaro i stället anges vara att

ansökan förfaller. Särskilda bestämmelser ges vidare i 4 § angående säkerställande av den rättsvård som ärendet gäller.

Bestämmelser om avgörandeskedet finns i 5 § ärendelagen. Hålls en förhandling gäller i fråga om denna i tillämpliga delar vad som i RB sägs om huvudförhandling i tvistemål. I 5 § ges även särskilda bestämmelser om utevarosituationer.

I 6 § ärendelagen finns invecklade bestämmelser om tingsrätts sammansättning vid behandling av ett ärende. Domförhållningen är uppbyggd kring en huvudregel om att det är tillräckligt med *en* domare. En större sammansättning krävs dock bl.a. vid avgörande av vissa slags ärenden och vid avgörande av ett ärende som är tvistigt. Beroende på ärendets art består domstolen därvid av tre lagfarna domare eller av en lagfaren domare jämte nämndemän. Regeringen får föreskriva att vissa typer av ärenden som är av enkel beskaffenhet får handläggas av en icke lagfaren tjänsteman.

Enligt 9 § ärendelagen skall ett ärende avgöras genom ett beslut, dvs. även sådana avgöranden varigenom domstolen avgör en sak betecknas som beslut. Att ärenden alltid avgörs genom beslut medför att överklagande alltid sker genom besvär. Vid besvär gäller de vanliga besvärreglerna i 52 och 56 kap. RB.

I 9 a och 9 b §§ ärendelagen har år 1990 införts bestämmelser angående omprövning av ett redan fattat beslut. Dessa bestämmelser överensstämmer i allt väsentligt med 27 och 28 §§ förvaltningslagen.

I 10 § ärendelagen sägs att Konungen förordnar om dagboks- och protokollföring samt aktbildning i ärenden (se protokollskungörelsen 1971:1066).

Av 11 § ärendelagen framgår att vad som sägs i RB om tvistemål i tillämpliga delar skall lända till efterrättelse i allt om vilket ärendelagen inte innehåller bestämmelser. Kravet på att RB-bestämmelsen skall vara "tillämplig" innebär i åtskilliga hänseenden en begränsning. Särskilt som de flesta ärenden är av enpartskaraktär blir det sålunda sällan aktuellt att döma ut någon ersättning för rättegångskostnader. I de fall där det föreligger en intresse motsättning som föranleder en handläggning enligt samma principer som gäller för tvistemål kan emellertid kostnader dömas ut enligt RB:s regler (jfr rättsfallet NJA 1979 s. 164).

En i annan författning än ärendelagen upptagen förfarandebestämmelse avseende ärenden tar enligt 12 § ärendelagen över den lagens bestämmelser.

Ett domstolsärende kan inte förenas med ett mål enligt RB i en och samma rättegång. Exempelvis kan domstolen inte gemensamt handlägga ett ärende angående rätt att kvarsitta i hem enligt 21 § lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem och ett mål mellan samma parter angående underhåll, vårdnad eller umgänge med barn (något som bl.a. kan medföra dubbla rättshjälpsavgifter). Frågor om

rätt att överta bostad hanteras dock enligt 24 § samma lag som tvistemål.

26.2.2 Överväganden

Allmänt

Förfarandet i ärenden inom den frivilliga rättsvården måste i långt högre grad än förfarandet i rättegångsmål kunna anpassas efter skiftande förhållanden. En sådan anpassning var möjlig att åstadkomma med den gamla rättegångsbalkens regler och följaktligen ansågs ärendena kunna följa samma regler som målen. Införandet av nya RB år 1948 - med dess krav i fråga om förfarandets allmänna karaktär och förlopp - föranledde emellertid att man måste tillskapa ärendelagen med flera från den allmänna rättegångsordningen avvikande bestämmelser.

Ärendelagen har inte varit föremål för någon egentlig översyn sedan den infördes samtidigt med RB år 1948. Den har dock under senare år varit aktuell i flera olika reformsammanhang. Detta är naturligt med hänsyn inte minst till att ärendelagen gäller ett mycket stort antal fall vid de allmänna domstolarna, låt vara att dessa fall i allmänhet är av ganska enkelt slag.

Såväl enparts- som tvåpartsärenden kan behandlas enligt ärendelagen. För de situationer där det saknas bestämmelser i ärendelagen gäller RB:s tvistemålsregler i den mån de är tillämpliga. Det är långtifrån alltid en lätt sak att avgöra i vad mån RB:s regler bör tillämpas. Frågan måste avgöras för varje typ av ärende för sig. Härvid måste hänsyn tas till ärendets art och syftet med bestämmelsen i fråga. Av stor betydelse för frågan om tillämpligheten av RB:s bestämmelser är om det finns en eller två parter.

Reformbehovet

I direktiven för domstolsutredningen sägs att det är en inte sällan framförd uppfattning att ärendelagens regler inte i alla delar svarar mot dagens krav.

Regleringen av förfarandet i domstolsärenden har otvivelaktigt många svagheter, särskilt i två- eller flerpartssituationer. En formell svaghet är t.ex. att det inte ens står att en eventuell motpart skall höras innan ärendet avgörs (jfr t.ex. 10 § FPL) och givetvis står det inte heller något om vad ett föreläggande från domstolen till en sådan motpart skall innehålla (jfr t.ex. 11 § FPL). Det förra kan emellertid sägas framgå av allmänna processprinciper, och i det senare hänseendet kan man söka vägledning i RB:s bestämmelser och i allmänna rättsgrundsatser.

Inte någonstans i ärendelagen står det heller att en sökande skall ange sin bevisning utöver skriftliga bevis eller uppmanas att ange sådan bevisning (jfr t.ex. 3 och 11 §§ FPL). Anmärkningsvärt är vidare att det inte någonstans framgår att alla parter skall ha fått del av processmaterialet innan ärendet avgörs (jfr t.ex. 42 kap. 18 § andra stycket RB och 18 § FPL). Även på nu angivna punkter måste man i domstolsärendena falla tillbaka på allmänna rättsgrundsatser.

En av ärendelagens ytterligare svagheter är att det saknas bestämmelser som ger möjlighet att hålla ett sammanträde av förberedelse- natur. I fråga om varje sammanträde gäller nämligen RB:s huvudför- handlingsregler (jfr Heuman, *Specialprocess*, 3:e uppl. s. 115 där i stället en annan brist i systemet påstås föreligga). För övrigt ges det inte någon vägledning i fråga om förfarandet bör vara skriftligt eller muntligt. En part har aldrig någon rätt till sammanträde (jfr t.ex. 9 § FPL).

Särskilda svårigheter uppstår vid tillämpningen av ärendelagen i sådana fall där ärendet vid tingsrätten anhängiggörs genom besvär. Exempelvis erbjuder det i sådana fall problem att ange hur ärendela- gens hänvisning till RB:s tvistemålsregler skall tolkas när det förutsätts att en viss processhandling företas senast i samband med att annan processhandling företas (se t.ex. 13 kap. 3 § RB).

Ärendelagens domförhetsregler, som är krångliga, återspeglar vad som gällde enligt RB innan endomarkkompetensen vidgades genom reformer under 1970- och 1980-talen. Utvecklingen på tvistemåls- området har inneburit en allt vidare endomarkkompetens i enklare mål, och denna utveckling har alltså inte satt några klara spår i ärende- lagen. Ärendelagens domförhetsregler framstår också tekniskt sett som onödigt krångliga. Det finns dock ett modernt inslag i ärende- lagens domförhetsregler, nämligen att regeringen för vissa ärenden kan förordna ett icke rättsbildat biträde att handlägga ett enkelt fall.

Genom att varje ärende avgörs genom beslut sker överklagande enligt 49 kap. RB genom besvär, och detta får enligt RB till följd att processen i den högre domstolen blir av enklaste slag. Bl.a. saknas i princip möjlighet att i högre rätt hålla ett regelrätt sammanträde rörande saken, något som inte sällan ställer till problem i invecklade tvåpartsärenden. Dock får den högre domstolen hålla ett förhör, och det torde inte vara ovanligt att en högre rätt utnyttjar regeln om detta eller regler om hållande av syn för att åstadkomma en förhandling, vilken praktiskt sett har samma karaktär som en huvudförhandling. I vad mån en part i den högre domstolen kan ändra sitt yrkande eller åberopa nya omständigheter är inte alltid klart.

En del andra problem kring tillämpningen av ärendelagen är sådana som kanske inte kan undvikas hur man än utformar lagstiftningen. Sålunda har det åtminstone tidigare berett svårigheter att avgöra om en viss tvist skall prövas enligt RB eller enligt ärendelagen, men har

man flera processlagar har man nog alltid svårigheter av det slaget. Att det saknas möjlighet att förena ett mål som skall handläggas enligt RB och ett ärende enligt ärendelagen i en och samma rättegång är kanske också en typ av olägenhet man måste acceptera, så länge det skall förekomma flera parallella processlagar. Problemen bör inte överdrivas. Att det inte går att förena ett mål och ett ärende enligt reglerna om förening av mål får nämligen inte tolkas på det sättet att de inte skulle kunna handläggas samtidigt. Vad det i det hänseendet kommer an på är att varken för målet eller för ärendet någon rättsäkerhetsgaranti sätts åt sidan (jfr dock även hovrättens uppfattning i RH 1989:46). Särskilt inom familjerätten skulle det emellertid kunna vara till fördel för parterna - inte minst såvitt gäller rättshjälpsavgifter - om alla typer av frågor som hör samman kunde förenas i en och samma rättegång.

De angivna bristerna i ärendelagen har medfört att den inte alltid på ett fullgott sätt har ansetts kunna gälla sådana mål eller ärenden som i och för sig varit lämpade för handläggning vid allmän domstol men för vilka inte RB passerat. I en del fall torde detta ha medfört att hanteringen av de ifrågavarande målen eller ärendena i stället anförtratts andra organ. Otivelaktigt har bristerna också drivit fram ett behov av en omfattande specialreglering beträffande vissa ärendetyper. Med en förfarandelag som bättre kompletterar RB tillskapas möjligheter att vända utvecklingen.

Bristerna i ärendelagen är sammanfattningsvis av det slaget att reformbehovet får anses uppenbart. Reformbehovet accentueras av att det nu är aktuellt att till tingsrätterna föra nya uppgifter för vilka RB inte passar, t.ex. utskökningsmål och mål om verkställighet enligt FB. Reformbehovet påverkas även av att en del av de enklare enpartsärenden för vilka ärendelagen i sin nuvarande tappning passerat bäst, t.ex. vissa bouppteckningsärenden och förmynderskapsärenden, bör flyttas bort från tingsrätterna.

Principerna för en reform

Det finns flera vägar att välja mellan när man skall försöka tillgodose reformbehovet beträffande ärendelagen.

I delbetänkandet (SOU 1982:25-26) Översyn av rättegångsbalken I Processen i tingsrätt föreslog rättegångsutredningen att ärendelagen skulle arbetas in i RB och domstolsärendena sålunda i fortsättningen handläggas enligt RB:s regler. För enpartsärenden föreslog utredningen att i RB skulle tas upp några få specialregler. Förslaget lades fram mot bakgrund av att utredningen i samma betänkande föreslog att RB:s stränga krav på muntlig handläggning m.m. skulle mjukas upp.

Vad utredningen i sist angivna hänseende föreslagit kom i huvudsak

att genomföras år 1987 (prop. 1986/87:89; JuU 1986/87:31; SFS 1987:747). Utredningens förslag rörande ärendelagen kom emellertid inte att föranleda lagstiftning trots att föredragande departementschefen - i likhet med rättegångsutredningen - ansåg att det i vissa fall var svårt att uppfatta några sakliga skillnader mellan en del frågor som handläggs som tvistemål enligt RB och andra mycket likartade frågor som handläggs enligt ärendelagen (angiven prop. s. 89). Departementschefen syftade närmast på de fall där man i de sistnämnda frågorna generellt sett har en två- eller flerpartssituation, för vilken RB:s regler typiskt sett är avpassade.

En helt annan fråga var emellertid enligt departementschefen om det dessutom var lämpligt att låta även de ärenden som typiskt sett var av enpartskaraktär gå över till att handläggas enligt RB:s regler. Detta kunde visserligen, som utredningen hävdade, vara tekniskt möjligt, förklarade departementschefen, men det krävde ganska omfattande ingrepp i RB:s system, och utredningen hade enligt departementschefen inte anvisat tillfredsställande lösningar på alla uppkommande problem. De reella vinster man skulle kunna göra genom att överföra dessa ärenden till RB:s område och sålunda upphäva ärendelagen var också enligt henne ganska ringa.

Mot den bakgrunden fanns det enligt departementschefen inte tillräckliga skäl att slopa ärendelagen och göra om RB så att den passade in på alla ärenden. Samtidigt menade hon att frågan om ärendenas handläggning på lite längre sikt borde tas upp ur ett vidare perspektiv. Hon framhöll att det därvid kunde bli aktuellt att överväga om inte ärendena kunde fördelas på RB och förvaltningslagen.

Rättegångsutredningen och departementschefen har alltså pekat på två metoder att tillgodose reformbehovet när det gäller ärendelagen, nämligen dels metoden att smälta samman RB och ärendelagen, dels metoden att utnyttja RB och förvaltningslagen vid sidan av varandra för olika typer av ärenden.

Givetvis är det inte heller uteslutet att tillgodose reformbehovet genom ändringar i ärendelagen. Ändringarna skulle emellertid med den lösningen bli så omfattande att tillskapandet av en helt ny ärendelag framstår som ett ojämförligt bättre alternativ. Den utvägen bör dock inte väljas utan att man först bedömt möjligheterna att låta ärendena i fortsättningen hanteras enligt någon annan redan existerande processlag eller eventuellt enligt flera sådana. För att kunna bedöma vilken väg man bör välja behöver man därmed se närmare på olika förfarandelagstiftningars företräden och svagheter.

Varje förfarandelagstiftning har sin karaktär, och skillnaderna mellan de lagar som finns kan tyckas vara stora. Man skall dock akta sig för att tro att olikheterna har avseende på alla mål. I många mål, som kanske är materiellt invecklade men förfarandemässigt sett okomplicerade, har det inte någon större betydelse vilken förfarande-

lag som tillämpas. Åtminstone när man begränsar sig till processlagarna torde man nämligen - om man på vissa punkter bortser från den närmast torftiga regleringen i ärendelagen - kunna konstatera att alla lagarna behandlar vissa grundläggande frågor på i huvudsak samma sätt, t.ex. när det gäller att domare inte får vara jävig och att domstolen inte annat än under mycket speciella omständigheter får besluta till nackdel för någon utan att ha hört honom. Det finns processer i vilka några processuella frågor av annan typ inte ställs på sin spets. Man kan till och med tänka sig att för en del fall helt avstå från processuella lagregler, eftersom domstolen kanske kan klara sig med allmänna processuella rättsgrundsatser och analogier.

För andra mål och ärenden kan det emellertid ha mycket stor betydelse vilken förfarandelagstiftning som tillämpas, och man kan inte komma ifrån att varje lag har sina mål för vilka den passar särskilt väl.

RB:s tvistemålsregler förutsätter en process mellan två parter. Förfarandet bygger i stor utsträckning på muntlighet och är - genom ett särskilt förberedelseinstitut - väl lämpat för att klara av sådana tvister i vilka någon egentlig utredning av tvisten inte har ägt rum innan processen inleds. Många av reglerna är tillkomna för att erbjuda de bästa tänkbara förutsättningar för en riktig värdering av muntlig bevisning. Detta gäller särskilt de regler vilka är utformade med utgångspunkt i RB:s bärande principer om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. I syfte att ge möjligheter att bättre anpassa förfarandet till förhållandena i enskilda fall är dessa principer - efter reformer som har skett under 1980-talet - dock inte lika strängt genomförda som tidigare.

RB:s brottmålsregler, som också förutsätter ett tvåpartsförhållande, är speciella dels genom att de förutsätter att målet förbereds genom en förundersökning, dels genom att de i flera hänseenden erbjuder svaranden en särskilt förmånlig ställning bottnande i kriminalpolitiska hänsyn (favor defensionis).

Både FPL och den nya förfarandelag som vi menar bör ersätta FPL är mer flexibla än RB och utformade för att passa såväl enparts- som flerpartsärenden. Målet kan anhängiggöras vid domstolen på vilket sätt som helst, t.ex. genom ansökan eller genom besvär över ett myndighetsbeslut. I det senare fallet - som är det särklassigt vanligaste - har det givetvis redan skett någon form av utredning innan målet börjar handläggas i förvaltningsdomstolen. Även om förfarandet i normala fall är skriftligt kan det förekomma sammanträden. För vissa fall har part rätt till ett sammanträde. Varken FPL eller den nya förfarandelagen lämnar lika starka garantier som RB för att muntlig bevisning skall kunna få den bästa tänkbara bedömningen. Förfarandet fyller emellertid - om man begränsar sig till fall vilka

kan avgöras inom ramen för en skriftlig process - högt ställda anspråk när det gäller rättssäkerhet.

Förvaltningslagen, som tillkom år 1986 och alltså är en mycket modern lag, gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av administrativa ärenden. Lagen upptar en relativt fullständig reglering av förfarandet i ett förvaltningsärende, medan ärendelagen normalt inte kan tillämpas utan hjälp av RB. Förfarandet förutsätts vara av relativt enkel enpartsnatur. Det är emellertid inte uteslutet att tillämpa förvaltningslagen också i fråga om ett tvåpartsförhållande.

Förvaltningslagen saknar - i motsats till FPL - bestämmelser t.ex. om ingivande av besvärshandling, om vad parternas inlagor skall innehålla, om rättegångshinder, om avvisning av bristfällig ansökan, om myndighetens skyldighet att hålla sig till parternas yrkanden och om kostnader i förfarandet. Myndighetens skyldighet att låta parterna få del av allt material är inte lika omfattande enligt förvaltningslagen som enligt FPL. Vidare saknas det i förvaltningslagen bestämmelser om bevisning. En förvaltningsmyndighet kan ju normalt inte ta upp t.ex. vittnesbevisning. Det finns i förvaltningslagen inte heller några bestämmelser om sammanträde, men om någon vill lämna muntliga uppgifter kan han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Många frågor har också en enklare reglering i förvaltningslagen än vad den har i FPL, t.ex. frågor om materiell processledning och frågor om beslutsmotivering.

När man mot bakgrund av den skissartade karakterisering som gjorts av de skilda förfarandelagarna har att ta ställning till vilken lösning som bör väljas synes man för det första bära avfärda tanken på att nu låta alla ärenden handläggas enligt RB. Den lösningen skulle visserligen erbjuda en enkel lösning av problemet med att olika slags ärenden och mål, vilka det ankommer på domstolen att pröva, vid behov bör kunna handläggas inom ramen för en och samma rättegång. Med sina även efter senare tiders reformer långt drivna principer angående förberedelse, muntlighet och omedelbarhet är det dock svårt att få RB att passa för de i allmänhet relativt enkla ärendetyper som handläggs enligt ärendelagen. Detta gäller inte bara RB:s regler om handläggningen i tingsrätt utan också dess regler om besvärsprocess i högre rätt.

Sålunda har man anledning konstatera bl.a. att det skulle krävas ganska många tillägg och justeringar i RB för att den skall kunna tillämpas i fråga om enpartsärenden. Dessa skulle visserligen kunna vid allmän domstol handläggas enligt förvaltningslagen medan tvåpartsärendena - åtminstone de tvistiga - handlades enligt RB.

Också en lösning som i enlighet med detta bygger på att man för de nuvarande domstolsärendena ibland tillämpar RB och ibland förvaltningslagen är dock för många fall ofördelaktig.

Även tvåpartsärenden är nämligen inte sällan av det slaget att RB-regleringen inte passar. Tvåpartsärendena vid allmän domstol kan generellt sett sägas i processuellt hänseende böra stå betydligt närmare förvaltningsdomstolarnas mål än tvistemålen och brottmålen. Bland tvåpartsärendena finns det nämligen en relativt stor andel för vilken det inte krävs sammanträden inför domstolen. Muntlig bevisning förekommer endast relativt sparsamt i domstolsärendena. Även tvåpartsärendena är vidare ganska ofta av enfrågetyp, och parterna har sällan möjlighet att anlita ombud. Det är viktigt att lägga märke till att domstolen i en del ärendetyper kan ha en officialprövningsskyldighet som sträcker sig längre än vad den gör i tvistemål. Exempelvis torde en bestämmelse för tvistemål i 17 kap. 3 § första punkten om att dom inte får ges över annat eller mera än vad part i behörig ordning yrkat, inte höra till de bestämmelser som alltid är tillämpliga i domstolsärenden.

Det finns vidare speciella typer av tvåpartsärenden för vilka RB knappast under några omständigheter skulle passa särskilt väl, nämligen de som kommer till tingsrätt genom besvär (t.ex. felparkeringsärenden). Det skulle krävas åtskilliga speciella bestämmelser för att dessa ärenden skulle kunna fogas in i RB-regleringen. Det skall särskilt anmärkas att de nu berörda ärendena i betydande utsträckning redan är förberedda för avgörande i tingsrätten genom det föregående myndighetsförfarandet, och även om i domstolen normalt behövs vissa kompletterande åtgärder av förberedande natur är ett särskilt förberedelseinstitut onödigt belastande. Det som har sagts nu gäller även t.ex. vid överklagande av kronofogdemyndigheters beslut i utsökningsärenden, om överklagande skall ske till tingsrätt.

I överensstämmelse med det som har sagts nu torde vidare kunna konstateras att varken RB, ärendelagen eller förvaltningslagen passar särskilt väl för t.ex. verkställighetsmål enligt FB.

Det kan vidare hävdas att förvaltningslagen innebär en alltför enkel reglering för att generellt sett riktigt kunna passa för sådana enpartsärenden vilkas prövning ansetts böra ankomma på domstol. Sålunda kan man inte ens för enpartsärendena i domstol avstå från en sådan reglering av frågor om avvisning av ansökningar, frågor om bevisning och frågor om i vad mån domstolen skall vara bunden av yrkanden, som både RB och FPL innehåller. Det kan också hävdas att en domstol inte bör tillämpa en lag med förvaltningslagens karaktär utan att samtidigt utgå från det förvaltningsmässiga tänkande som ligger bakom den lagen. Förvaltningslagen är helt enkelt en bra lag för myndighetsutövning men ingen lag för domstolar (annat än när det gäller rent administrativa frågor), särskilt inte efter de renodlingar av domstolsverksamheten som utredningen lagt fram förslag om.

Med en lösning som bygger på att man i vissa ärenden tillämpar

RB och i andra förvaltningslagen skulle man också stå inför problem när det gäller att åstadkomma flexibla regler om övergång från handläggning enligt förvaltningslagen till handläggning enligt RB. Många typer av ärenden är nämligen i normala fall av enpartskaraktär men kan när som helst under pågående handläggning bli flerpartsärenden, ofta av tvistigt och ganska invecklat slag. Även den motsatta situationen förekommer, dvs. att ett flerpartsärende under pågående handläggning blir ett enpartsärende. För en del fall kan det vara svårt att ange huruvida en viss person som har rätt att göra sig hörd i ärendet skall anses inta en partsställning.

Att i stället för de nuvarande domstolsärendena låta systemet bygga på de regler som FPL innehåller (givetvis med de ändringar vi tidigare har föreslagit) synes ha betydande fördelar jämfört med de redan behandlade alternativen. Vad som sakligt sett skulle göra en sådan lösning mindre tilltalande vore om man för de nuvarande domstolsärendena skulle ha anledning att fortsätta tillämpa RB:s bärande omedelbarhetsprincip. I sådant fall skulle det nämligen komma att behövas ett stort antal specialbestämmelser för de nuvarande domstolsärendena.

RB:s omedelbarhetsprincip innebär - som förut angetts - dels att avgörandet av ett mål normalt skall föregås av ett sammanträde - huvudförhandlingen - dels att målet skall avgöras uteslutande på grundval av vad som förekommit vid detta sammanträde. Enligt ärendelagen kan det förekomma ett sammanträde, men part har aldrig någon rätt att få ett sådant till stånd. Enligt den nya processlag, som enligt vad vi tidigare angett bör ersätta FPL, skall en part i förvaltningsdomstol i vissa fall ha rätt till ett sammanträde och i andra fall skall domstolen själv ta initiativet till att ett sådant hålls. Bestämmelserna härom torde passa också för domstolsärendena. I praktiken torde detta knappast föranleda fler sammanträden än tidigare i de nuvarande domstolsärendena.

Den stora skillnaden mellan ärendelagen och den nya processlagen i fråga om muntlighet gäller dock knappast rätten till muntlighet och påföljden för utevaro utan ett eventuellt sammanträdes karaktär. Enligt ärendelagen måste - på grund av hänvisningar till RB:s regler - varje sammanträde som hålls i princip ha samma karaktär som en huvudförhandling i tvistemål. Endast det som förekommit vid sammanträdet blir därmed processmaterial (omedelbarhetsprincipen). Enligt den nya processlagen får domstolen i ett sammanträdesfall enligt vad vi tidigare angett grunda sitt avgörande även på sådant skriftligt material som inte omnämnts vid sammanträdet.

Det torde på den nu berörda punkten inte innebära några olägenheter att tillämpa den nya processlagens regler i sådana ärenden vilka enligt nu gällande regler skall handläggas enligt ärendelagen. Tvärtom är det en stor fördel att det i fortsättningen kan hållas ett muntligt

förberedelsesammanträde när det i undantagsfall behövs ett sådant. Som det nu är krävs det i vissa ärendetyper alltid att tre ledamöter deltar i domstolen vid ett sammanträde, och detta är olämpligt för sammanträden med förberedande syfte. Principen att domstolens avgörande får grundas endast på vad som förekommit vid sammanträdet tar sikte främst på fall där det skall tas upp muntlig bevisning, och principen passar inte bättre för de nuvarande domstolsärendena än vad den gör för målen i förvaltningsdomstol.

Vid ett förfarande enligt RB gäller vidare ett krav på bevisomedelbarhet (35 kap. RB). Detta innebär framför allt att vittnen i princip skall höras muntligen inför domstolen vid huvudförhandlingen. Enligt vad vi förut angett om muntligheten i förvaltningsdomstol skall i betydande utsträckning skriftliga vittnesintyg kunna godtas som bevisning, men detsamma är nog redan idag fallet i många typer av domstolsärenden. Det finns emellertid även domstolsärenden i vilka man måste ställa ganska höga krav på bevisomedelbarhet, men det är att märka att det varken enligt de nu gällande bestämmelserna i FPL eller enligt de regler vi föreslår föreligger något hinder mot att höra vittnen och sakkunniga vid ett i målet hållet sammanträde som mer eller mindre omedelbart föregår avgörandet.

På grund av det som har sagts nu kan hävdas att det såvitt gäller omedelbarhetsprincipen snarast skulle innebära en fördel för de nuvarande domstolsärendena att de av oss för förvaltningsdomstolarna föreslagna reglerna kom att gälla. Även i övrigt synes de regler som skall gälla för processen i dessa domstolar generellt sett vara väl ägnade att främja en god process i de nuvarande domstolsärendena. Detta gäller särskilt de mera svårhandlagda ärendena och oavsett samma regler. Samtidigt kan även det enklaste ärende handläggas enligt samma regler. Nyskapade man en särskild ärendelag torde denna alltså i stor utsträckning böra överensstämma med vad vi menar böra gälla för processen i förvaltningsdomstol.

Mot att den nya processlagens regler i stor utsträckning får gälla i stället för ärendelagens kan visserligen anföras att det för många sådana domstolsärenden vilka är av allra enklaste slag, t.ex. ansökningsärenden rörande förordnande av god man eller förmyndare, skulle kunna utgöra en överdramatisering att tillämpa den nya processlagens regler. Det bör emellertid observeras att det inte för alla typer av ärenden på något sätt är nödvändigt att i praktiken låta det komma till något yttre uttryck att dessa regler är tillämpliga, åtminstone inte så länge det rör sig om de enklaste fallen. Som förhållandena är i dag är nog många som vid allmän domstol sysslar med ansökningar i t.ex. förmynderskapssammanhang relativt omedvetna om att ärendelagen - och i andra hand RB - i princip är

tillämplig i dessa ärenden. Ärendena är nämligen så enkla att det för handläggningen räcker med några få särskilda bestämmelser som finns i FB (se t.ex. 11 kap. 12 - 28 §§ den balken), och de berörda förmynderskapsärendena läggs inte upp som ärenden i den allmänna ärendeförteckningen. Den nu berörda ordningen kan i huvudsak behållas även om reglerna i FPL i stor utsträckning görs tillämpliga.

Om allmän domstol får möjlighet att handlägga vissa mål och ärenden enligt ett system som i huvudsak bygger på FPL:s regler har man anledning anta att behovet av specialreglering av förfarandet för vissa typer av mål och ärenden skall minska. Man kan också anta att valet av lämpligt domstolssystem för viss typ av fråga inte skall behöva störas av onödiga formella hänsyn.

Självklart är det inget skäl mot en reform att domarna i allmän domstol får alltför olikartade regelsystem att tillämpa. Det är med stor sannolikhet inte svårare för en och samme domare att ibland tillämpa RB:s regler och ibland den nya processlagens än att ibland tillämpa RB:s tvistemålsregler och ibland brottmålsreglerna (och ibland reglerna i t.ex. ärendelagen). En annan sak är att det kommer att föreligga ett stort och viktigt informationsbehov i förhållande till domarna i allmän domstol, om man gör om systemet för hantering av de nuvarande domstolsärendena. Vi förutsätter att en reform inte sätts i kraft utan att informationsbehovet har tillgodosetts.

Att i sista hand utöver regeringsrätten och försäkringsöverdomstolen ytterligare en högsta instans - högsta domstolen - kan komma att svara för vägledande avgöranden beträffande den nya processlagens regler är inte någon nackdel. Att flera högsta domstolsinstanser har att tillämpa ett och samma regelsystem förekommer på ett stort antal andra områden. Den rättsbildning som hitintills förekommit vid regeringsrätten rörande tillämpningen av FPL:s bestämmelser kan givetvis komma att få stor betydelse även i allmän domstol i den mån dessa bestämmelser blir tillämpliga där.

Den höjning av rättssäkerheten som det för en del fall skulle innebära att den nya processlagens regler och inte ärendelagens regler blev tillämpliga i de nuvarande domstolsärendena uppnår man givetvis inte helt utan kostnader för samhället. Genom att emellertid en reform samtidigt bör medföra väsentliga besparingar när det gäller tingsrätternas sammansättning i vissa ärendetyper, kan behovet av samhällliga resursinsatser antas förbli i huvudsak oförändrat totalt sett.

Övervägande skäl kan mot den nu redovisade bakgrunden sägas tala för att de typer av ärenden vilka för närvarande handläggs enligt ärendelagen i fortsättningen handläggs enligt den nya processlagens regler, dvs. enligt ett system som i stor utsträckning bygger på FPL:s regler. Också de måltyper vilka utredningen föreslår överflyttande till tingsrätt, dvs. bl.a. de utsköningsrättsliga målen, målen om statlig

lönegaranti och mål om verkställighet enligt FB, bör i allmän domstol handläggas enligt dessa regler.

Lagtekniskt sett kan den nu föreslagna ordningen åstadkommas på flera olika sätt. En metod är givetvis att göra den nya lag, som bör ersätta FPL, direkt tillämplig för de nuvarande domstolsärendena och endast uppta vissa särbestämmelser för dessa i den lagen. En annan metod är att låta den nu gällande ärendelagen ersättas av en ny som i huvudsak överensstämmer med den nya lagen för förvaltningsdomstolarna.

Otvivelaktigt blir det något fler paragrafer i den nya lagen, som bör ersätta FPL, om den skall gälla också för de nuvarande domstolsärendena, och en särskild lag för dessa skulle vara något mindre omfattande än vad den lagen skulle komma att vara. Det som har sagts nu kan möjligen uppfattas som ett skäl för att man ersätter ärendelagen med en ny ärendelag. Det är nämligen naturligt att t.ex. en domare och för övrigt även en specialiserad partsföreträdare gärna ser att alla processuella bestämmelser han har att rätta sig efter finns samlade i en och samma lag som helst inte skall innehålla några processuella bestämmelser som inte gäller honom. En sådan ordning ger honom nämligen möjlighet att enkelt överblicka vad just han har att rätta sig efter.

Självklart ligger det emellertid ett egenvärde i att regelkomplex såvitt möjligt är få och enhetliga. För allmänheten och för allmänpraktiserande jurister kan en alltför splittrad processrättslig lagstiftning leda till otillgänglighet och därmed onödigt arbete och onödiga kostnader och i värsta fall rättsförluster. Ett enhetligt system är ägnat att främja rättsförståelsen och förbättra rättsskyddet. Det som har sagts nu talar med styrka för att man inte bör tillskapa en ny ärendelag utan låta den nya processlagen gälla.

En onödig parallellitet inom den processrättsliga lagstiftningen är också ägnad att åtminstone på sikt medföra att samma processrättsliga fråga utan några sakliga skäl blir reglerad på ett sätt för vissa mål och på ett annat sätt för andra mål. Både den omständigheten att olika lagar tillkommer vid olika tidpunkter och den omständigheten att olika personer är inblandade i olika lagstiftningsärenden kan bidra till att detta inträffar relativt ofta. Parallella lagar kan med tidens gång utan sakliga skäl glida ifrån varandra.

Givetvis blir det lättare för domare att byta tjänstgöring i en domstolstyp mot tjänstgöring i en annan, om båda domstolstyperna tillämpar samma förfarandelagstiftning.

Ett skäl mot att förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar åläggs att tillämpa samma förfarandelagstiftning skulle kunna vara att de hade att göra detta utifrån skilda utgångspunkter. Förr brukade ibland hävdas att en förvaltningsdomstol i förfarandefrågor som inte

fått en uttrycklig reglering i den för domstolen gällande förfarandelagstiftningen hade att söka vägledning i principerna för förvaltningsförfarandet. Självklart har något motsvarande tänkande aldrig varit motiverat i de allmänna domstolarna, och här skulle kunna förekomma en väsentlig skillnad. Utvecklingen under de senaste decennierna torde emellertid i allt högre grad ha inneburit att förvaltningsrättskipningen kommit att skilja sig från förvaltningsförfarandet, och det är naturligt att varje domstol i första hand ser till vad som gäller i andra processuella sammanhang. Att RB därvid kommer in i bilden är en självklarhet oavsett vilket slags domstol det gäller. Signifikativt är att FPL upptar ett stort antal subsidiära hänvisningar till RB men inte någon till förvaltningslagen. I det nu berörda hänseendet torde man därför knappast kunna ha ens teoretiska betänkligheter mot att förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar tillämpar samma förfarandelagstiftning.

Tillämpningen i förvaltningsdomstol av den nya processlag, som bör ersätta FPL, torde inte i nämnvärd utsträckning behöva störas av att man väljer alternativet att låta den lagen gälla också i allmän domstol. Det är nämligen relativt få bestämmelser som behöver läggas till den nya processlagen för att denna i behövlig omfattning skall kunna tillämpas även av allmän domstol.

Ärendelagen bör alltså ersättas av samma lag som den vilken bör ersätta den nuvarande FPL. Detta synes kräva att den lagen får en ny beteckning som ger uttryck åt att den gäller inte bara beträffande förvaltningsrättskipning. Den lämpligaste beteckningen synes vara "lagen om förfarandet i mål i förvaltningsdomstol och i vissa mål i allmän domstol (domstolsförfarandelagen)". Beteckningen är visserligen lång, men hänvisningar till lagen torde i de allra flesta fall kunna göras på ett mycket enkelt sätt, nämligen på det sättet att lagen betecknas domstolsförfarandelagen eller kanske till och med endast förfarandelagen. Som förkortning kommer närmast alternativet DFL i fråga.

Den nu förordade lösningen innebär att det för rättegångar kommer att finnas endast två huvudlagar, nämligen en som i grunden bygger på muntlighet, RB, och en som i grunden bygger på skriftlighet, DFL. Åtskilliga processuella särbestämmelser i andra lagar kan på sikt upphävas, eftersom de blir obehövliga. På mycket lång sikt kan man ha anledning att ytterligare förenkla regelsystemet. En lösning som i ett framtidsperspektiv kan framstå som möjlig är t.ex. en sammanslagning av DFL och RB till en ny förfarandelag, något som nog skulle förutsätta att alla bestämmelser om domstolsväsendet togs upp i en särskild lag.

En praktiskt nödvändig konsekvens av att den nya processlagen blir tillämplig i stället för ärendelagen är att de nuvarande domstolsärendena blir "mål". Det ligger i och för sig inga större problem i detta.

Redan idag har den ursprungliga innebörden i målbegreppet i praktiskt verksamma juristers medvetanden förlorat så mycket av sin naturliga förankring att man knappast längre kan föra fram de principiella argumenten för ett hävdvunnet målbegrepp. Man kan alltså mycket väl gå vidare på en redan inslagen väg när det gäller att beteckna även t.ex. ärenden av enpartsnatur som "mål". Det skall dock nämnas att även om domstolsärendena blir mål det kommer att i vissa fall förekomma ärenden inom målens ramar, t.ex. ärenden angående häktning och ärenden om förordnande av offentlig försvarare. Även reglerna i 41 kap. RB om bevisupptagning till framtida säkerhet torde ge exempel på det som har sagts nu. Frågor om avläggande av domared torde emellertid böra behandlas som ärenden enligt förvaltningslagen.

Som förut antytts är det inte heller någonting som hindrar att man även i fortsättningen såsom ärenden betecknar vissa av de nuvarande ärenden där det endast i undantagsfall blir aktuellt att tillämpa andra handläggningsbestämmelser än de som finns i anslutning till den materiella lagstiftningen (jfr t.ex. det förhållandet att FPL endast talar om beslut medan i 30 § förordningen, 1979:575, om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna förklaras att vissa beslut skall betecknas domar). Huruvida det finns behov av en sådan lösning, om utredningens förslag att t.ex. många enkla förmynderskaps- och bouppteckningsärenden skall föras bort från de allmänna domstolarna skulle genomföras, får tas upp senare i samband med att behövliga ändringar görs i protokollskungörelsen (1971:1066) för de allmänna domstolarna.

Till frågor om hur man för de allmänna domstolarnas del skall kunna göra den tekniska uppdelningen mellan RB-mål och mål enligt den nya processlagen återkommer vi i specialmotiveringen. Ändringsbehovet hänför sig i första hand till sådana fall där det enligt nu gällande regler talas om ärendehantering. Främst rör det sig om familjerättslig lagstiftning. Härutöver behöver ändringar göras i sådana särskilda bestämmelser i vilka uttryckligen anges att ärendelagen skall tillämpas (se t.ex. 10 § lagen om felparkeringsavgift och 50 § lagen om disciplinförseelser av krigsmän m.m.). Till viss del behövs det enligt vår uppfattning inte någon remissbehandling, och vi menar därför att den mera fullständiga genomgång av olika lagar, som är nödvändig, kan ske under departementsbehandlingen av vårt betänkande.

Bland förordningar som behöver ändras i anledning av att FPL och ärendelagen smälts samman i den nya processlagen kan nämnas protokollskungörelsen för de allmänna domstolarna och förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Sammanfattning

Förfarandet i allmän domstol regleras i allmänhet av RB:s bestämmelser. Överväganden rörande RB:s regelsystem faller i huvudsak utanför vårt uppdrag. Några frågor rörande de allmänna domstolarna omfattas dock av uppdraget.

En sådan fråga rör den s.k. *ärendelagen*. Den lagen reglerar förfarandet i sådana rättsvårdsärenden som tingsrätt har att ta upp självmant eller efter ansökan och som inte skall handläggas i den för tvistemål eller brottmål föreskrivna ordningen. Enligt ärendelagen behandlas vitt skilda ämnen, t.ex. frågor om tillstånd till adoption, frågor om dödande av förkommen handling, frågor om byte av släktnamn och frågor om tillstånd enligt bolagslagstiftningen. Också bouppteckningsärenden och förmynderskapsärenden faller inom ärendelagens tillämpningsområde. På grund av särskilda bestämmelser gäller ärendelagen också vid besvär till tingsrätt i ärende om felparkeringsavgift och i ärende om militärt disciplinansvar.

Ärendelagens bestämmelser svarar inte mot dagens krav. Svagheterna är särskilt framträdande i två- eller flerpartssituationer. En formell svaghet är t.ex. att det inte ens står att en eventuell motpart skall beredas tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs eller att parterna normalt skall ha fått del av processmaterialet innan ärendet avgörs. Föreskrifter saknas vidare om under vilka förutsättningar sammanträde skall hållas. En annan svaghet är att det saknas bestämmelser som ger rätten en möjlighet att hålla ett sammanträde av förberedande natur. Detta i förening med ålderdomliga bestämmelser om rättens sammansättning gör att rätten många gånger måste vara sammansatt av flera jurister eller av jurister jämte nämndemän även när syftet med ett sammanträde endast är att reda ut ärendet. Ärendelagens bestämmelser passar inte för sådana fall där ärendet kommer till domstolen genom besvär.

En möjlighet att komma till rätta med problemen skulle kunna vara att man gjorde RB tillämplig i tvåpartsärenden och förvaltningslagen tillämplig i enpartsärenden. Den erforderliga anpassningen av RB skulle emellertid vara svår att åstadkomma, särskilt för besvärfallen, vilka blir avsevärt fler med utredningens förslag. Dessutom synes förvaltningslagen vara i en för ändamålet alltför hög grad inriktad på sådan verksamhet som sker i förvaltningsmyndigheter. En stor del av de ärenden för vilka förvaltningslagen skulle ha passat bör föras bort från de allmänna domstolarna. Härtill kommer att ett enpartsärende kan bli tvåpartsärende under förfarandets gång och att ett tvåpartsärende kan bli ett enpartsärende.

Vi har i stället stannat för att föreslå att den nya processlag som enligt vårt förslag skall ersätta FPL blir tillämplig för alla de nuvarande domstolsärendena vid allmän domstol. Fördelarna med

den lösningen är bl.a. att man får färdiga och passande regler. Man får också ett enkelt och översiktligt system med endast två grundläggande processlagar, en som i grunden bygger på muntlighet, RB, och en som i grunden bygger på skriftlighet, domstolsförfarandelagen (DFL). Detta är ägnat att främja medborgarnas rättsförståelse.

Att för de nuvarande domstolsärendena föra upp regleringen på samma nivå som den vilken gäller i förvaltningsdomstolarna medför ett förbättrat rättsskydd, framför allt genom att frågor angående skriftväxlingen får en ganska uttömmande reglering.

Reformen medför att de nuvarande domstolsärendena i allmänhet kommer att få karaktären av mål. Det är emellertid ingenting som hindrar att i t.ex. protokollskungörelsen för de allmänna domstolarna tas in bestämmelser som medför att vissa av ärendena även i fortsättningen betecknas som ärenden.

Den nya processlagen passar enligt vår mening utmärkt även för t.ex. de kronofogdemål och de mål enligt 21 kap. FB som vi föreslår överflyttade till tingsrätt.

26.3 Reglerna om överklagande

Sammanfattning: I detta avsnitt föreslår vi att överklaganden inte längre skall ha sådana beteckningar som "vad", "besvär" eller "revision". Tiden för överklagande till högsta domstolen föreslår vi bli densamma som vid överklaganden i andra fall, dvs. tre veckor och inte som nu fyra veckor.

26.3.1 Gällande rätt

Ett *överklagande* från tingsrätt till hovrätt sker enligt RB i vissa fall genom institutet "vad", i andra fall genom besvärsinstitutet. I fråga om hovrättsavgöranden är rättsmedlet revision eller besvär. Ett avgörande av en allmän förvaltningsdomstol överklagas enligt FPL alltid genom besvär. Den nya förvaltningslagen (1986:223) upptar bestämmelser om överklagande utan att rättsmedlet fått någon särskild beteckning.

Till grund för den nuvarande uppdelningen av överklaganden från tingsrätt i vadefall och besvärsmål ligger i första hand den karaktär tingsrättens avgörande har. Enligt 17 kap. 1 § och 30 kap. 1 § RB skall "saken" avgöras genom dom. Sådana avgöranden som inte skall ske genom dom träffas genom beslut. Beslut, genom vilket domstolen skiljer saken från sig, samt högre rätts beslut i fråga, som dit fullföljts särskilt, är slutligt beslut.

Talan mot en tingsrättsdom skall enligt 49 kap. 1 § RB föras genom

"vad". I princip får alla domar överklagas. Den mot vilken tredsdom getts får dock inte överklaga men kan i allmänhet få målet återupptaget vid tingsrätten. Förbud mot överklagande gäller vidare i fråga om vissa s.k. mellandomar och kan gälla även på grund av avtal.

Talan mot ett slutligt beslut av tingsrätt (t.ex. beslut om avvísning eller avskrivning) skall enligt 49 kap. 2 § RB föras genom besvär. Meddelas i samband med dom ett beslut, genom vilket saken till viss del inte tas upp till prövning, skall dock talan mot beslutet föras genom "vad". Om part kan ansöka om återupptagande av mål som avgjorts genom slutligt beslut (något som endast undantagsvis är fallet; se dock t.ex. 47 kap. 18 § RB) får han inte överklaga.

Har en tingsrätt i beslut under rättegång ogillat jäv mot domare eller invändning om rättegångshinder skall enligt 49 kap. 3 § RB den part, som vill överklaga, först anmäla missnöje. Gör han inte det i rätt tid, får han inte överklaga. Om missnöje anmäls, bestämmer domstolen om överklagande skall ske särskilt (genom besvär) eller endast i samband med talan mot dom eller slutligt beslut ("vad" eller besvär).

Enligt 49 kap. 4 § RB skall i där angivna fall talan mot tingsrätts beslut under rättegång föras särskilt (genom besvär). I vissa av de fall där särskild talan skall föras enligt det angivna lagrummet har den som vill överklaga att anmäla missnöje inom viss tid.

Har tingsrätt i samband med dom eller slutligt beslut meddelat beslut i en fråga som avses i 49 kap. 4 § RB och rör frågan någon som inte är part eller intervenient, skall enligt 49 kap. 5 § RB mot beslutet föras särskild talan genom besvär. Om i annat fall i samband med dom eller slutligt beslut meddelas beslut i fråga som avses i 49 kap. 4 § RB eller beslut om skyldighet för part eller intervenient eller staten att ersätta rättegångskostnad, skall talan mot beslutet föras i samma ordning som talan mot domen eller det slutliga beslutet. Menar part att genom tingsrätts beslut målet onödigt uppehålls, får han föra särskild talan mot beslutet genom besvär med stöd av 49 kap. 6 § RB.

Ett beslut genom vilket tingsrätt förklarat en domare jävig eller bifallit en begäran om rättshjälp åt misstänkt i brottmål får enligt 49 kap. 7 § RB inte överklagas.

Av 49 kap. 8 § RB framgår att det krävs en uttrycklig bestämmelse för att tingsrätts beslut skall få överklagas annat än i samband med talan mot dom eller slutligt beslut. Till bemötande av parts ändringsyrkande får part trots att han inte överklagat påkalla högre rätts prövning av ett beslut som inte får överklagas särskilt.

Över tingsrätts beslut genom vilket missnöjesanmälan eller ansökan om återvinning eller återupptagande eller vade- eller besvärstalan avvissats får enligt 49 kap. 9 § RB talan föras genom besvär. I annat

fall får fråga om sådan anmälan eller ansökan gjorts eller talan annars fullföljts inom rätt tid inte komma under hovrättens bedömande.

Vad tingsrätt bestämt om sättet för fullföljd av talan skall enligt 49 kap. 10 § RB gälla. I 49 kap. 11 § RB finns bestämmelser om i vilka fall målet skall vila, när ett beslut under rättegången har överklagats.

Om talan fullföljs genom "vad" gäller i hovrätten reglerna i 50 och 51 kap. RB för tvistemål respektive brottmål. Förfarandet bygger i stor utsträckning på muntlighet. Vadetiden är tre veckor från dagen för domen (50 kap. 1 § och 51 kap. 1 § RB). Om ena parten vädjat kan andra parten inom en vecka vädja anslutningsvis (50 kap. 2 § och 51 kap. 2 § RB). Sådant "vad" förfaller om den första vadetalan återkallas eller förfaller. Om vadetalan inte är fullföljd inom rätt tid skall den avvisas av tingsrätten (50 kap. 3 § och 51 kap. 3 § RB). Tingsrätten översänder i annat fall vadeinlagen och sin akt till hovrätten.

Besvär förfarandet regleras i 52 kap. RB. Besvärstiden är numera i huvudfallet tre veckor från den dag beslutet meddelades. Om ett beslut under rättegången inte har meddelats vid ett sammanträde och det inte heller vid något sammanträde har tillkännagetts när beslut kommer att meddelas, räknas dock besvärstiden från den dag när klaganden fick del av beslutet (52 kap. 1 § RB). Om besvärstalan inte är fullföljd inom rätt tid skall den avvisas av tingsrätten (52 kap. 2 § RB). I annat fall översänder tingsrätten besvärinlagen och akten till hovrätten.

Om motparten till den som klagat finnes böra höras över besvären, skall hovrätten delge honom besvärinlagen m.m. samt förelägga honom att inkomma med förklaring (52 kap. 7 § RB). Utan att motparten lämnats tillfälle att förklara sig får ändring inte göras i tingsrättens beslut såvitt angår hans rätt.

Har förklaring inkommit och finnes ytterligare skriftväxling erforderlig, får hovrätten förordna om sådan (52 kap. 9 § RB). Hovrätten får även meddela närmare bestämmelser om skriftväxlingen och därvid även föreskriva i vilket avseende part skall yttra sig. Part får föreläggas att inkomma med mer än en skrift endast om det föreligger särskilda skäl.

Besvärprocessen är i princip skriftlig. Om det är nödvändigt för utredningen i målet att en part eller någon annan hörs muntligen får hovrätten förordna om detta på lämpligt sätt (52 kap. 10 § RB).

Endast omkring hälften av besvärsmålen i hovrätt avser överklaganden av beslut fattade i en RB-process. Övriga besvärsmål avser överklaganden av avgöranden vilka bär beslutsbeteckningen på grund av bestämmelse i annan lag än RB. En viktig målkategori - uppskattningsvis drygt 10 % - utgörs av fall vilka i tingsrätt handlagts enligt ärendelagen.

En annan viktig kategori av besvärsmål - mellan 15 och 20 % - utgörs av mål enligt UB. Enligt 18 kap. 1 § UB skall talan mot kronofogdemyndighets beslut i ärende enligt den balken föras i hovrätt genom besvär. I den mån annat inte föreskrivs i 18 kap. UB skall bestämmelserna i RB om fullföljd av talan i hovrätt och högsta domstolen och om rättegången där tillämpas i utökningsmål (jfr 21 § rättegångsbalkens promulgationslag, RP). Kronofogdemyndighets beslut enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs överklagas på samma sätt (se 9 § den lagen).

Ett annat exempel på lagstiftning som medför att besvärreglerna och inte vadereglerna blir tillämpliga erbjuder fastighetsbildningslagen. Mål enligt den lagen prövas av fastighetsdomstol som avgör målet genom utslag eller beslut. Mot utslaget eller beslutet får, om ej annat är föreskrivet, talan fullföljas genom besvär (se 17 kap. 1 § fastighetsbildningslagen).

Till andra bestämmelser som - ibland i förening med 21 § rättegångsbalkens promulgationslag (RP) - medför att hovrätt skall handlägga ett mål eller ärende enligt reglerna för besvärsmål hör bl.a. 19 kap. 14 § jordabalken, 16 kap. 2 § tredje stycket konkurslagen, 37 kap. 8 § andra stycket BrB (besvär från övervakningsnämnd), skilda bestämmelser i 58 och 59 kap. RB, 9 a § lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet (besvär från länsstyrelse), 60 § arvs- och gåvoskatteförordningen (1941:416) (även besvär från länskattemyndighet) samt 55 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Statistiskt sett är det mest framträdande draget i fråga om måltillströmningen till hovrätterna att antalet besvärsmål har ökat mer än antalet vädjade mål. År 1949 inkom till hovrätterna 1 481 vädjade tvistemål, 2 124 vädjade brottmål och 1 186 besvärsmål. Besvärsmålen utgjorde alltså omkring 25 % av målen. År 1990 inkom till hovrätterna 3 401 vädjade tvistemål, 7 948 vädjade brottmål och 9 352 besvärsmål. Besvärsmålen utgjorde alltså omkring 45 % av målen. Samma tendenser återfinns man för övrigt i måltillströmningen till högsta domstolen.

De nuvarande *skillnaderna mellan reglerna för vadeförfarandet och reglerna för besvärsförfarandet* är relativt stora även om en högre allmän domstols prövning i vårt land - oavsett rättsmedel - alltid har avsett såväl sakfrågorna som rättsfrågorna i de delar där överklagande har skett.

Såvitt gäller överrättsprocessens inledande skede är det huvudsakligen reglerna om kommunikationsplikt som skiljer. Beträffande en besvärslaga har hovrätten stor frihet att bedöma om kommunikation med motparten skall ske (särskilda regler om kommunikation finns i bl.a. 60 § lagen 1941:416 om arvsskatt och gåvoskatt och i 16 kap. 3 § fastighetsbildningslagen). En generell kommunikationsplikt har

nämligen ansetts motverka syftet att få ett snabbt och billigt förfarande (se SOU 1926:32 s. 218 och 1938:44 s. 542). Det överklagade avgörandet får dock inte ändras utan att kommunikation har skett (om man bortser från ändringar av vissa interimistiska beslut och beslut om säkerhetsåtgärder).

En vadeinlaga skall i princip alltid kommuniceras motparten. Om man bortser från det fallet att avvisning skall ske gäller undantag endast för det fall att det i tvistemål är uppenbart att vadetalan är ogrundad. I sådant fall får nämligen den högre domstolen genast meddela dom i målet. Som undantag kan man givetvis - om man så vill - se också de dispensregler som gäller för överprövning av mål om mindre värden.

Att man kan ha en begränsad kommunikationsskyldighet i besvärsmål hänger samman med att processen i princip är skriftlig, medan vadeprocessen åtminstone i sin senare del i princip är muntlig. I den mån parterna i de nuvarande besvärsmålen genom en reform ges rätt till muntlighet synes detta behöva förenas med regler om att kommunikation skall ske.

Det som har sagts nu ger en antydning om var den springande punkten finns när man jämför besvärsprocessen och vadeprocessen, nämligen i förhållandet mellan skriftlighet och muntlighet. För att kunna ta ställning till i vad mån samma regler kan gälla för alla överklagade mål såvitt gäller domstolens skyldighet att kommunicera överklagandeskriften måste man alltså först ta ställning till vilka regler som skall gälla i fråga om muntlighet och skriftlighet.

Att behovet av muntlighet respektive skriftlighet i betydande omfattning har styrt valet av rättsmedel beträffande olika typer av avgöranden belyses exempelvis av uttalanden som gjordes i samband med tillkomsten av ärendelagen. Då sas nämligen beträffande fullföljd att rättsmedlet alltid borde vara besvär, eftersom någon huvudförhandling i överrätt i regel inte kunde komma i fråga (se SOU 1944:10 s. 96).

Processkommissionen utgick beträffande besvärsmålen från att någon muntlig bevisning vanligen inte behövdes och från att en muntlig partsförhandling inför hovrätten i regel inte kunde anses vara påkallad. Liksom tidigare borde dock finnas möjlighet att om det behövdes för utredningen anordna ett muntligt förhör (se SOU 1926:32 s. 192). Processlagberedningen redovisade en liknande ståndpunkt (se SOU 1938:44 s. 57).

Besvärsprocessen är därför i princip rent skriftlig. Hovrätten får dock, om det är nödvändigt för utredningen i målet att en part eller annan hörs muntligen, förordna om detta på lämpligt sätt. Muntligt förhör kunde enligt processlagberedningen bli aktuellt exempelvis "för prövning av fråga, huruvida svaranden haft sitt hemvist eller

drivit rörelse å viss ort, eller för bestämmande av ersättning till vittne eller sakkunnig" (se SOU 1938:44 s. 542).

Förordnanden om muntliga förhör i besvärsmål är i praktiken sällsynta (jfr Welamson, Rättegång VI år 1978, s. 141). I stället sker avgöranden på handlingarna och bland handlingarna ingår därvid inte sällan skriftliga vittnesattester, kanske särskilt ofta i de utökningsrättsliga målen. Att processen är rent skriftlig kan förefalla märkligt i de fall där i första instans tagits upp muntlig bevisning och där i hovrätt förekommer fråga om ny prövning av denna bevisning.

I rättsfallet NJA 1991 s. 188 har högsta domstolen för visst besvärsmål angående offentlig auktion angett att de av klaganden anförda skälen för hållande av muntlig förhandling inte var av sådan tyngd som förutsattes enligt RB:s bestämmelser. Domstolen undanröjde emellertid ett beslut av hovrätten om att målet skulle avgöras på handlingarna och motiverade detta med att europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna ställde krav på muntlighet.

Det förekommer också att hovrätter med utnyttjande av reglerna om förhör anordnar förhandlingar vid vilka parterna får lägga fram sina synpunkter precis som vid en vanlig förhandling. Det förekommer också att hovrätter förordnar om syn med det bisyftet att parterna vid synen skall få tillfälle att utveckla sin talan.

När den högre domstolen förordnar om förhör i ett besvärsmål gäller inte RB:s principer om omedelbarhet och koncentration. Avgörandet skall i stället grundas på allt som förekommit i målet och inte enbart på det som förekommit i samband med förhöret (se bl.a. 17 kap. 2 § andra stycket jämfört med 17 kap. 12 § första stycket RB).

I vissa besvärsmål angående häktning är det i hovrätt och högsta domstolen obligatoriskt med förhandling.

Ett vademål skall normalt avgöras efter huvudförhandling, och i vissa fall kan denna föregås av ett förberedelsesammanträde. Själv avgörandet får grundas endast på det material som presenterats vid huvudförhandlingen.

Undantag från regeln om att ett vädjat tvistemål skall avgöras efter huvudförhandling gäller enligt 50 kap. 21 § RB om vadetalan medgetts, om det är uppenbart att vadetalan är ogrundad, om båda parterna har begärt att målet skall avgöras utan sådan förhandling eller förklarat sig inte ha något att erinra häremot eller om fullföljdsvärdet inte uppgår till ett basbelopp. Vidare får ett mål alltid avgöras utan huvudförhandling om det är uppenbart att sådan förhandling är obehövlig. Huvudförhandling kommer givetvis inte heller till stånd i de fall där hovrätten vägrar dispens.

I 50 kap. 23 § RB (jfr 51 kap. 23 § och 55 kap. 14 §) finns en bestämmelse som för vademålen anger att om vid huvudförhandling

i underrätten rörande viss omständighet vittne eller sakkunnig eller part under sanningsförsäkran hörts inför rätten eller syn å stället hållits och avgörandet även i hovrätten beror av tilltron till den bevisningen, ändring i underrättens dom i denna del inte får ske utan att beviset tagits upp ånyo vid huvudförhandling i hovrätten eller det föreligger synnerliga skäl att bevisets värde är ett annat än underrätten antagit.

För de nuvarande besvärsmålen finns ingen motsvarande regel.

Det är emellertid naturligt att en högre rätt inte heller i besvärsvärfarandet annat än undantagsvis ändrar en sådan tilltrosbedömning som den lägre domstolen gjort utan att det sker ett omförhör. Den tanke som ligger bakom bestämmelsen i 50 kap. 23 § RB gör sig nämligen i princip gällande även i besvärsvärfarandet, låt vara att muntlig bevisning i besvärsmål är ganska ovanlig såväl i första instans som vid överklagande.

I 50 kap. 25 § tredje stycket RB (jfr 51 kap. 25 § och 55 kap. 15 §) finns bestämmelser om att part i hovrätt i ett förlikningsbart tvistemål till stöd för sin talan får åberopa en omständighet eller ett bevis, som inte tidigare förebragts, endast om han gör sannolikt att han inte kunnat åberopa omständigheten eller beviset vid tingsrätten eller han annars haft giltig ursäkt att inte göra det.

För besvärsmålen finns inga regler i RB som begränsar rätten att i högre instans komma med ny utredning, och de för vademålen gällande reglerna torde i allmänhet inte ha varit analogt tillämpliga ens med en liberalare lagstiftning som på den nu berörda punkten gällde för vademålen före år 1989 (se Ekelöf och Boman, Rättsmedlen, 11:e uppl., s. 96, och Welamson, Rättegång VI, 2:a uppl., s. 143). I rättsfallet NJA 1975 s. 575 har högsta domstolen sålunda ansett att en invändning om brist i delgivning av uppsägning av hyresavtal kunde i besvärsmål om avhysning framställas först i hovrätten. I rättsfallet NJA 1982 s. 641 har högsta domstolen ansett sökanden i mål om försättande i konkurs vara oförhindrad att i hovrätten åberopa annan fordran till stöd för sin behörighet än som åberopats vid konkursdomstolen (se även t.ex. rättsfallen NJA 1977 s. 694 och 1990 s. 669). Hur lång räckvidd de nu redovisade avgörandena har är svårt att bestämt ange. Det är i vart fall inte uteslutet att det finns besvärsmål för vilka även utan särskilt stadgande gäller begränsningar i fråga om rätten att åberopa nya omständigheter och bevis. För speciella fall har införts uttryckliga regler genom vilka rätten att åberopa nytt material har begränsats (se t.ex. 21 kap. 10 a § RB i dess lydelse enligt SFS 1988:214).

I 50 kap. 26 - 29 §§ och 51 kap. 26 - 29 §§ RB finns bestämmelser om förfarandet i vademål när i den lägre domstolen har begåtts ett rättegångsfel (se hänvisning i 55 kap. 15 § RB för revisionsmål).

Processlagberedningen (SOU 1938:44 s. 343) förklarade att dessa regler i tillämpliga delar i huvudsak borde lända till efterrättelse också i besvärsförfarandet. Vad processlagberedningen i det hänseendet anförde torde ha giltighet utan hinder av att de berörda reglerna genom en reform år 1989 mjukades upp på det sättet att undanröjande inte behöver ske lika ofta som tidigare.

Regler om *överklagande från hovrätt till högsta domstolen* finns i 54 kap. RB. Reglerna om "vad" motsvaras av regler om revision. Bestämmelserna om revisionsförfarandet finns i 55 kap. RB, medan reglerna om besvär finns i 56 kap. RB. För att en fullföljd talan skall tas upp till prövning krävs i allmänhet dispens. Endast prejudikatdispens och extraordinär dispens kan ges. Reglerna om förfarandet i högsta domstolen hänvisar i betydande utsträckning till reglerna om förfarandet i hovrätt. Tiden för överklagande är alltid fyra veckor, dvs. längre än för överklagande till hovrätt.

26.3.2 Överväganden

Bakgrund

De nuvarande systemen för överklagande till hovrätt och högsta domstolen och för processen där är otvivelaktigt ganska invecklade.

I departementspromemorian (DsJu 1976:8) Översyn av rättegångsförfarandet vid allmän domstol, som låg till grund för rättegångsutredningens direktiv, angavs att ordningen med två skilda institut för överklagande till hovrätt kunde medföra risk för rättsförluster genom att enskilda valde fel rättsmedel. I promemorian framkastades därför tanken på en sammanslagning av instituten. I tilläggsdirektiv som rättegångsutredningen fick år 1981 (Dir 1981:47) uttalades bl.a. att utredningen borde ta upp frågan om förenklade och mer enhetliga regler för överklagande. Genom regeringsbeslut den 11 december 1986 överflyttades utredningens uppdrag på en särskild utredare.

Utredaren redovisade sitt uppdrag genom betänkandet (Ds 1988:66) Några processrättsliga frågor. Han anförde sammanfattningsvis bl.a. att systemet för överklagande av allmänna domstolars domar och beslut var splittrat både när det gällde avgöranden i första instans och när det gällde hovrättsavgöranden. Han konstaterade att frågor om ett mera enhetligt fullföljdsinstitut kan ses ur många synvinklar, men att det oavsett vilken utgångspunkt man tar är viktigt att man observerar skillnaderna mellan enhetliga regler för överklagande och enhetliga regler för själva överrättsprocessen.

Att de förra reglerna inte var enhetliga kunde - enligt vad utredaren angav - i undantagsfall leda till rättsförlust för den som valde fel institut. Risker för sådana konsekvenser undanröjdes dock enligt

utredaren genom att man tog bort vissa regler om att lägre rätt skulle pröva huruvida talan fullföljts på föreskrivet sätt och lät reglerna om tiden för fullföljd mot tingsrättsavgöranden bli enhetliga. Med denna enkla lösning skulle de olika rättsmedlen bli kvar, men det skulle komma att sakna praktisk betydelse att någon valde fel institut.

Uppdelningen i skilda institut var emellertid enligt utredaren onödigt krånglig och detta talade enligt honom för att man (med förebild i förvaltningslagen) smälte samman de olika rättsmedlen i RB till ett enhetligt institut. Detta behövde enligt honom inte ha någon särskild beteckning.

Utredaren påpekade att den omständigheten att reglerna om överklagande gjordes enhetliga inte i sig innebar att också reglerna om överrättsprocessen borde smältas samman. Det fanns enligt utredaren avsevärda skillnader mellan reglerna för vademål och reglerna för besvärsmål, och i betydande utsträckning behövde dessa skillnader behållas även om reglerna angående överklagande gjordes enhetliga.

Utredaren redovisade den uppfattningen att en reform som ledde till ett enhetligt fullföljdsinstitut skulle komma att beröra ett mycket stort antal paragrafer i RB och att vinsterna av en reform huvudsakligen skulle vara av formell natur. Enligt utredaren borde därför en reform inte komma till stånd annat än som ett led i en modernisering av hela RB. Tills vidare syntes enligt utredaren partiella reformer tillräckliga, och mot bakgrund av direktivens utformning var det enda förslag, som utredaren i nu berörda hänseende lade fram, det förut redovisade om enhetlig fullföljdstid m.m. vid överklagande av tingsrättsavgörande.

Det av utredaren presenterade lagförslaget genomfördes år 1990 (SFS 1990:443). I den proposition som låg till grund för detta lagstiftningsärende uttalade föredragande departementschefen (prop. 1989/90:71 s. 73) att några remissinstanser förordade en mera vittutseende översyn i syfte att åstadkomma enhetliga regler för både överklaganden och processen i överinstansen. Hon ville gärna instämma i att gällande regler i vissa hänseenden framstod som mindre väl tidsanpassade, och hon utgick från att en sådan översyn skulle komma till stånd inom en inte alltför avlägsen framtid. Det aktuella lagstiftningsärendet var emellertid inte det rätta tillfället för några mer genomgripande reformförslag på detta område.

Av våra direktiv framgår att det nu ankommer på oss att se över dessa frågor. Av direktiven framgår att vi bör sträva efter att den samlade regelmängden inte blir onödigt omfattande.

Reglerna om överklagande

Reglerna om överklagande av de allmänna domstolarnas avgöranden företer otvivelaktigt en splittrad bild. Vid sidan av ett system för

överklagande av domar genom "vad" eller revision finns det ett system för överklagande av andra typer av avgöranden genom besvär. Gränsdragningen mellan de båda systemen är invecklad. Besvärsmålen har under senare decennier kommit att spela en allt större roll när det gäller överinstansernas arbetsbörda.

Sedan genom lagändringar år 1990 tiden för fullföljd gjorts enhetlig för varje instans och lägre rätt befriats från skyldigheten att avvisa talan när denna fullföljts på fel sätt torde enskilda parter knappast kunna drabbas av rättsförluster till följd av att de väljer fel rättsmedel. Domstolarna kan sålunda förklara att den omständigheten att en inlaga rubricerats på visst sätt inte hindrar att den behandlas som en annan sorts inlaga.

Det nuvarande systemet är emellertid onödigt komplicerat. Det finns exempel på fall där - sedan en tilltalad (i enlighet med gällande regler) genom fullföljdshänvisning fått anvisning om att överklaga ett beslut av tingsrätt om återbetalningsskyldighet beträffande försvarararvode genom "vad" i stället överklagat genom besvär - tingsrätten godtagit hans inlaga som vadeinlaga varefter hovrätten trots detta lagt upp målet som besvärsmål men senare lottat om målet till vademål (se 51 kap. 31 § RB) innan hovrätten slutligen funnit skäl att handlägga målet enligt de regler som gäller för besvärsmål; det sistnämnda eftersom det inte fanns någon motpart. Beloppet var nämligen så litet att domstolsverket inte ville inträda i rättegången.

Det allmänna reformönskemålet att regelsystem inte skall vara onödigt krångliga talar för att man inför ett enhetligt institut för överklagande. I fråga om grundprinciperna för ett sådant institut kan man välja samma lösning som har valts beträffande förvaltningsdomstolarna. Ett avgörande av sådan domstol överklagas enligt FPL alltid genom besvär, dvs. oavsett om det gäller en dom eller ett beslut. Man kan alternativt välja en ännu enklare lösning, nämligen den som har valts i förvaltningslagen. I denna lag, som gäller överklagande av myndigheters beslut utanför domstolsområdet, är reglerna om överklagande liksom enligt FPL enhetliga. I förvaltningslagen sägs emellertid ingenting om besvär utan reglerna bygger på att man "överklagar". Detta skall ställas mot att man med modernt språkbruk säger att man - när andra lagar är tillämpliga - skall "överklaga genom besvär, vad eller revision" och inte att man skall "besvåra sig" etc. Man bör därför inte uppfatta "överklagande" som en med t.ex. "besvär" likställd beteckning. I stället kan hävdas att överklagandet inte har någon beteckning. Det skall nämnas att förvaltningslagen innehåller bestämmelser bl.a. om vem som får överklaga och om hur beslut överklagas.

Det för RB:s del efterföljansvärda exemplet synes i första hand vara förvaltningslagens system, och detta trots att den lösningen kräver ett mer omfattande reformarbete. Redan en reform genom

vilken uttrycket "vad" tas bort ur RB måste ofrånkomligen avse mer än 40 av RB:s paragrafer. Ytterligare mer än 20 paragrafer behöver ändras för att uttrycket revision skall kunna tas bort. Skall man med förebild i förvaltningslagen begränsa sig till att tala om överklagande kräver en reform ändringar i mer än 100 av RB:s paragrafer. Härtill kommer ändringar i många andra lagar. Man bör dock inte låta avskräcka sig inför det relativt omfattande arbetet, eftersom detta arbete kan ingå som ett första led i den formella översyn av RB som sedan länge varit aviserad.

När det gäller den närmare utformningen av reglerna om överklagande kan man givetvis inte alls välja lika enkla lösningar som förvaltningslagen (och FPL) upptar. Behovet av skillnader på denna punkt bottnar inte bara i RB:s bärande principer om muntlighet, omedelbarhet och koncentration utan också i att rättegångar i allmän domstol syftar till att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra en sak slutligt, medan - i huvudfallet - ett avgörande enligt förvaltningslagen inte utesluter en förnyad prövning i en eller annan form.

Några förenklingar av RB:s regler angående överklagande kan dock vara på sin plats (jfr 34 § FPL). Redan den omständigheten att "vad" och besvär slås samman medför några formella förenklingar. Det mesta av de reella skillnaderna mellan olika fall synes dock behöva behållas.

I första hand behövs bestämmelser om vilka domar och beslut som får överklagas och i vilka fall överklagande av beslut får ske särskilt eller endast i samband med talan mot dom eller slutligt beslut. I dessa hänseenden synes det inte föreligga skäl att föreslå några mer betydande ändringar i sak gentemot det som gäller nu. Inte heller synes det förekomma anledning att upphäva de regler som nu gäller om att part som vill överklaga ett beslut under rättegång i vissa fall genast måste anmäla missnöje. Reglerna härom är nämligen process-ekonomiskt värdefulla genom att domstolen får möjlighet att redan kort efter det att beslutet har getts bedöma om handläggningen av själva målet skall fortsätta eller om målet skall vilandeförklaras i avvaktan på utgången av en överrättsprocess rörande den fråga som beslutet avser. Anledningen till att det är så väsentligt att domstolen får denna möjlighet är att processen enligt RB är byggd på muntlighet, omedelbarhet och koncentration.

Det behövs också regler om från vilken tidpunkt som klagofristen skall räknas. Har ett beslut under rättegång meddelats utan samband med en förhandling räknas enligt RB denna frist från dagen för delgivning av beslutet. I alla andra situationer är emellertid utgångspunkten dagen från själva beslutet. Först angivna beräkningssätt tillämpas vid överklagande från förvaltningsmyndighet till förvaltningsdomstol eller från sådan domstol till en annan sådan domstol,

om det inte finns särskilda bestämmelser om annat. Det kan anföras skäl för att man på den nu angivna punkten söker skapa en större enkelhet. Det som därvid kanske ligger närmast till hands är att bygga på FPL:s system. En sådan reform skulle dock - bortsett för ökade kostnader - innebära en förlängning av klagotiden i många fall, och det är en konsekvens som är svår att acceptera för de mål i allmän domstol som i första instans hanteras enligt RB. Detta medför att man även på den nu berörda punkten bör i sak behålla gällande rätt.

Härutöver behövs i RB bestämmelser om hur en dom eller ett beslut överklagas och om vad som händer med målet i en av överklagandet eventuellt inte berörd del. Inte heller i dessa hänseenden synes det förekomma anledning att genomföra annat än vissa formella förenklingar.

För vademålen gäller vidare att, om ena parten överklagat, andra parten får överklaga inom en vecka efter vadetidens utgång (anslutningsvad). För de nuvarande besvärsmålen finns normalt ingen motsvarande rätt och torde inte heller behövas (se dock även t.ex. 60 § andra stycket lagen 1941:416 om arvs- och gåvoskatt).

Också frågor om rätten att överklaga bör uppmärksammas. Som redan nämnts innehåller förvaltningslagen bestämmelser om vem som får överklaga, något som RB inte gör annat än beträffande domar. Det anges sålunda i 22 § förvaltningslagen att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. För RB-processens del synes trots avsaknaden av bestämmelser för besvärsmål den nu berörda frågan endast undantagsvis kunna förorsaka problem. Under alla omständigheter är den bestämmelse som finns i förvaltningslagen av så allmän natur att den inte skulle vara till någon egentlig hjälp vid överklagande enligt RB.

I fråga om överklagande till högsta domstolen bör i huvudsak - om man bortser från dispensregler och vissa regler om fullföljdsförbud - gälla detsamma som i fråga om överklagande till hovrätt. Enligt nu gällande regler är visserligen tiden för överklagande till högsta domstolen längre än för överklagande till hovrätt, nämligen fyra veckor i stället för tre. En sådan längre tid torde förr ha kunnat vara motiverad med hänsyn till att parter vid överklagande till högsta domstolen normalt hade att skaffa fram och nedsätta fullföljdsavgift och belopp till säkerhet för motparts kostnader. Dessa skyldigheter är numera avskaffade. För brottmålets del kan man också åberopa att endast riksåklagaren är allmän åklagare vid högsta domstolen och att därför den åklagare som drivit målet i lägre rätt måste informera honom om målet inom fristen för överklagande. Numera kan emellertid sådan information ges snabbare och enklare än förr. Det synes därför inte föreligga hinder mot att för överklagande till högsta domstolen ha samma frister för överklagande som i andra överklagandefall. Detta innebär att tiden för överklagande till högsta

domstolen bör sänkas från fyra veckor till tre veckor.

Det som har sagts hitintills innebär att behovet av reformer i sak är ganska obetydligt när det gäller reglerna om själva överklagandet. Det man kan vinna genom en sammanslagning av de skilda instituten för överklagande är främst att man får ett mera lättöverskådligt system. Detta torde emellertid vara ett tillräckligt reformskäl. Att reformen behöver avse ett mycket stort antal paragrafer i RB behöver av förut angivna skäl inte ses som någon avgörande olägenhet.

I och med att man enligt det som har sagts förut bör avstå från att införa en särskild beteckning för överklaganden är det förutom RB en hel del lagar som behöver ändras till följd av att dessa innehåller regler om besvär till hovrätt eller om vad. Självklart måste också den nya processlag som skall ersätta FPL och ärendelagen bygga på samma system. Också de lagar som nu anknyter till FPL behöver ändras på motsvarande sätt som RB. Såvitt gäller andra lagar än RB och den nya processlagen lägger vi emellertid inte fram förslag till ändringar annat än beträffande några enstaka lagar. I övrigt räknar vi med att arbetet med att ta bort ord som "vad" och "besvär" ur lagstiftningen kan utföras under departementsbehandlingen av vårt förslag.

Processen i högre rätt

Frågan huruvida regleringen av processen i en högre allmän domstol bör vara enhetlig är som redan antytts inte besvarad av att man väljer att införa enhetliga regler angående överklagande. I och för sig är det möjligt att även såvitt gäller processen i högre rätt låta en reform vara av huvudsakligen formell natur, dvs. reglerna om förfarandet i högre rätt skulle för de skilda målgrupperna i huvudsak kunna få behålla sitt nuvarande reella innehåll. Det är sålunda att märka att det inte är den åtskillnad som idag görs mellan olika former för överklagande som är orsaken till att vadeprocessen i hovrätt företer många skillnader gentemot besvärsprocessen där. Att handläggningen i hovrätt av vademål följer andra regler än handläggningen av besvärs mål har djupare liggande orsaker. Det ligger en hel del sanning i ett påstående om att vi har två skilda system för överklagande därför att man ansett det finnas anledning att ha två skilda regelsystem för processen i högre rätt. Därmed är dock inte sagt att man bör överväga endast formella ändringar när det gäller processen i högre rätt.

Rättegångsutredningen behandlade i betänkandet Översyn av rättegångsbalken 4 (SOU 1987:46) Hovrättsfrågor, sammansättningsfrågor m.m. spörsmål om hur vadeprocessen borde gestalta sig. Reglerna om revisionsprocessen i högsta domstolen hänvisar i stor utsträckning till dessa regler. Utredningens förslag kom i nu berörda delar att föranleda lagstiftning år 1989 (SFS 1989:656; prop. 1988/89:95).

I betänkandet avstod utredningen på de allra flesta punkter från att gå närmare in på frågor om hur RB:s besvärprocess borde vara utformad. Till de frågor som utredningen uttryckligen avstod från att gå närmare in på hörde frågor om gränserna för hovrättens prövning (s. 95 i betänkandet), frågor om tillåtandet av nya omständigheter och bevis (s. 128 i betänkandet), frågor om kommunikation (s. 129 i betänkandet), frågor om muntlighet (s. 136 i betänkandet) samt frågor om materiell processledning (s. 146 i betänkandet).

Rättegångsutredningens ställningstagande gjordes med utgångspunkt från att frågor om ett enhetligt fullföljdssystem skulle komma att utredas särskilt och att därvid besvärprocessens men ej vadeprocessens utformning skulle komma att omfattas av den särskilda utredningen.

Frågor om hur överrättsprocessen bör vara utformad för de nuvarande besvärfallen omfattas nu av våra direktiv. Såsom regler vilka kanske inte svarar mot dagens krav utpekar direktiven bl.a. reglerna avseende rätten till muntlig förhandling i besvärs mål.

Anmärkningsvärt är att regleringen av besvärprocessen (52 och 56 kap. RB) inte har undergått någon större förändring efter RB:s antagande år 1942. Följdlagstiftningen till RB vilken antogs senare, t.ex. ärendelagen och lagsökningslagen, medförde således ingen ändring av detta förfarande. Den tid efter annan företagna revisionen av olika delar av RB har bara i begränsade hänseenden berört besvärskapitlen.

Besvärprocessen bygger inte som RB:s vadeprocess på principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Den är med nu gällande regler både enkel och snabb, framför allt genom att processen nästan alltid är rent skriftlig och kommunikation av besvärsskriften med motparten i allmänhet behöver ske endast om det finns anledning till ändring av det överklagade avgörandet. I de flesta fall synes besvär förfarandet passa ganska väl när besvären riktar sig mot ett beslut som fattats inom ramen för en process som i första instans skett enligt RB, dvs. en tvistemåls- eller brottmålsprocess. Det rör sig främst om handläggningsbeslut som tingsrätten träffat under rättegången. I många fall gäller det olika former av ersättningsfrågor eller säkerhetsåtgärder.

Till andra fall för vilka besvärreglerna passar bra hör sådana där överklagandet berör endast rättsfrågor, något som i allmänhet är fallet i t.ex. mål härrörande från inskrivningsväsendet. Det kan i anslutning härtill nämnas att i konkursmål talan nästan alltid skall fullföljas genom besvär. Motiven härför är att man ansett målen vara av summarisk karaktär och att ett anordnande av huvudförhandling skulle verka tyngande på konkursförfarandet och medföra onödiga kostnader (se NJA II 1947 s. 149).

I de nu berörda fallen låter sig ett överklagande av tingsrättens beslut i allmänhet hanteras med relativt enkla medel. Framför allt så

länge man håller sig inom RB:s ram kan man inte säga att det råder några brister av större betydelse när det gäller hanteringen av besvärsmålen, och det är antagligt att det i första hand var denna typ av mål som vid RB:s tillkomst stod i förgrunden vid utformningen av reglerna om besvärsprocessen (jfr Hellners, Vänbok för Tore Landahl, år 1987, s. 124).

Sedan länge är dock tillströmningen av andra typer av besvärsmål stor till våra överrätter och för en del av dessa mål förefaller klart att den nuvarande regleringen av besvärsprocessen är otillräcklig. Det gäller framför allt alla de frågor rörande den processen som rättegångsutredningen uttryckligen avstod från att gå närmare in på.

I den mån man emellertid för vissa mål låter den nya processlagen vara tillämplig i första instans har man löst problemen också med besvärsprocessen. Självklart bör ju den nya processlagen tillämpas även vid överklagande, om den varit tillämplig i lägre rätt. De förslag som lagts fram i tidigare avsnitt medför därmed en väsentlig förenkling av besvärsmålsproblematiken. Att de också medför att det kommer att finnas tre skilda processordningar i hovrätt och högsta domstolen är en annan sak. Det resultatet skulle man på sätt och vis ha fått också om man inom RB vid sidan av ett system för överklaganden av domar behövt ha två skilda system för överklaganden av beslut, nämligen ett för överklagande av processuella beslut och ett för överklagande av materiella beslut.

Det finns emellertid även andra typer av mål och ärenden än de i tidigare avsnitt behandlade i vilka ett avgörande av saken kan överklagas till hovrätt och högsta domstolen genom besvär. Det gäller t.ex. fastighetsbildningsmål, inskrivningsärenden, konkursmål, mål rörande summarisk process, mål enligt 34 och 38 kap. BrB och ärenden om nedsättning av pengar hos myndighet.

Såvitt gäller den första instansen har de nu berörda mål- och ärendetyperna fått sina egna processuella specialregleringar. En sådan specialreglering hänvisar subsidiärt till RB på samma sätt som ärendelagen och FPL gör. Det rör sig alltså om mer eller mindre omfattande paralleller till dessa lagar. Såvitt gäller t.ex. fastighetsbildningsmålen finns det åtskilliga specialbestämmelser. Såvitt gäller t.ex. målen enligt BrB rör det sig endast om några få (se 19 § andra stycket RP). Förfarandet vid överklagande är i allmänhet inte reglerat på annat sätt än genom att avgörandet i första instans betecknas som beslut (undantag t.ex. fastighetsbildningsmålen för vilka det finns åtskilliga specialbestämmelser om överrättsprocessen). Detta medför ju automatiskt att RB:s besvärsregler blir tillämpliga. Det är att märka att enligt 21 § RP RB:s regler alltid gäller i hovrätt och högsta domstolen när ett avgörande av annan världslig domstol eller myndighet än tingsrätt överklagas till hovrätt.

För en del av de nu berörda typerna av mål och ärenden synes den nuvarande besvärprocessen tillräcklig, t.ex. för inskrivningsärenden. För en del andra är den antagligen inte tillräcklig (se angående besvärprocessens brister när det gäller muntlighet i andra fall än sådana som i första instans hanterats som domstolsärenden t.ex. rättsfallet NJA 1991 s. 188, Advokaten 1991 s. 102 samt Hellners i den förut anmärkta vänskriftsartikeln).

I vårt uppdrag ingår dock inte att göra någon mera fullständig genomgång av alla de speciella förfaranderegler som gäller för de mål eller ärenden som redan nu handläggs i de allmänna domstolarna eller i organ som är knutna till dessa. Detta skulle också ha krävt stora resurser. Det kan emellertid sägas ligga inom ramen för direktiven att vi undersöker om det beträffande viss måltyper förekommer brister i fråga om besvärprocessen i hovrätt och HD, och möjligen kan detta tas till intäkt för att vi också undersöker om den ifrågavarande mål- eller ärendetyper hanterats riktigt i första instans. Det är ju med processen i första instans som varje mer omfattande processuell reform måste börja.

Man kan dock knappast undvika att en reform i enlighet med detta skulle komma att beröra även de materiella reglerna inom ett stort antal rättsområden. Det är nämligen i allmänhet speciella materiella förhållanden som drivit fram de speciella processuella bestämmelserna.

Mot den nu angivna bakgrunden menar vi att frågor om reformbehovet beträffande de nu berörda mål- och ärendetyperna bör tas upp först i kommande lagstiftningssammanhang. Med den reservationen att reglerna om besvärprocessen inte för någon mål- eller ärendetyperna nu får bli mindre passande nöjer vi oss med att peka på att den av oss föreslagna nya processlagen för åtskilliga speciella rättsområden torde ge ett nytt och intressant alternativ, när man vill uppnå ett väl fungerande processuellt system.

För överväganden rörande hanteringen enligt RB:s besvärsregler blir - med den nyss angivna reservationen - faktiskt kvar endast sådana besvärsmål som har sitt ursprung i ett vid allmän domstol handlagt tvistemål eller brottmål, däri innefattat t.ex. resningsärenden, ärenden om återställande av försutten tid, domvilloärenden samt ärenden om undanröjande av godkänt strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot (dvs. de extraordinära fallen). *Besvärsmålen enligt RB kommer därmed att gälla processuella frågor.*

Den stora frågan om hur besvärprocessen bör gestalta sig för nu angivna mål avser möjligheten att tillåta ett muntligt inslag i processen. Vadeprocessen är ju i grunden muntlig, och muntligheten har en relativt stor betydelse även i revisionsprocessen. Vid sidan av principen om muntlighet gäller de förut många gånger berörda principerna om omedelbarhet och koncentration.

Besvärprocessen är som redan nämnts i grunden skriftlig. Om det är nödvändigt för utredningen att en part eller någon annan hörs muntligen får emellertid hovrätten eller högsta domstolen förordna om detta på lämpligt sätt (54 kap. 10 § och 56 kap. 12 § RB som föreskriver muntlighet också i vissa häktningsfall). Inte ens när den nu berörda regeln tillämpas gäller RB:s principer om omedelbarhet och koncentration. Tvärtom kan domstolen bygga sitt avgörande även på sådant som inte har förekommit i samband med förhöret. Vidare utvisar reglerna om besvärprocessen på ett mycket tydligt sätt att RB:s principer om bevisomedelbarhet inte gäller i besvärsmål.

En av anledningarna till att det i allmänhet går så bra att ha en rent skriftlig besvärprocess är att sakfrågorna inte brukar vara stridiga och att det därför inte behövs någon bevisupptagning eller att sakfrågorna är stridiga utan att det praktiskt sett finns någon muntlig bevisning att tillgå. En stor andel av målen gäller främst rättsfrågor.

Till nackdelarna med sammanträden i andra besvärsmål än sådana som avser häktning hör - förutom att kostnaderna i vissa fall ökar - framför allt att ett avgörande kan försenas. Dessa nackdelar är särskilt framträdande vid överklaganden av processuella beslut, och samtidigt är i de allra flesta fall fördelarna med muntlighet särskilt små vid sådana överklaganden. Om det finns muntlig bevisning rörande en fråga som kan bli föremål för ett processuellt beslut, dvs. en rättegångsfråga, är det sålunda nästan alltid lämpligt att denna presenteras i ett såvitt möjligt ursprungligt skick i samband med prövningen av själva saken. Behovet av att i högre rätt höra t.ex. vittnen som inte också skall höras rörande själva saken är i de flesta fall obefintligt med tanke på bevärprocessens natur, även om det kan finnas undantagsfall i vilka muntlighet behövs för utredningens skull. Den nuvarande muntlighetsregeln tar sikte på dessa fall.

Även såvitt gäller parternas möjligheter att argumentera muntligt kan på goda grunder hävdas att det räcker att de får göra det i huvudmålet. I vart fall bör det inte ske någon mera allmän reform som ger parterna en vidgad rätt att vid överklagande av ett processuellt beslut få tillfälle till muntlig argumentering. Man har nämligen anledning att i största möjliga utsträckning undvika att överklaganden av processuella frågor medför att det uppstår vad som kan uppfattas som dubbla huvudprocesser. I de allra flesta fall rör det sig om frågor som inte påfordrar någon muntlig argumentering.

Mot den nu redovisade bakgrunden torde det inte föreligga tillräckliga skäl att låta ett ökat inslag av muntlighet komma överklaganden av de processuella besluten till del. I den mån det för viss typ av processuella frågor skulle anses föreligga behov av muntlighet vilket inte kan tillgodoses genom den nuvarande regeln om anordnande av förhör, synes reformbehovet böra tillgodoses genom en lagstift-

ning särskilt inriktad på den typen av frågor (jfr reglerna om förhandling i häktningsfall). Det skall tilläggas att ett förhör givetvis inte behöver hållas inför hovrätten (se 35 kap. 10 § RB angående bevisupptagning vid t.ex. tingsrätten; se också 52. kap. 10 § andra stycket som medför att reglerna om telefonförhör blir tillämpliga).

Inte heller torde det finnas anledning att överge de för de nuvarande besvärsmålen i allmänhet gällande regler som ger högre rätt en relativt fri möjlighet att besluta huruvida överklagandeskriften skall kommuniceras. De skillnader som på denna punkt råder mot FPL:s bestämmelser är inte så stora (se avsnittet 25.5). Regler om att överklagandeskriften i princip skall kommuniceras bör alltså inte utsträckas utöver domsfallen.

En något mera intrikat fråga är om det för de nuvarande besvärsmålen del behövs någon bestämmelse om vem som skall anses vara motpart. För vademålen är det närmast en självklarhet vem som är motpart, men i besvärsmålen kan i undantagsfall råda tvekan på denna punkt, dvs. tvekan om med vem kommunikation skall ske (se Welamson, Rättegång VI, 2:a uppl., s. 33; jfr rättsfallet NJA 1982 s. 845 angående besvär som rättshjälpsbiträde anfört mot en tingsrätts beslut om ersättning). Man torde ha anledning uppmärksamma att det inte alltid rör sig om samma person som skulle haft rätt att överklaga avgörandet, om detta gått i motsatt riktning.

Redan att i lagtext ange vem som har rätt att överklaga ett beslut är svårt (jfr emellertid 22 § förvaltningslagen). Att i lagtexten formulera en motpartskonstruktion är ännu svårare (FPL innehåller ingen uttrycklig regel). Ämnet synes inte lämpa sig för lagstiftning. En så allmänt hållen lagbestämmelse som skulle kunna ges inom ramen för ett mer övergripande lagstiftningsarbete synes i vart fall ha föga värde. Detta innebär att det inte torde finnas anledning att på den nu berörda punkten införa några särregler för de fall där överklagandet avser ett beslut.

Frågor om domstolens skyldigheter att kommunicera skrifter inrymmer emellertid även andra problemställningar. Speciellt torde man ha anledning uppmärksamma de regler som gäller kommunikation av sådana skrifter vilka inkommer under hanteringen av ett besvärsmål. För vademålen anges i 50 kap. 10 § och 51 kap. 10 § RB att genmålet med därvid fogade handlingar skall delges vadekäranden. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för besvärsmålen. För såväl vademål som besvärsmål föreskrivs att hovrätten får förordna om ytterligare skriftväxling, om sådan finnes nödvändig, och att hovrätten tillika får meddela närmare bestämmelser om skriftväxlingen och därvid även föreskriva i vilket avseende part skall yttra sig (50 kap. 10 § och 51 kap. 10 § respektive 52 kap. 9 § RB).

Regleringen ger närmast intrycket att en förklaring i ett besvärsmål inte behöver sändas till klaganden. Så sker dock i allmänhet, men

processmaterialet i ett besvärsmål kan som Hellners påpekat (a.a.s. 134) bestå också av annat, däribland material som hovrätten själv införskaffat. Härom sägs varken för vademål eller besvärsmål något i RB. Det förutsätts i stället att man i fråga om kommunikation faller tillbaka på oskrivna rättsgrundsatser.

Ett par avgöranden av högsta domstolen (NJA 1985 s. 106 och 464) ger belägg för att det finns ett reformbehov på den nu berörda punkten (se Hellners a.a.s. 131). I det förra fallet hade en enskild person anfört besvär över ett beslut om verkställighet av betalningssäkring, och kronofogdemyndigheten hade avgett yttrande i målet. Trots att innehållet i yttrandet inte saknade betydelse, hade hovrätten avgjort målet till den enskildes nackdel utan att han fått del av yttrandet. På grund härav och med hänsyn till vad som i övrigt framkommit under målets handläggning i högsta domstolen (omfattande utredning åberopad först i högsta instans) undanröjdes hovrättens beslut och återförvisades målet till hovrätten. I det senare fallet rörde det sig också om klagandens möjlighet att bemöta innehållet i ett yttrande av kronofogdemyndighet. Här hade hovrätten nöjt sig med att kontrollera att kronofogdemyndigheten sänt över en kopia av sitt yttrande till klaganden och att det inte förelåg någon tvekan om att klaganden fått yttrandet. Högsta domstolen fann emellertid denna ordning otillfredsställande på det viset att hovrätten inte också berett klaganden tillfälle att yttra sig över vad kronofogdemyndigheten anfört. För att kunna avgöra målet till klagandens nackdel borde enligt högsta domstolen som regel krävas att hovrätten iakttagit även detta. Enligt högsta domstolen kunde det inte begäras av klaganden att hon skulle ha förstått vad som gällde i fråga om hennes möjligheter att före målets avgörande komma in med erinringar i anledning av kronofogdemyndighetens yttrande. Målet återförvisades till hovrätten.

I rättsfallet NJA 1987 s. 979 uttalade högsta domstolen att det får ankomma på hovrätten att vid klagan över kronofogdemyndighets beslut i utsökningsärende delge den enskilde handlingarna i myndighetens akt i den mån de inte saknar betydelse, om myndigheten i sitt yttrande hänvisat till dessa handlingar utan att redovisa dem.

FPL upptar en relativt fullständig reglering av domstolarnas kommunikationsskyldighet (se avsnittet 25.5 och vad som där sagts om 10, 12 samt 18 §§ den lagen), och med denna reglering skulle några problem knappast ha uppstått i de redovisade fallen. Särskilt är att märka bestämmelsen i 18 § FPL där det sägs att en part innan målet avgörs skall ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom själv och haft tillfälle att yttra sig över det, om det inte föreligger viss undantagssituation. Även förvaltningslagen upptar bestämmelser om kommunikationsskyldighet vilka går längre än RB:s

bestämmelser (se 17 § den lagen). Det finns därför skäl som talar för att man i RB inför mer uttömmande regler om domstolens kommunikationsskyldighet, även om rättsläget efter de berörda rättsfallen i betydande utsträckning torde vara klarlagt såvitt gäller besvärsmålen. Vad som framför allt behövs är en motsvarighet till 18 § FPL.

Problemen hänför sig emellertid inte bara till överrättsprocessen. I princip samma brister finns när det gäller tingsrättsprocessen. Starka skäl talar för att man inte bör söka lösa problemen isolerat för överrätternas del. Det finns sålunda inte någon naturlig plats för en motsvarighet till 18 § FPL i de kapitel i RB som handlar om processen i de skilda instanserna utan endast i de kapitel som är gemensamma för alla instanser (närmast 17 och 30 kap.) Skulle man åstadkomma en separatlösning i balkens kapitel om överrättsprocessen, skulle man stå inför en risk för felaktiga e-contrarioslut.

Det går inte heller att i balken ta in någon regel som helt överensstämmer med 18 § FPL i sak. Därtill är skillnaderna mellan RB-förfarandet och FPL-förfarandet alltför stora. Genom att RB-förfarandet i princip är muntligt kan man sålunda knappast undgå att göra uttryckliga undantag för sådant processmaterial som har presenterats vid t.ex. en huvudförhandling till vilken parten har varit kallad. I 18 § FPL har man ansett sig kunna bortse från förhandlingsfallen, något som förefaller rimligt med hänsyn till FPL-förfarandets konstruktion. För RB-förfarandet finns det ett behov även av andra specialregler till vilka det saknas motsvarighet i FPL (se t.ex. 42 kap. 18 § sista stycket).

Bl.a. det som har sagts nu medför att det är långtifrån enkelt att nu ge kommuniseringsfrågorna en lagtekniskt tillfredsställande lösning i balken. Vi måste i det sammanhanget ta hänsyn till att det i våra direktiv sägs att våra överväganden rörande RB:s regelsystem - med undantag för de frågor som direkt föranleds av vårt uppdrag i övrigt - faller utanför uppdraget.

Mot den nu angivna bakgrunden menar vi att kommunikationsfrågorna inte bör få sin lösning i balken förrän i samband med den formella översyn av hela balken som är planerad.

Vissa regler som för vademålen begränsar rätten att i högre rätt komma med nya omständigheter och ny bevisning torde i allmänhet inte vara analogiskt tillämpliga i besvärprocessen. Det ligger i sakens natur att frågan om beslutsunderlagets omfattning i flertalet typer av besvärsmål (t.ex. angående rättegångsfrågor) sällan ställs på sin spets. Detta är emellertid i sig inte något skäl mot att låta vadereglerna gälla i fråga om nytt material. Vad som dock talar mot att man mera allmänt väljer denna lösning är bl.a. att det förfarande i första instans som föregått besvären inte alltid brukar ha den karaktären att preklusionsregler passar. Detta gäller särskilt sådana fall där i första instans inte förekommit något kontradiktoriskt förfarande.

Skälen mot att för de nuvarande besvärsmålen införa samma preklusionsregler som gäller för vademålen har på senare tid växt i styrka genom att parternas möjligheter att i tvistemål införa nytt processmaterial i hovrätten inskränkts väsentligt genom en reform år 1989 (prop. 1988/89:95; SFS 1989:656). Därför bör i RB inte tas upp några allmänna preklusionsregler för det fall att ett beslut har överklagats. I stället bör frågan liksom hittills lösas i rättstillämpningen. I den mån man för viss typ av fråga klart kan konstatera ett behov av att begränsa parts möjligheter att komma med nytt material först i högre rätt, bör detta behov tillgodoses i den materiella lagstiftning som reglerar denna fråga (se t.ex. 21 kap. 10 a § RB).

Sammanfattningsvis kan konstateras att de nuvarande reglerna för besvärprocess passar bra för mål som avser endast processuella frågor och att de reglerna därför bör få gälla dels vid överklagande av ett i RB-mål fattat beslut, dels i extraordinära ärenden. Den enda ändring som behöver ske avser domstolarnas skyldighet att tillse att parterna i behövlig omfattning fått del av processmaterialet innan målet avgörs, och den ändringen bör få avseende på alla mål enligt balken. Hur reglerna om förfarandet efter överklagande av en dom bör vara utformade faller i stort sett utanför våra direktiv. I sak bör därför inte göras någon ändring i sak beträffande nu gällande reglerna för överrättsprocess.

En mycket stor andel av reglerna om överrättsprocessen måste emellertid ändras till följd av att systemet för överklagande skall vara enhetligt. Sådana ändringar skulle kunna ske utan någon mera väsentlig om-disponering av regelmassan. De betydande skillnader som även i fortsättningen bör råda mellan de fall där överklagandet avser ett beslut och de fall där överklagandet avser en dom motiverar också att dessa fall även i fortsättningen hålls isär från varandra i RB.

Det kan emellertid anföras skäl för att man behandlar frågor om överklagande av tingsrättsdomar i brottmål gemensamt med frågor om överklagande av tingsrättsdomar i tvistemål. Till allra största delen är nämligen den nuvarande regleringen för vädjade tvistemål densamma som för vädjade brottmål. Att märka är att reglerna om revision i 55 kap. RB är gemensamma för såväl tvistemål som brottmål. Såvitt gäller frågan hur RB på denna punkt bör disponeras har det emellertid inte hänt något sedan RB infördes, och en om-disponering skulle kunna orsaka en hel del övergångsproblem. Det torde därför inte i något hänseende finnas tillräckliga skäl att nu ändra RB:s disposition.

Sammanfattning

Systemet för överklagande till hovrätt och högsta domstolen företer enligt nu gällande regler en splittrad bild. Vid sidan av ett system för

överklagande av domar till hovrätt genom ett institut som med ett ålderdomligt uttryck kallas "vad" finns ett besvärssystem för överklagande av beslut. Vid fullföljd av talan till högsta domstolen är motsvarande rättsmedel revision och besvär.

Den nuvarande ordningen är onödigt invecklad. I fortsättningen bör man kunna nöja sig med att tala om "överklagande" och alltså inte längre använda äldre begrepp "vad", "revision", "besvär" och "rättsmedel". Därmed försvinner också sådana uttryck som t.ex. "vadeinlägga", "vadetalan", "vadekärande", "vadesvarande", "vadetid" och "vädja" ur balken. Också sådana uttryck som "genmäle" och "förklaring" bör utmönstras. Sådana uttryck som "fullföljd av talan" bör dock tills vidare få vara kvar på en del ställen i RB.

För den nya förfarandelagens del bör reformen få den verkan att man inte heller där talar om "besvär". Reformen berör ett stort antal lagparagrafer i många lagar. I samband med att systemet för överklagande görs enhetligt bör den ändringen göras att tiden för överklagande till högsta domstolen, som nu är fyra veckor, blir lika lång som för överklagande i andra fall, nämligen tre veckor.

Det är att märka att det inte är den uppdelning som enligt nu gällande regler görs i t.ex. "vad" och besvär som medför att reglerna för *handläggningen i hovrätt* efter överklagande av en dom i väsentliga hänseenden skiljer sig från reglerna för handläggning där efter överklagande av ett beslut. I stället kan hävdas att orsaken till uppdelningen av överklagandena på olika rättsmedel är att det ansetts föreligga ett behov av denna hanteringsskillnad i hovrätt.

Därmed är dock inte sagt att det inte bör göras några ändringar av reglerna om överrättsprocessen i samband med att reglerna för själva överklagandet görs enhetliga. Hur förfarandet i vademål och revisionsmål skall gestalta sig är emellertid redan klart genom tidigare reformer, och de nuvarande reglerna om besvärprocessen synes passa bra när det är ett processuellt beslut som överklagas. De passar mindre bra i vissa av de fall där det är ett materiellt beslut som överklagas.

Håller man sig till målen enligt RB avser besvärsreglerna egentligen endast processuella beslut. Att reglerna i vissa fall avser materiella beslut beror på att många lagar med processuella bestämmelser för mål eller ärenden i de allmänna domstolarna eller för ärenden i t.ex. till dessa knutna organ betecknar även avgöranden av saken som beslut (eller i vissa fall utslag).

Om vårt förslag att en ny processlag skall ersätta FPL och ärendelagen godtas, kommer de flesta av de fall som inte passar för besvärshandling enligt RB att helt och hållet falla bort från RB:s tillämpningsområde. I den mån det bland andra fall, som enligt särskilda regler går besvärsvägen trots att det rör sig om materiella beslut, finns sådana som inte passar för besvärshandling, bör

reformbehovet beaktas i kommande lagstiftningsarbete.

Mot den bakgrunden anser vi att de nuvarande reglerna om besvärprocessen sakligt sett kan behållas att gälla vid sidan av de nuvarande reglerna för vade- och revisionsprocessen.

VI Kostnadskonsekvenser

Inledning

För oss liksom för andra kommittéer gäller regeringens direktiv 1984:5 angående utredningsförslagets inriktning. Enligt dessa direktiv får våra förslag inte öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna. Om vi föreslår något som innebär utgiftsökning eller inkomstminskning, skall vi visa hur det skall finansieras. Det skall enligt direktiven ske genom att vi anger konkreta förslag till rationaliseringar eller omprövningar som innebär besparingar inom vårt område eller närliggande områden.

I detta kapitel skall vi gå igenom de förslag som vi lämnat i betänkandet och undersöka vad de får för ekonomiska konsekvenser.

Metod för beräkningarna

De beräkningar som ligger till grund för uppskattningen av de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag har till stor del utförts av domstolsverket. Vissa uppgifter kommer från statskontoret och från några av de myndigheter som vi föreslår skall ta över uppgifter från tingsrätterna. Domstolsverkets beräkningar avseende tingsrätternas sidofunktioner bygger på den samlade erfarenhet verket har av resursåtgången i tingsrätterna för respektive område. För beräkningarna avseende länsrätter och kammarrätter har domstolsverket viktat målen med hänsyn till hur arbetskrävande de är i genomsnitt.

Arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning

I kapitel 5 föreslår vi att skyldigheten för *testamentsexekutorer* att skicka vissa underrättelser till domstol avskaffas. Den besparing som kan följa härav torde vara så liten att den är försumbar. I kapitel 6 föreslår vi att vissa ärenden som domstolarna nu handlägger i stället skall skötas av *äktenskapsregistret*. Med ledning av de i kapitlet redovisade uppskattningarna som statskontoret gjort, räknar vi med att denna reform medför att man netto kan spara in lönedel motsvarande fem biträdesårsarbetskrafter, vilket motsvarar drygt 1 milj. kr.

Förslagen beträffande *förmyndarskapsärenden* i kapitel 7 innebär också att verksamheten rationaliseras genom att man i många fall tar bort ett led i en kedja av myndigheter som handlägger samma sak.

Domstolsverket har i den tabell som är intagen som bilaga 1 till del B av vårt betänkande beräknat hur mycket arbetskraft som berörs på tingsrätterna av förslagen. Enligt dessa beräkningar skulle man kunna spara in drygt en halv domartjänst, nästan två och en halv tjänst för notarie och fem biträdestjänster. Rimligen borde man inte behöva motsvarande tillskott hos överförmyndarna; det arbete som tillkommer hos dem är mindre omfattande än det arbete som försvinner från domstolarna. Försiktigtvis räknar vi dock med att reformen beträffande förmynderskapsärendena i ett inledningsskede inte innebär någon nettobesparing för det allmänna.

Förslagen i kapitel 7 om att låta *allmänna arvsfonden* ta över vissa uppgifter från tingsrätterna och att föra över uppgiften att utöva *tillsyn över överförmyndarna* till länsstyrelserna bedömer vi inte kommer att föranleda några beaktansvärda konsekvenser i kostnadshänseende.

När det gäller frågor om *lösöreköp och kallelse på okända borgenärer* (kapitlen 8 och 9) är det fråga om relativt få ärenden per år (omkring 150 respektive 700). Även om det innebär en rationalisering att ta bort en myndighet ur handläggningskedjan, räknar vi med att det inte uppstår några mätbara besparingseffekter för det allmänna på grund av förslagen.

När det gäller frågorna om *konkurs m.m.* (kapitel 10) har domstolsverket räknat med att tingsrätterna, om förslagen genomförs, sparar in arbete motsvarande omkring 13 tjänster för notarier och 36 tjänster för biträden vilket motsvarar drygt 10,1 milj. kr. om året. Riksskatteverket har för vår räkning gjort en beräkning av personalbehovet hos tillsynsmyndigheterna på grund av förslagen och kommit fram till att det behövs ett tillskott som motsvarar ungefär nio årsarbetskrafter för biträden och fyra för jurister, vilket kan beräknas motsvara omkring 2,7 milj. kr. om året. Våra förslag i kapitel 10 innebär också att arbetsuppgifter flyttas från tingsrätterna till förvaltarna. En sådan uppgift är edgången där den obligatoriska edgången inför rätten föreslås bli ersatt av ett förfarande inför förvaltaren. Eftersom förvaltaren redan nu i de flesta fall inställer sig till edgången inför tingsrätten, torde det föreslagna förfarandet inte medföra några ytterligare kostnader för förvaltaren. Härutöver innebär våra förslag att uppgiften att administrera och bestämma om bevakningsförfarandet läggs på förvaltarna. Man kan grovt räkna med att bevakningsförfarande förekommer i omkring 150 konkurser om året och att det tillkommande arbetet för förvaltaren i var och en av dessa konkurser motsvarar ett arvode på 500 kr. Den besparing som uppkommer på tingsrätterna skall därför minskas med ett belopp som kan uppskattas till 75 000 kr. om året. Sammanfattningsvis innebär alltså våra förslag beträffande konkurser att samhället sparar i det närmaste 7,4 milj. kr om året.

I kapitel 11 föreslår vi att frågor om *likvidation av aktiebolag* skall

flyttas från tingsrätterna till patent- och registreringsverket. De föreslagna förändringarna innebär en rationalisering genom att ett led tas bort ur en kedja av beslutsfattare. I stället för att verket skall skicka anmälningar i 5 000 ärenden till 97 tingsrätter kan verket självt fatta beslut om likvidation. Verket räknar med att man för att klara de tillkommande uppgifterna behöver ett tillskott på en jurist och fyra biträden. Den minskning av personalbehovet som uppkommer på flertalet av de 97 tingsrätterna blir liten och det finns anledning att tro att domstolsväsendet inte omedelbart kan tillgodogöra sig arbetslindringen. Försiktigtvis räknar vi därför med att minskningen av arbetsbördan på domstolarna inledningsvis fullt ut uppvägs av den ökning av arbetsbördan som uppkommer på patent- och registreringsverket.

Kapitel 13 behandlar ärenden om arvsskatt och inregistrering av bouppteckningar. Det är här fråga om att föra över en hel ärendegrupp från tingsrätterna till skattemyndigheterna. Även om vi i kapitel 13 gjort den bedömningen att överflyttningen totalt sett bör innebära en rationalisering, räknar vi i det här sammanhanget med att besparingen hos domstolarna (11 årsarbetskrafter för domare, 46 för notarier och 94 för biträden) helt och hållet motsvaras av ökade kostnader hos skattemyndigheterna.

I kapitel 15 föreslår vi att övervakningsnämnderna avskaffas och att deras uppgifter fördelas mellan tingsrätterna och kriminalvårdsverket, i första hand frivårdsmyndigheterna. Domstolsverket har uppskattat att tingsrätterna på grund av förslagen behöver ett resurstillskott på elva årsarbetskrafter för domare, nio för notarier och fyra för biträden vilket innebär en kostnad på knappt 7,7 milj. kr. om året. Något resurstillskott hos frivårdsmyndigheterna torde knappast behövas eftersom förändringen för deras del blir att de själva får besluta i vissa frågor i stället för att ansöka om en åtgärd hos övervakningsnämnden. Mot det ökade resursbehovet hos tingsrätterna skall ställas den besparing man gör genom att ersättningen till ledamöter och sekreterare i övervakningsnämnderna, f.n. drygt 4,7 milj. kr. om året, faller bort. Härutöver åtgår enligt uppgifter från justitiedepartementets kriminalvårdsenhet 15 årsarbetskrafter av frivårdsorganisationens biträden till kansliuppgifter åt nämnderna. Dessa arbetsuppgifter försvinner om nämnderna avskaffas, och man får alltså räkna med att förslaget innebär en resursbesparing hos frivårdsmyndigheterna på 15 årsarbetskrafter eller i det närmaste 3,1 milj. kr. om året. Sammanfattningsvis innebär våra förslag beträffande övervakningsnämnderna en besparing för staten på ca 100 000 kr. om året.

Arbetsfördelningen mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna

I kapitel 17 föreslår vi att *mål enligt 21 kap. FB* skall handläggas av tingsrätterna i stället för av länsrätterna. Som framgår av vad vi skrivit i kapitel 17 räknar vi med att minskningen av resursbehovet för länsrätterna åtminstone de närmaste åren kommer att motsvara ett ökat resursbehov för tingsrätterna.

I kapitel 18 föreslår vi att frågor om *körkortsingripande* skall flyttas från länsrätt till länsstyrelse. Det innebär att resurser kan frigöras hos förvaltningsdomstolarna. Körkortsmål är i allmänhet mindre resurskrävande än ett skattemål. Domstolsverket har därför i sina beräkningar för länsrätternas del utgått från viktningstalet 0,8 för att beräkna resursåtgången. Verket har vidare beaktat att det är troligt att fler kommer att överklaga körkortsmyndighetens beslut, än de som i dag överklagar länsrättens beslut. Enligt domstolsverkets beräkningar skulle ca 20 procent av länsrätternas lönekostnader kunna sparas in om körkortsmålen flyttas till en förvaltningsmyndighet. Lönekostnaderna i länsrätterna skulle alltså minska med 43,5 milj. kr. Omräknat i tjänster innebär det omkring 30 domare, 34 notarier, 30 byrådirektörer/byråsekreterare och 60 biträden.

Även för kammarrätternas del innebär en flyttning av körkortsmålen att besparingar kan göras. Domstolsverket har i sina beräkningar utgått från viktningstalet 0,5 för att uppskatta hur resurskrävande det är att avgöra ett körkortsmål i kammarrätt. Enligt domstolsverkets beräkningar skulle en flyttning av körkortsmålen betyda att två avdelningar kan sparas in. Lönekostnaderna i kammarrätterna skulle därigenom minska med 10 milj. kr.

Domstolsverket har inte kunnat beräkna effekterna för regeringsrättens del med någon större exakthet, men anser att en eller ett par tjänster av varje personalkategori bör kunna sparas in även i denna domstol.

Genom att länsstyrelse i stället för länsrätt beslutar om körkortsingripande minskar således lönekostnaderna inom domstolsväsendet med över 53,5 milj. kr. För samhället i sin helhet blir besparingen inte lika stor. En viss del av det belopp som sparas in på domstolarna måste föras över till länsstyrelserna. Hur mycket mer resurser som måste tillföras länsstyrelserna är svårt att bedöma. I sammanhanget går det inte att bortse från att det i dag förekommer ett inte obetydligt dubbelarbete i körkortsmål. Länsstyrelserna får dock en del nya uppgifter genom våra förslag. Som exempel kan nämnas kommunikering med den enskilde innan ett beslut fattas samt delgivning av beslut. Samtidigt försvinner uppgifterna att utfärda varningsförelägganden och att ansöka om körkortsingripande i länsrätten. Vidare leder förslaget till ett minskat deltagande för länsstyrelsen i domstolsprocessen. Även

om länsstyrelserna får en del nya uppgifter, är det dock mest fråga om att arbetet ändrar karaktär.

Omprovning, överklagande och instansordning

I kapitel 21 föreslår vi vissa utvidgningar av systemet med *prövningstillstånd* i ledet tingsrätt - hovrätt. När det gäller brottmål räknar vi med att ungefär 2 000 av hovrätternas 8 000 brottmål kommer att omfattas av ett system med *prövningstillstånd*. Uppskattningsvis kommer ca 60 procent av dessa, 1 200 mål, att avgöras genom beslut att inte meddela *prövningstillstånd*. I kapitel 21 föreslår vi också att gränsen för *prövningstillstånd* i tvistemål i hovrätt höjs från ett halvt till ett helt basbelopp. Det finns ingen statistik som visar hur många ytterligare mål som därigenom skulle omfattas av systemet, men vi vet att det varje år kommer in omkring 500 mål om året till hovrätterna som omfattas av det nuvarande systemet. Vi räknar med att vårt förslag gör att ytterligare 500 mål skulle omfattas av systemet. Vi har försökt att uppskatta arbetsåtgången i form av domar- och biträdesinsatser för dessa mål samt övriga kostnader för målen och därvid kommit fram till att de föreslagna reglerna om *prövningstillstånd* för brottmål och tvistemål kan beräknas leda till en besparing på omkring 1,5 milj. kr. om året.

Våra övriga förslag i avsnitt 21.2 torde inte föranleda några mätbara kostnadskonsekvenser.

I avsnitten 22.2 - 22.7 föreslår vi att *överklaganden av myndigheters beslut på ett antal områden skall handläggas av länsrätt i stället för av kammarrätt*. Om alla förvaltningsärenden som kan överklagas till domstol skall prövas av länsrätt som första domstolsinstans, krävs det en omfördelning av resurser mellan länsrätter och kammarrätter. Enligt domstolsverkets beräkningar innebär en nedflyttning av mål från kammarrätterna att arbetsbelastningen i länsrätterna ökar med 10 procent i förhållande till domstolarnas arbetsbelastning under år 1990. I sina beräkningar har verket utgått från att mål genomsnittligt sett är svårare i kammarrätt än i länsrätt och har därför justerat upp viktningstalen för de nedflyttade målen. För att kunna ta emot de nedflyttade målen måste länsrätterna, enligt dessa beräkningar, tillföras ett resurstillskott som motsvarar ca 15 domare, 17 notarier och 15 byrådirektörer/byråsekreterare. På biträdessidan är det mer oklart hur stort tillskott som behövs, med hänsyn till den omfattande datorisering som ägt rum under de senaste åren. Verket har dock utgått från att det behövs ett tillskott av 30 biträden. Länsrätternas lönekostnader skulle därigenom öka med 21,5 milj. kr.

För kammarrätternas del betyder en flyttning av de aktuella målgrupperna ett minskat resursbehov. Kammarrätterna har för närvarande 22 avdelningar förutom de nya avdelningar som fr.o.m.

den 1 april 1992 kommer att inrättas för socialförsäkrings- och psykiatrimål. De mål som i dag börjar direkt i kammarrätt motsvarar enligt verkets beräkningar ca en tredjedel av kammarrätternas arbetsbelastning. Detta motsvarar drygt sju avdelningar. Om överklagandefrekvensen för länsrättsmål antas oförändrad (12 procent) minskar arbetsbelastningen i kammarrätterna, i förhållande till år 1990, med motsvarande sex avdelningar. Lönekostnaderna i kammarrätterna skulle således minska med 30 milj. kr.

För regeringsrättens del har verket inte kunnat göra några mer exakta beräkningar, men anser att det är sannolikt att arbetsbelastningen minskar även i denna domstol. Vi anser också att det är sannolikt att en ändrad instansordning kommer att påverka antalet inkommande mål till regeringsrätten. För regeringsrättens del bör dessutom ett införande av prövningstillstånd i sekretessmål medföra att resurser kan frigöras i domstolen.

Om man bortser från regeringsrätten, innebär alltså våra förslag i avsnitten 22.2 - 22.7 en besparing med omkring 8,5 milj. kr. om året.

I avsnitt 22.9 föreslår vi på motsvarande sätt att överklaganden från kronofogdemyndighet skall handläggas av tingsrätt i stället för av hovrätt. Domstolsverket har uppskattat att man genom att tingsrätt föreslås bli sammansatt av en lagfaren domare medan hovrätterna består av tre domare kan spara in två årsarbetskrafter för domare, vilket motsvarar nästan 900 000 kr. om året.

Processrättsliga frågor

I kapitel 25 lägger vi fram åtskilliga förslag rörande processen i förvaltningsdomstolarna. Att bedöma kostnadskonsekvenserna av dessa förslag ställer sig inte lätt. Till betydande del handlar förslagen om en höjning av processeffektiviteten, dvs. de är i första hand avsedda att verka i resurs- och tidsbesparande riktning. I andra hänseenden är förslagen ägnade att ytterligare stärka rättssäkerheten. Om det totala ekonomiska utfallet blir positivt eller negativt låter sig inte säga med bestämdhet. Så mycket är dock klart att vissa förslag om enskilda parter rätt i vissa fall till sammanträde inför domstolen kan verka i kostnadsuppdrivande riktning. I den delen är emellertid förslagen föranledda av behovet av att garantera att vårt rättsväsende uppfyller de krav som Sveriges anslutning till europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna medför.

Även ett annat av våra förslag rörande förvaltningsdomstolarna verkar otvivelaktigt i den riktningen att det uppstår kostnader för det allmänna. Det gäller vårt förslag att en domstol i vissa fall skall kunna tillerkänna en enskild part ersättning för rättegångskostnader, om det är oskäligt att parten själv svarar för kostnaderna. Vi vågar

oss på den gissningen att de totala kostnaderna för samhället i anledning av det förslaget inte kommer att ligga på någon anmärkningsvärt högre nivå än den som angavs för lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m., dvs. 2 milj. kr. Den lagen föreslår vi upphävd. Kanske kommer kostnaderna till och med att ligga på en lägre nivå.

I kapitel 26 föreslår vi bl.a. att lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden skall ersättas av den lag som också skall gälla processen i förvaltningsdomstol. I den nu angivna delen innebär vårt förslag förbättringarna i de enskilda parternas rättsskydd, och sådana förbättringar är givetvis inte helt kostnadsfria. De ökade kostnader som uppstår för samhället torde emellertid uppvägas genom besparingar man gör genom att domförhållningarna moderniseras för de nuvarande domstolsärendena.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis räknar vi alltså med att våra förslag - om man bortser från körkortsfrågorna - innebär en besparing för statskassan på omkring 19 milj. kr om året. Till detta kommer vad som kan sparas genom de föreslagna förändringarna när det gäller körkortshandlingen. Den besparingen uppgår som vi utvecklat ovan till minst 10 milj. kr. om året, sannolikt avsevärt mer. Det bör i sammanhanget framhållas att de beräkningar vi utgår från, bygger på antaganden och många osäkra faktorer. Att våra förslag innebär besparingar för samhället är dock ställt utom allt tvivel. Vissa av våra förslag innebär t.o.m. att avsevärda resurser frigörs, kanske framför allt inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. En del av dessa resurser måste föras över till de myndigheter som skall överta en del av domstolarnas arbetsuppgifter. När det gäller att bedöma hur de frigjorda resurserna i övrigt skall användas finns det anledning att erinra om de uttalanden som finns i våra direktiv om att domstolarnas problem i första hand inte kan lösas genom ökade anslag. Här finns nu en möjlighet att inom ramen för tillgängliga resurser åstadkomma påtagliga förbättringar. Det är mycket angeläget att denna möjlighet tas till vara. Behovet av detta kan belysas bl.a. genom en hänvisning till vad som sägs i de processrättsliga avsnitten. En förbättring av sättet att hantera målen och få en effektiv process på det sätt, som förutsätts i dessa avsnitt och som borde vara en självklarhet förutsätter - något som framhållits på åtskilliga ställen - att förvaltningsdomstolarnas arbetssituation avsevärt förbättras och att balanserna kan avarbetas.

VII Ikraftträdande

Enligt vår bedömning bör åtminstone delar av våra förslag kunna träda i kraft den 1 januari 1993. Vi har därför genomgående föreslagit denna ikraftträdandedag. En del av förslagen har dock nära samband med domstolarnas organisation och kan knappast genomföras förrän i samband med en organisationsförändring. För närvarande är det svårt att bedöma när en sådan kan genomföras.

Reservationer

1. Reservation av *Martin Olsson* (c) angående inskrivningsärenden (kapitel 12)

Eftersom jag anser det angeläget att möjliggöra ett bevarande av nuvarande antal tingsrätter och därmed en lokal förankring av de allmänna domstolarna i första instans kan jag inte dela utredningsmajoritetens uppfattning att de s.k. sidofunktionerna bör skiljas från domstolsväsendet. Jag reserverar mig därför mot uttalandet att det fortsatta utredningsarbetet bör bedrivas från utgångspunkten att inskrivningsväsendet på sikt bör föras bort från domstolarna.

Även om skäl finns för att renodla tingsrätternas arbetsuppgifter till vad som brukar kallas rättsskipning i egentlig mening och befria dem från sidofunktionerna bör dessa spörsmål enligt min mening även bedömas mot bakgrund av möjligheterna att bevara även de små tingsrätterna. Visserligen är det i stor utsträckning olika personer som vid en tingsrätt sysslar med rättsskipning och med sidofunktioner. Men otvivelaktigt blir tingsrätterna betydligt mindre vad gäller personalantal och därmed sårbarare om man genomför en renodling av verksamheten.

Jag vill erinra om att riksdagen - mot bl.a. centerns vilja - beslutat att flytta den summariska processen från tingsrätterna utan att hänsyn togs till förändringens negativa följder för förutsättningarna att bevara de mindre tingsrätterna.

Det är enligt min mening av största betydelse att ytterligare begränsningar av tingsrätternas uppgifter - bortsett från ärendegrupper som kräver mycket små insatser - inte görs, i vart fall inte utan att hänsyn tas till konsekvenserna för den framtida tingsrättsorganisationen.

Uttalandet om att inskrivningsärendena bör flyttas bort från domstolarna görs av utredningens majoritet trots att det faller utanför våra direktiv.

Jag anser att frågan om tingsrätter eller andra myndigheter skall handlägga inskrivningsärendena bör prövas utifrån ett flertal förutsättningar.

- Hänsyn måste som nämnts tas till vikten av att möjliggöra bevarande även av de mindre tingsrätterna.

- Följderna för personal vid tingsrätterna, bl.a. notariernas starkt reducerade arbetsuppgifter, om inskrivningsärendena flyttas från tingsrätterna måste beaktas.
- Samhällets totala kostnader för olika lösningar måste noggrant analyseras liksom vilken eller vilka myndigheter som har bästa förutsättningar att på ett rationellt sätt handha uppgifterna.
- Servicen till allmänheten - bl.a. möjligheter för den enskilde att besöka den myndighet som handhar inskrivningsärendena - måste också vägas in.

Det fortsatta utredningsarbetet gällande inskrivningsärendena bör enligt min uppfattning göras bl.a. utifrån nämnda förhållanden. Jag motsätter mig därför att nu enbart utifrån strävan efter renodling av tingsrätternas uppgifter göra ett uttalande om att inskrivningsväsendet på sikt bör skiljas från domstolsväsendet.

2. Reservation av *Martin Olsson* (c) angående ärenden om arvsskatt och inregistrering av bouppteckningar m.m. (kapitel 13)

Motsvarande skäl som jag anfört i reservationen angående inskrivningsärendena och möjligheterna att bevara de mindre tingsrätterna vill jag lägga på majoritetens förslag att registrering av bouppteckningar från dödsboanmälningar samt fastställande av arvsskatt skall flyttas från tingsrätterna till skattemyndigheterna.

Jag motsätter mig följaktligen detta förslag, som för tingsrätterna skulle medföra ett bortfall av cirka 130 tjänster, varav 15 för domare, drygt 40 för notarier och 75 för domstolsbiträden.

Motivet för utredningsmajoritetens förslag om flyttning av dessa uppgifter till skattemyndigheterna är dels strävan att ta bort tingsrätternas sidofunktioner, dels att skattemyndigheterna är specialister på beskattning och därmed även på beräkning av arvsskatt.

Enligt min mening talar dock mycket starka skäl emot det av utredningens majoritet framlagda förslaget och jag vill - förutom nämnda avsevärda minskning av verksamheten vid tingsrätterna och därmed hot mot de mindre rätternas fortsatta existens - erinra om följande förhållanden.

Registrering av bouppteckningar är beslut av civilrättslig karaktär liksom de flesta beslut som har med handläggning av bouppteckningsärenden att göra. Det skall t.ex. avgöras hur stor del av bobehållningen som är den avlidnes kvarlåtenskap, vilka personer som skall

anses som arvingar och testamentstagare och hur stora lotter var och en skall ha. Det är frågor som förutsätter att den som handlägger dem har goda kunskaper om civilrätt, i första hand ärvdabalkens regler.

Flera preliminära beslut som kan föregå registrering av bouppteckning är av typiskt civilrättsligt slag. Som exempel kan nämnas fråga om anstånd att förrätta bouppteckning, fråga om edgång av bouppgivare, fråga om förordnande av bouppteckningsförrättare och fråga om vitesföreläggande att inge bouppteckning eller att lämna uppgift till bouppteckning.

Det bör alltså knappast råda någon tvekan om att handläggning av bouppteckningsärenden främst är av civilrättslig karaktär varför tingsrätterna bör vara bäst skickade för uppgifterna.

Mot bakgrund av utvecklingen inom arvsskatteområdet är det anmärkningsvärt att låta arvsskatteberäkningarna vara utslagsgivande för vilken myndighet som skall registrera bouppteckningar. Redan 1984 var det bara hälften av antalet registrerade bouppteckningar och dödsboanmälningar, som ledde till arvsskatt. Av allt att döma kommer det att bli allt mindre andel i framtiden. Utvecklingen bl.a. genom vårt deltagande i det europeiska integrationsarbetet synes nämligen gå i riktning mot att arvsbeskattningen lindras eller helt upphör. I den i oktober 1991 avlämnade regeringsförklaringen anges bland åtgärder inom skatteområdet att "arvsbeskattningen (skall) lindras". Jag kan följaktligen inte ställa mig bakom ett förslag att främst av arvsskatte-skal flytta registrering av bouppteckningar m.m. till skattemyndigheterna.

Ytterligare ett skäl för att tingsrätterna även i fortsättningen bör handlägga nämnda uppgifter är den värdefulla person- och lokalkännedom som finns i många tingsrätter.

Jag vill dessutom erinra om att - som framgår av avdelningen Kostnadskonsekvenser - en överföring till skattemyndigheterna ej skulle medföra några nettobesparingar.

3. Reservation av *Lotti Ryberg* (v) angående prövningstillstånd (kapitel 21)

Att överklaga en dom man är missnöjd med är en självklar rättighet. Orsakerna till missnöjet kan vara flera; missnöje med domslutet som sådant torde vara den största delen. Men det kan också finnas ett missnöje med processformen och det ritualiserade spel och språkbruk som används i de allmänna domstolarna. Det finns en avsevärd risk att många helt enkelt inte anser sig ha fått framföra det de ville ha sagt och av den orsaken överklagar. Det lär förekomma att människor är tvungna att anlita advokat för att få reda på vad en dom innebär.

Att antalet överklaganden ökar kan ha många förklaringar; bättre

utbildning och större kunskaper om domstolsväsendet kan vara en. Skyldigheten för domstolarna att på den skrivna domen också meddela hur den enskilde skall överklaga kan också spela in. Ytterligare en förklaring kan vara vårt demokratiska välfärdssamhälle där alla får lära sig att alla människor har lika värde och lika rättigheter. Det har blivit naturligt för allt fler människor att vända sig till en domstol och hävda sin rätt i tvister och i brottmål. Det är en i mitt tycke mycket önskvärd utveckling. Kostnaderna för statskassan är relativt sett ganska små och en rättsstat för alla måste få kosta.

Jag anser inte heller att ett ärende som utreds för prövningstillstånd eller avslag kan anses genomgå en tillfredsställande rättslig prövning. Alltför många faktorer spelar in; arbetsbördan för den (icke ordinarie) domare som skall läsa igenom ärendet, den klagandes möjlighet att formulera det som kan vara av juridiskt intresse, kostnaderna för advokathjälp, svårigheten att vid en genomläsning kunna problematisera kring eventuella otillräckligheter i tingsrättens avgörande, förekomsten av generalklausuler och tveksamheten kring vilka möjligheter dessa skapar, möjligheten att gå fri från brott till följd av nöd och omständigheter i övrigt m.m.

Men jag avvisar prövningstillstånd också av andra skäl. Ett viktigt skäl är att frågan är otillräckligt utredd. När en så viktig förändring som en begränsning av rätten att få sin sak prövad i två domstolsinstanser skall genomföras räcker det inte att höra jurister om deras erfarenheter och synpunkter. Domstolarna, deras arbete och roll i samhället är inte bara en angelägenhet för dem som arbetar där. Det är också en fråga för t. ex. statsvetare och sociologer. Och, framför allt, det är en angelägenhet för allmänheten. Allmänhetens inställning, vilka erfarenheter människor som tvistat eller dömts i domstol gjort m.m. har inte undersökts och det är i mitt tycke en allvarlig brist.

När det gäller frågan om prövningstillstånd avseende sk. småmål, dvs. tvister som rör mindre än 16 100 kr (halva basbeloppet för 1991) vill utredningen höja detta belopp till ett basbelopp, 32 200 kr. Redan en gräns vid halva basbeloppet torde motsvara nästan två månadslöner efter skatt för många löntagare. Med tanke på hur stor del av inkomsten som är bunden för boendekostnader, mat och andra helt nödvändiga utgifter betyder redan 16 100 kr mycket för den enskildes ekonomiska situation under lång tid. Därför anser jag att någon höjning av beloppet för rätt till domstolsprövning i två instanser inte skall ske. Helst skall beloppsgränsen helt avskaffas.

Jag gör ett undantag från rätten till prövning i två instanser och det gäller mål om verkställighet av vårdnad om och umgänge med barn. Det är av hänsyn till barnet som kan utsättas för många förnedrande och konfliktfyllda situationer i vårdnadsärenden, fler ju längre domstolsprocessandet drar ut på tiden. Det är min förhoppning att Sverige

snart skall ta efter den finska modellen i vårdnadsärenden och att misstankar om våld eller incest, konflikter mellan föräldrarna osv. skall kunna utredas och lösas utanför domstolarna. Det torde vara det bästa för barnet.

Jag vill också påpeka att en del uttalanden från bl. a. domstolschefer tyder på att stora, komplicerade och av massmedia intensivbevakade rättegångar tar en mycket stor del av domstolarnas resurser i anspråk. Det kan finnas stora besparingar att göra om man tittar närmare på detta problem och t. ex. undersöker domarnas kompetens och kunskaper för att handskas med denna typ av mål, ändrar domstolarnas arbetsrutiner, utnyttjar domare mer och bättre samt preciserar lagtexter.

4. Reservation av *Lars Andersson* (nyd), *Britta Bjelle* (fp), *Birgit Henriksson* (m), *Martin Olsson* (c) och *Håkan Winberg* (m) angående prövningstillstånd i brottmål (avsnitt 25.3)

Majoriteten föreslår att regler om prövningstillstånd i hovrätt införs i brottmål där tingsrätten inte dömt till strängare straff än böter. Vi kan godta ett system med prövningstillstånd när det gäller vissa tvistemål men anser att rättssäkerhetskraven i brottmål är så stora att de föreslagna reglerna om prövningstillstånd inte bör införas där. Denna fråga prövades av rättegångsutredningen i dess slutbetänkande "Översyn av rättegångsbalken 4" (SOU 1987:46 s 79 ff) och vi kan i allt väsentligt ställa oss bakom vad som där anfördes för brottmålsens del. Vi vill vidare påpeka att frågor om bl.a. överrättsprocessens framtida utformning torde behöva prövas i det vidare perspektiv som kan komma att aktualiseras i samband med Sveriges sannolika anslutning till den europeiska gemenskapen.

5. Reservation av *Arnold Joelsson* angående prövningstillstånd i kammarrätt (avsnitt 21.5.4) och det allmännas roll i processen enligt domstolsförfarandelagen (avsnitt 25.3)

Prövningstillstånd i kammarrätt

I direktiven för utredningen framhålls bl.a. att det bör övervägas om en förlängning av instanskedjan eller ett bevarande av en lång instanskedja kan kombineras med ett system med prövningstillstånd. Det som i första hand bör undersökas är ett system som tillåter ändringsdispens.

Utredningen föreslår att den första domstolsprövningen i en lång rad av målgrupper flyttas från kammarrätt till länsrätt och att samma

princip - om inte särskilda skäl talar mot det - bör tillämpas beträffande övriga inte särskilt nämnda målgrupper, där kammarrätten i dag är första domstolsinstans. Förslagen innebär att länsrätterna blir allmänna förvaltningsdomstolar i egentlig mening. Jag anser att det är mycket angeläget att dessa förslag genomförs.

Förslagen innebär emellertid att instanskedjorna förlängs i åtskilliga fall. Utredningen har övervägt möjligheterna att ta bort någon förvaltningsmyndighet i instanskedjan och då i första hand en myndighet med en överprövande funktion, såsom länsstyrelse eller kriminalvårdsstyrelsen. En sådan lösning har dock av olika skäl avvisats för närvarande, bl.a. med hänsyn till det förnyelsearbete som pågår inom länsstyrelseorganisationen. Förslagen om nedflyttning av mål från kammarrätt till länsrätt medför under alla förhållanden mycket påtagliga fördelar såväl från arbets- som kostnadssynpunkt. Vinsten av att ta bort en regional eller central överprövningsinstans kan också ifrågasättas. Dessa instanser fullgör ofta en "sällningsfunktion" och kompletterar ofta utredningen i ärendena på ett värdefullt sätt. Det är dock inte något som hindrar att de förslag som nu läggs av utredningen längre fram kompletteras med att ta bort en överprövande myndighet från instanskedjan.

En åtgärd som däremot kan komma i fråga är att införa ändringsdispens i ledet länsrätt-kammarrätt. I utredningen redovisas en rad argument som talar för att ett sådant system borde införas. Det anses emellertid att det inte är lämpligt att nu införa ändringsdispens med hänsyn bl.a. till de förändringar som redan har beslutats för de allmänna förvaltningsdomstolarna och till de stora förändringar som utredningen nu föreslår för dessa domstolar och att man därför bör avvakta tills erfarenheter har vunnits av dessa förändringar. Jag anser emellertid att dessa argument inte är bärkraftiga. För kammarrätternas del innebär utredningens förslag främst att den första domstolsprövningen i ett stort antal mål flyttas från kammarrätterna till länsrätterna. Några tekniska eller arbetsmässiga svårigheter att samtidigt därmed införa ett system med ändringsdispens kan rimligen inte finnas. Redan beslutade förändringar kan inte heller utgöra något hinder.

Tveksamheterna till att redan nu föreslå ändringsdispens torde i stället främst kunna hänföras till ett par andra omständigheter.

En sådan omständighet som talar mot ändringsdispens sägs vara att kammarrätterna skulle kunna få svårigheter när det gäller att avgöra om prövningstillstånd bör meddelas av prejudikatskäl. Jag anser att dessa svårigheter inte får överdrivas. Ett system med ändringsdispens bör utformas och praktiskt kunna hanteras på ett sådant sätt att denna olägenhet minimeras. För det första bör dispens ges så snart det råder tveksamhet om riktigheten i länsrättens avgörande. Prejudikatspek-

terna kan dessutom ofta antas bli framförda av klaganden. Det bör också beaktas att den beslutande myndigheten eller en denna överordnad myndighet, såsom riksskatteverket när det gäller skattemål, kan finna anledning att överklaga länsrättens avgörande just för att tillgodose intresset av prejudikatbildning. En utgångspunkt vid dispensprövningen bör därvid vara att kammarrätten regelmässigt meddelar prövningstillstånd om vägledande praxis saknas. I övriga fall anser jag att kammarrätten inte behöver lägga ner något nämnvärt arbete för att självmant bedöma om ett mål har prejudikatvärde eller ej. Jag menar att detta är en fråga som normalt bör initieras av någon av parterna i målet.

En dispensregel bör även för kammarrätternas del - på motsvarande sätt som gäller t.ex. för hovrätterna - utformas på ett sådant sätt att dispens ges, förutom i prejudikatfallen och när det finns anledning att ändra avgörandet, även om det annars föreligger synnerliga skäl. Ett sådant kan vara att målet avser ett betydande belopp eller av annan anledning är av stor betydelse för den enskilde. Det bör dessutom finnas en möjlighet att överklaga kammarrättens beslut att ej meddela prövningstillstånd.

Dessa regler bör sammantaget ge kammarrätterna ett tillräckligt utrymme att till fullständig prövning ta upp de mål som rimligen bör underkastas en sådan.

En annan omständighet som kan bidra till tveksamheten är om man gör några vinster med hänsyn bl.a. till att kammarrätterna redan nu har möjlighet att avgöra sådana mål, där det saknas anledning att ändra det överklagade beslutet, på ett smidigt sätt utan att kommunicera överklagandet med motparten och till att ändringsdispens skulle behöva medges i ett alltför stort antal fall. Jag delar inte denna tveksamhet. Jag menar att dispensprövningen i praktiken kan utföras på ett mycket enkelt sätt. I flertalet fall kan referenten i målet själv utan svårighet och utan nämnvärd tidsutdräkt ta ställning till om det finns skäl att fullständigt pröva målet. Den arbetsinsats som krävs av referenten och av den ordförande, som skall delta i beslutet, är i det övervägande antalet fall av ringa omfattning. I de fall då det inte finns skäl att medge ändringsdispens uppstår alltid en viss effektivitetsvinst, även om målet hade kunnat avgöras på ett mycket enkelt sätt. Dels kan beslutet fattas av två personer, dels kan det utformas på ett enklare sätt utan motivering. Sammanfattningsvis vill jag hävda att merarbetet i de fall då dispens medges är begränsat och att tidsvinster uppstår i samtliga de fall då prövningstillstånd ej medges. Även om ändringsdispens medges i ett relativt stort antal fall är jag övertygad om att det kommer att medföra klara vinster. Praktiskt använt ger systemet med ändringsdispens en möjlighet att från fullständig prövning undanta i första hand sådana mål där praxis är klar och där det inte föreligger några tveksamheter. Detta ökar i sin tur möjlig-

heterna att ägna mer tid åt de mål i vilka prövningstillstånd meddelas.

Jag anser inte heller att de svårigheter som finns att avgränsa området för dispensprövning inom en viss målgrupp innebär någon olägenhet. Det är fullt möjligt att låta dispensprövningen avse samtliga mål inom en och samma målgrupp. Undantag därifrån kan tänkas i fråga om t.ex. disciplinmål. Däremot kan det - i vart fall i ett inledande skede - vara lämpligt att avgränsa dispensprövningen till vissa målgrupper. Det bör t.ex. i princip inte komma i fråga att införa krav på ändringsdispens för sådana mål, där länsrätten fattar det grundläggande beslutet, dvs. främst i mål om administrativa frihetsberövanden. Skulle utredningens förslag att flytta beslutanderätten i körkortsmål till länsstyrelsen inte genomföras, bör dock ändringsdispens ändå kunna komma i fråga just för dessa mål. När det gäller övriga målgrupper bör ändringsdispensen nu begränsas till sådana målgrupper som innehåller ett inte oväsentligt antal mål. I övriga fall kan det antas att vinsterna blir tämligen små, om ens några.

Jag anser alltså att det inte finns någon anledning att vänta med att införa ett system med ändringsdispens. Detta skulle också te sig märkligt bl.a. med hänsyn till att utredningen föreslår nya eller utökade dispensregler på den allmänna domstolssidan när det gäller brottmål, verkställighet av beslut om umgänge eller vårdnad, vissa kronofogdemål och tvistemål om mindre värden.

Ett annat skäl till att jag anser att det är viktigt att redan nu införa ändringsdispens är att det enligt min mening är mycket angeläget att statsmakterna markerar att det måste finnas vissa gränser för rätten att fritt fullfölja varje förvaltningsärende genom instanserna. Jag är personligen tämligen övertygad om att en sådan åtgärd dessutom står i överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet.

Mot denna bakgrund anser jag att ändringsdispens bör införas främst i följande målgrupper.

Av länsrätternas nuvarande målgrupper bör ändringsdispens avse samtliga skattemål, bilregistermål och vägtrafikskattemål samt mål enligt socialtjänstlagen, lagen om bistånd till asylsökande och omsorgslagen. När det gäller skattemålen bör särskilt framhållas att de numera är underkastade ett kvalificerat omprövningsförfarande innan de överlämnas till länsrätten.

Körkortsmålen intar en mellanställning. Utredningen föreslår att de grundläggande besluten i dessa mål skall fattas av länsstyrelsen. Om det förslaget genomförs är dessa mål tveklöst väl lämpade för ändringsdispens. Jag anser dessutom att körkortsmålen är av sådan art att ändringsdispens bör införas även om länsrätterna liksom hittills skulle fatta beslut om körkortsingripande på ansökan av allmänt ombud.

När det gäller de nya målgrupper som länsrätten enligt utredningens

förslag kommer att få handläggas och där instanskedjan således förlängs bör ändringsdispens i första hand komma i fråga beträffande kriminalvårdsmål, studiestödsfall, mål från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, utom såvitt avser mål rörande återkallelse av legitimation, samt de mål som överklagas till länsrätt från länsstyrelse.

Domstolsförfarandelagen - det allmännas roll i processen

Jag delar den uppfattning som förs fram i 14 § förslaget till domstolsförfarandelag att domstolen i de fall, då enskild part inte har någon motpart, bör få uppdras åt en myndighet som har beslutat i saken att som part företräda det allmännas intresse i målet. Jag anser att det är ett lämpligt sätt att få till stånd en tvåpartsprocess. Av motiven till denna bestämmelse framgår dock att även en överprövande myndighet skall anses som en beslutsmyndighet och kunna inträda som part. Det finns enligt min mening inte tillräckliga skäl för att låta en överprövande myndighet kunna få ställning som part i ett mål. Det allmännas intresse får anses vara tillräckligt väl tillgodosett genom att den först beslutande myndigheten kan få ställning som part. Jag ser det som särskilt viktigt att en allmän försäkringskassa får denna möjlighet i socialförsäkringsmålen.

Motsvarande synsätt bör enligt min mening läggas på det allmännas offensiva roll (jfr 37 § förslaget till domstolsförfarandelag). Även den rätten bör inskränkas till den först beslutande myndigheten. Som utredningen framhåller bör allmän försäkringskassa också ges en sådan rätt, oavsett vad som följer av 20 kap 12 § lagen om allmänna försäkringsdomstolar om riksförsäkringsverkets roll.

6. Reservation av *Carl-Anton Spak* angående prövningstillstånd i kammarrätt (avsnitt 21.5.4)

Jag delar den mening som Arnold Joelsson har gett uttryck för i sin reservation om att det är lämpligt att inte avvakta med att införa prövningstillstånd i kammarrätt. Till vad han har anfört vill jag lägga, att det är viktigt att ta till vara alla rationaliseringsmöjligheter, som tillgodoser kraven på rättssäkerhet. Erfarenheterna hittills är nämligen sådana att det visar sig att statsmakterna inte anslår medel för verksamheten vid domstolarna i sådan utsträckning att rådande arbetsbalanser kan arbetas av med gällande regelsystem. Det gäller både de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna, som har ett gemensamt anslag och på vilkas effektivitet man bör ställa samma krav.

7. Reservation av *Göran Magnusson* (s), *Lotti Ryberg* (v), *Birthe Sörestedt* (s) och *Gunnar Thollander* (s) angående domstolsavgifter (avsnitt 21.5.5)

Vi delar inte majoritetens uppfattning att det behöver utredas om avgifter skall införas för överklagande av domar. Det finns, enligt vår mening, ingen anledning att ens överväga om sådana avgifter skall införas. Att rätten att överklaga en förvaltningsdomstols dom skall vara beroende av om den enskilde betalar en avgift är en principiellt mycket tveksam nyordning. I förvaltningsdomstolarna är det dessutom fråga om tvister mellan en enskild medborgare och en myndighet. Det är alltså inte två jämbördiga parter som är oense. Om rätten att överklaga domstolsavgöranden görs beroende av pengar, finns det vidare en risk för att medborgarnas förtroende för myndigheter och domstolar skadas. Det kan också innebära att människor faktiskt går miste om de rättigheter som de tillförsäkras i lag. Det ser vi som ett hot mot rättssäkerheten och ett större problem än en eventuell överkonsumtion av överklagandemöjligheten. Dessutom är det mycket tveksamt om ett avgiftssystem verkligen skulle innebära några reella besparingar för domstolsväsendet. Först och främst är den avgiftsnivå som majoriteten uttalar sig om så låg att den inte lär ha någon som helst effekt på överklagandefrekvensen. Dessutom leder ett avgiftssystem till administrativt merarbete för domstolarna. Slutligen vill vi framhålla att det inte har klarlagts hur många av de ca 12 procent av länsrätternas avgöranden som överklagas, som är att anse som "okynnesbesvär".

8. Reservation av *Martin Olsson* (c) angående kommunalbesvärsmål (avsnitt 22.3)

Kommunalbesvär bör enligt min mening även i fortsättningen i första instans prövas av kammarrätt, vari förutom tre lagfarna domare även ingår två speciella ledamöter med god kännedom om kommunal verksamhet. Jag motsätter mig alltså utredningsmajoritetens förslag att även dessa mål skall prövas av länsrätt i första instans.

Rätten för en kommunmedlem att besvära sig över beslut fattade av kommunen (primärkommunen, landstingskommunen eller församlingen) är ett betydelsefullt inslag i vår rättsordning. Möjligheten att få domstolsprövning av frågan om ett kommunalt beslut överensstämmer med lagstiftningen får ses som en viktig del av kontrollen av att kommunerna inte överskrider sina befogenheter och den enskildes rätt respekteras.

Enligt den gällande kommunallagen får kommunmedlem besvära sig över kommunalt beslut, som klaganden anser inte har kommit till i

laga ordning, eller står i strid mot allmän lag, eller på annat sätt överskrider deras befogenhet som har fattat beslutet, eller kränker klagandens enskilda rätt, eller annars vilar på orättvis grund. Den nya kommunallagen som träder i kraft den 1 januari 1992 innebär i sak inte några större förändringar beträffande besvärsgrunderna men begreppet kommunalbesvär ersätts av laglighetsprövning.

Kommunalbesvär avseende primärkommuner prövades tidigare av länsstyrelsen som första instans, och besvär gällande landstingskommun direkt av regeringsrätten. Den 1 januari 1981 blev kammarrätten första instans för alla kommunalbesvärsmål. Vid behandling av dessa mål skall kammarrätten bestå av tre lagfarna domare och två särskilda ledamöter, vilka båda skall ha god kännedom om kommunal verksamhet.

Denna handläggning av kommunalbesvärsmålen hade efter en noggrann prövning föreslagits av den år 1977 tillsatta Kommunalbesvärskommittén. Dess förslag stöddes av en majoritet av remissinstanserna medan en minoritet ansåg att en länsinstans borde behållas.

Mot bakgrund av strävan efter att nå enhetlighet så att länsrätt är första domstolsinstans i praktiskt taget alla förvaltningsmål och därigenom minska måltillströmningen till kammarrätterna föreslår domstolsutredningens majoritet att även kommunalbesvären skall prövas av länsrätt i första instans. Någon särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av överklaganden av dessa mål föreslås ej heller.

Jag kan inte dela utredningsmajoritetens synpunkter och bedömning i denna del och jag vill anföra några skäl till varför jag anser att nuvarande instansordning bör bestå.

Kommunalbesvärsmålen är speciella till sin karaktär bl.a. för att det dels gäller att bedöma om kommunens fattade beslut är lagenligt, dels ofta är belut, som fattats av stora församlingar, alltså fullmäktige.

Den nuvarande ordningen tillkom som nämnts efter förslag av Kommunalbesvärskommittén, vilken - till skillnad från domstolsutredningen - hade att pröva just frågorna om kommunalbesvär.

Under den tioårsperiod som nuvarande instansordning och krav på särskild sammansättning av kammarrätt tillämpats har systemet fungerat väl. De särskilda ledamöterna har tillfört domstolen värdefull kunskap vid den ofta kvalificerade lämplighetsprövning som behövt göras. Erfarenheterna av kammarrätternas handläggning av de cirka 1 400 kommunalbesvärsmålen per år är goda.

Frågan är nu om man skall avveckla ett väl fungerande system för att få större enhetlighet och i viss utsträckning avlasta kammarrätternas arbete. Enligt min mening är skälen härför helt otillräckliga. Tvärtom finns starka skäl för att kommunalbesvären även fortsättningsvis bör prövas enligt nuvarande regler.

En ny kommunallag börjar att tillämpas 1992. Den präglas av större frihet för kommunerna att utforma sin organisation och att bedriva sin verksamhet. Förmodligen kommer det att finnas anledning - främst under de första åren - att i fler fall än tidigare få lagligheten i kommunalt fattade beslut prövade. Bl.a. torde frågor om minoritetens möjlighet till insyn i den kommunala verksamheten komma att få prövas sedan den nya kommunallagen ger den kommunala majoriteten betydligt vidgade möjligheter att fritt forma nämndorganisation m.m. Över huvud taget är kommunalbesvärsmöjligheten viktig för att den enskilde skall kunna hävda sin rätt och för att kommunala organ inom ramen för en vidsträckt kommunal demokrati inte skall kunna överskrida de befogenheter som enligt kommunallagen och dess förarbeten tillkommer dem.

Införande av en ny kommunallag talar för att det nu blir speciellt betydelsefullt att målen handläggs i den ordning som gällt och med samma sakkunskap som hittills ingått i kammarrätten.

Bland de faktorer som under 70-talet anfördes - bl.a. i prop. 1979/80:105 - mot införande av en ordning med prövning i länsrätt i första instans var behovet av att i rimlig tid få ett slutligt avgörande av kommunalbesvärs mål. Detta motiv kvarstår enligt min uppfattning med oförminskad styrka.

Nämndemännen i länsrätten utses av landstinget (eller av kommun som ej ingår i landsting). Om ett kommunalbesvärs mål gäller ett landsting uppstår alltså alltid den situationen att de nämndemän som skall döma i målet är utsedda av vederbörande landsting. Motsvarande situation gäller för kommun som ej ingår i landsting. Även om man bör kunna utgå ifrån att samtliga nämndemän tar ställning oberoende av vilket organ som utsett dem är det principiellt betänkligt att införa en instansordning som medför att de landstingsutsedda nämndemännen skall ta ställning till om deras eget landsting handlat lagenligt eller ej.

Vid sammanvägning av skäl för och emot att behålla nuvarande instansordning för kommunalbesvär anser jag att övervägande såväl praktiska som principiella skäl talar för bibehållande av nuvarande instansordning.

9. Reservation av *Lotti Ryberg* (v) angående kommunalbesvärs mål (avsnitt 22.3)

Till skillnad från utredningens majoritet anser jag att politiskt fattade beslut i kommuner och landsting inte skall överklagas till länsrätt utan till kammarrätt. Orsakerna till detta är flera.

Kommunerna och landstingen kommer att genomgå stora förändringar under de närmaste åren, både vad gäller beslutsprocesser och uppgifter. De nya kommunallagen ger t.ex. kommunerna stor frihet

att själva bestämma hur den kommunala demokratin skall utformas. Likaså kommer troligen en relativt stor del av den service och det stöd kommunerna erbjöd sina invånare under senaste decennierna att utföras av privaträttsliga subjekt. Även om detta i och för sig är ett naturligt och i vissa fall efterlängtat steg är konsekvenserna, för kommuner, utförare och brukare, för närvarande svåröverskådliga.

Det är min uppfattning att en enhetlig rättstillämpning och därmed en i många fall eftersträvansvärd likhet mellan kommunerna befrämjas av att politiska beslut överklagas till fyra domstolar med relativt stora domkretsar i stället för till 24 domstolar med ett betydligt mindre verksamhetsområde. Likaså ökar möjligheterna att snabbt få ett slutgiltigt ställningstagande i viktiga lagtolkningsfrågor.

Likaså ser jag ett problem i att många för kommunerna och de enskilda medborgarna viktiga områden styrs av ramlagar. Ramlagar är nödvändiga för att verksamheten skall kunna anpassas till lokala förhållanden och t.ex. politiska majoriteter i kommunerna. Med det blir också svårare för domstolarna att genomföra en strikt laglighetsprövning av beslut när den lag som skall prövas är vag och de normer som skall tillämpas formuleras "efter vad som är skäligt", "om särskilda skäl föreligger", "övriga omständigheter av betydelse" etc. Också här är det nödvändigt att en fast rättspraxis utvecklas. Möjligheterna till det ökar om kommunalbesvär förs direkt till kammarrätt. T.ex. kan det vara nödvändigt att komplettera domarnas kunskaper med teorier och erfarenheter som ligger utanför det som den traditionella juristutbildningen och domarutbildningen ger. Både ramlagar och offentlig rätt i dess nuvarande utformning är företeelser, vars problem behöver utredas ytterligare innan de kan lösas.

Jag anser också att det är viktigt att markera den politiska beslutsprocessens särart och att framhäva den demokratiska ordningens betydelse i vårt samhälle. Politiska beslut är inte suveräna och naturligtvis inte innebära att ens de politiskt valda församlingarna får bryta mot de i demokratisk ordning stiftade lagarna. Men att dessa beslut skall överklagas i samma ordning som myndighets- och förvaltningsbeslut känns för mig främmande.

Det kan i och för sig diskuteras om kammarrätterna är de lämpligaste domstolarna att hantera kommunalbesvär. Det är möjligt att politiskt fattade beslut bör laglighetsprövas i en särskild domstol.

10. Reservation av *Lotti Ryberg* (v) angående tvåpartsprocess, det allmänna i den offensiva rollen, (avsnitt 25.3)

Jag reserverar mig mot utredningens majoritetsuppfattning att en myndighet som omprövat en annan myndighets beslut skall ha rätt att överklaga ett senare domstolsavgörande. I utredningen talas t. ex. om

länsstyrelser som skall kunna överpröva vissa kommunala beslut.

Jag anser att en sådan överklagansmöjlighet för myndigheten inte står i överensstämmelse med gällande principer om den enskildes rättssäkerhet.

Den enskilde måste kunna klaga på ett myndighetsbeslut och vara säker på att den överprövande myndigheten är helt opartisk. Myndigheten skall inte, vid ett för den enskilde positivt utfall i en domstol, kunna överklaga domstolens dom. Den enskilde kan, om en sådan ordning införs, känna fullt förståeliga tvivel om myndighetens möjligheter att opartiskt och förutsättningslöst pröva hans/hennes tvist med den först beslutande myndigheten.

Han/hon kan också känna sig osäker på om det verkligen är lämpligt att till överprövande myndigheten avslöja alla sakförhållanden han eller hon vill åberopa. I ett senare skede kan det kanske komma att användas mot den enskilde.

En ordning där en överprövande myndighet får överklaga en domstols dom, oavsett skäl, kommer knappast att öka den enskildes tilltro till myndigheterna eller rättssäkerheten.

Prejudikatbildning och rättsutveckling kan påverkas negativt av att enskild inte vågar eller inte bryr sig om att överklaga beslut. En annan möjlighet är att domstolarna får betydligt fler överklaganden; den omprövande myndigheten ses bara som en transportsträcka för att få en reell prövning i domstol. Ingen av dessa konsekvenser är önskvärda.

Jag anser att myndigheternas intresse av en överklagansmöjlighet väger lätt i jämförelse med de olägenheter som uppkommer med den föreslagna ordningen.

11. Reservation av *Lars Andersson* (nyd), *Britta Bjelle* (fp), *Holger Gustavsson* (kds), *Birgit Henriksson* (m), *Martin Olsson* (c) och *Håkan Winberg* (m) angående rättegångskostnader i förvaltningsprocessen (avsnitt 25.8)

Enligt nu gällande regler får vid en process i förvaltningsdomstol där den enskilde är motpart till det allmänna den enskilde i regel stå för sina egna kostnader även om han vinner i processen. Utredningen föreslår nu att det allmänna i vissa av dessa fall skall svara för den enskilde partens kostnader. Det är ett värdefullt steg i rätt riktning. Enligt vår mening blir dock ersättningsmöjligheterna även med utredningens förslag alltför begränsade. Vi anser därför att mer generösa regler för den enskilde är erforderliga.

Särskilda yttranden

1. Särskilt yttrande av *Göran Magnusson* (s), *Birthe Sörestedt* (s) och *Gunnar Thollander* (s) angående utredningens uppdrag

Regeringens tilläggsdirektiv

Utöver vad utredningen skriver i sin inledning i betänkandet anser vi att det också borde ha framgått vilka motiveringar justitieministern angett för beslutet. Av pressmeddelande och anföranden i Riksdagen framgår att regeringen anser att domstolarnas organisationsfrågor ska utredas med delvis andra utgångspunkter och med en annorlunda inriktning än som framgått av utredningens ursprungsdirektiv. Vad detta innebär har inte närmare preciserats; restriktiv inställning till olika specialdomstolar och behov av att väga in internationella aspekter, bl.a. EG-medlemskap, har anförts. Vidare har sagts att man inte kan anlägga samma syn på denna typ av verksamhet som man gör på annan offentlig verksamhet, eftersom det inte är fråga om en ordinär myndighetsorganisation.

Varje regering har naturligtvis att bestämma inriktningen på sina utredningar. Vi anser emellertid att ursprungsdirektiven inte ger anledning att befara att utredningen inte skulle beakta den ställning som domstolarna har enligt grundlagen.

Genom att de för domstolarna så viktiga organisationsfrågorna nu bereds enbart inom departementet undandras arbetet från parlamentariskt inflytande. Vi anser detta allvarligt, särskilt när det gäller domstolar, eftersom det är angeläget med bred förankring av beslut som reglerar dessas verksamhet.

2. Särskilt yttrande av *Gun Haak* angående utredningens uppdrag

Jag utgår ifrån att jag utsetts till expert i domstolsutredningen till följd av mångårig erfarenhet av domstolsarbete på kanslinivå samt som fackligt förtroendevald på central nivå i Statstjänstemannaförbundet; för övrigt den största arbetstagarorganisationen inom domstolväsendet.

Utifrån denna utgångspunkt har det varit självklart för mig att i

frågor där juridisk skolning på hög nivå varit en förutsättning för ställningstaganden, inta en något tillbakadragen hållning. Jag har naturligtvis deltagit i utredningsarbetet med stort intresse och har under hela tiden sett fram emot att det som ändå för mig har framstått som det viktigaste, nämligen att utredningens förslag angående fördelning av uppgifter m.m. jämfört med den framtida organisationen, skulle ta slutlig form.

Det är för mig givet att varje utredningsarbete skall innehålla en konsekvensbeskrivning. En sådan är ju i hög grad betygsättningen och kvittot på om utredningsarbetet i sin helhet är gjort med realistiska förslag som följd. I denna utredning ingår visserligen en kostnadsberäkning, men lika viktigt för mig är hur domstolsorganisationen kommer att utformas.

Inte enbart ur facklig synpunkt och såsom företrädare för personal har organisationsavsnittet av utredningen varit viktigt. Det skulle också bli i den delen av vårt arbete där svar skulle ges huruvida förutsättningarna i direktiven skulle komma att hålla, nämligen att föreslagna "lösningar skall främja rättssäkerheten och rättskipningens kvalitet, ge rationella och väl fungerande arbetsenheter och bevara goda förutsättningar för en lokal förankring av rättskipningen och ett vitalt lekmannainflytande".

Statskontoret fick således på nyåret 1991 regeringens uppdrag att för domstolsutredningens räkning och med utgångspunkt från vid den tiden genomfört arbete utreda de organisatoriska frågorna. Domstolsutredningen fick i mitten av september 1991 en muntlig redovisning av Statskontorets arbete. I början av november överlämnades Statskontorets rapport och blev därigenom officiell. 1991-11-07 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv att de organisatoriska frågorna inte längre skulle ingå som en deluppgift i domstolsutredningens uppdrag. Härigenom berövades utredningen varje reell möjlighet att diskutera den av Statskontoret framlagda rapporten såväl internt inom utredningen som ute i organisationen.

Genom nyssnämnda åtgärd föll även mycket av grunden för mitt deltagande i utredningen. I likhet med reaktionen efter justitiedepartementets idéskiss 1989 är den enda slutsatsen som är möjlig att dra av nu företaget utredningsarbete, att det i framtiden inte kan finnas utrymme för tillnärmelsevis det antal tingsrätter som finns idag. I detta perspektiv och utan att ha tillgång till några alternativ är det inte möjligt för mig att i nuläget ställa mig bakom förslagen att flytta delar av den frivilliga rättsvården bort från tingsrätterna.

Mycket av det som domstolsutredningen har kommit fram till vore jag i och för sig beredd att ställa mig bakom, dock endast under förutsättning att den framtida domstolsverksamheten kan bedrivas i enlighet med de förutsättningar som föreskrivits i direktiven.

Förslagen är i många stycken väl genomtänkta och realiserbara men utan beskrivning av effekterna - i det här fallet domstolsväsendets framtida struktur, geografiska spridning etc. - är arbetet, enligt min mening, endast delvis fullbordat.

3. Särskilt yttrande av *Sture Larsson* angående prövningstillstånd i brottmål (avsnitt 21.4.10)

Jag är införstådd med att samhällets resurser är begränsade också när det gäller att tillgodose rättsväsendets krav och att man därför måste försöka att fördela tillgängliga resurser så att förhållandevis mera sätts in på konflikter som är av stor eller vital betydelse för medborgarna i gemen. Mot den bakgrunden anser jag att man får acceptera att systemet med prövningstillstånd för tvistemål om mindre värden behålls och utvidgas till att omfatta värden upp till ett helt basbelopp. Däremot kan jag inte ställa mig bakom tanken att införa ett system med prövningstillstånd i ledet tingsrätt-hovrätt för brottmålen del. Mina huvudsakliga skäl härför är följande.

Av de åtgärder som samhället vidtar mot den enskilde torde det inte finnas någon som den drabbade upplever mera ingripande än att bli åtalad för brott, ställd inför domstol och ådömd straff, och detta oavsett om straffet blir böter eller någon annan påföljd. Till detta kommer att domstolens bedömning av ansvarsfrågan i vissa fall läggs till grund för ytterligare åtgärder mot den dömde, t.ex. körkortsin-gripande vid trafikbrott. Detta leder enligt min mening fram till att man inte kan tala om bagatellmål, när det är fråga om att döma en människa till straff, och att utdömande av straff måste ske i så rättssäkra former som möjligt. Att inom ramen för ett system med prövningstillstånd skapa tillräckliga garantier för att man inte vägrar prövningstillstånd även i mål där avgörandet skulle ha ändrats om målet tagits upp till prövning i sak, kan inte anses möjligt. Min åsikt är därför att det krav på rättssäkerhet som bör upprätthållas för brottmålen del blir tillgodosett endast om man har rätt till fullständig process i två instanser.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är ett system med prövningstillstånd för brottmål i ledet tingsrätt-hovrätt betänkligt också av det skälet att de mål som kan komma i fråga för systemet till övervägande del avgörs av tingsrätterna med en tingsnotarie som rättens ordförande. Tingsnotarierna är oprövade med avseende på lämplighet för domararbete och de saknar erfarenhet av processledning och kvalificerad bevisvärdering. Systemet med tingsnotarier som ordförande i rätten i dessa mål torde man av flera skäl vara hänvisad att behålla, och ur utbildningssynpunkt får det till och med anses önskvärt att så sker. Detta gör att det finns särskild anledning att vara tveksam mot en

ordning med prövningstillståndskrav för bötesmål i ledet tingsrätt-hovrätt. Visserligen deltar nämndemän i rätten när en tingsnotarie är ordförande, men att just i de mål där tingsrättens ordförande är minst kvalificerad inskränka rätten till fullständig överprövning i hovrätten är enligt min mening mindre välbetänkt.

Risken för felaktiga domar är en sida av problemet. En annan risk med ett system med prövningstillstånd är att allmänhetens förtroende för verksamheten försämras. De allra flesta som fått sin sak prövad av hovrätten och förlorat finner sig i det; de har fått en grundlig prövning och de kanske till och med har kommit till insikt om att de har fel. Det är förhållandevis få som försöker få till stånd en tredje prövning i högsta domstolen. Men hur reagerar den som anser sig oskyldigt dömd när hovrätten ger besked att hans överklagande inte ens tas upp till prövning? Här finns enligt min mening en avsevärd risk för att ett system med prövningstillstånd för brottmål i ledet tingsrätt-hovrätt påverkar allmänhetens förtroende för rättskipningen i negativ riktning. Man bör nämligen ha i åtanke att rätten att få sin sak i ett brottmål prövad i åtminstone två instanser är djupt rotad i svensk rättstradition.

Vinsterna med ett system med prövningstillstånd av här aktuellt slag torde bli mycket begränsade, dels därför att de mål som föreslås omfattade av systemet redan i dag är de minst resurskrävande, dels därför att systemet i viss utsträckning leder till en dubbelprovning. Sålunda måste hovrättens ledamöter först ta ställning till frågan om prövningstillstånd. Om sådant tillstånd ges återstår därefter en prövning av målet i sak. Ibland kan den senare prövningen komma att företas av helt andra ledamöter än de som deltog i den förra. Men även om så inte är fallet, måste en ny föredragning göras eller målet företas till huvudförhandling. Ett mål som omfattas av krav på prövningstillstånd kräver därför - om prövningstillstånd ges - mer resurser än ett jämförbart mål i vilket sådant tillstånd inte erfordras.

4. Särskilt yttrande av *Gunnar Dyhre* med instämmande av *Lars Ahlén* angående prövningstillstånd i kammarrätt (avsnitt 21.5.4) och det allmännas roll i processen enligt domstolsförfarandelagen (avsnitt 25.3)

Jag ansluter mig i allt väsentligt till vad ledamoten Joelsson i sin reservation anfört angående det lämpliga i att införa prövningstillstånd i kammarrätt.

Syftet med prövningstillstånd är att kunna sålla bort klara fall där förutsättningar för ändring i det överklagade beslutet inte föreligger. Därigenom skapas möjligheter för kammarrätten att ägna övriga mål en mer ingående prövning.

Utredningens förslag innebär vad gäller mål som prövas i allmän förvaltningsdomstol att länsrätt i flera fall skjuts in som första domstolsinstans. Instanskedjan förlängs därmed och ett ärende angående exempelvis byggnadslov kan komma att prövas i fem instanser. Därtill kommer att ett beslut av förvaltningsmyndighet i vissa fall skall omprövas av myndigheten i samband med överklagande.

Regler om prövningstillstånd bör enligt min mening införas i samband med att ändringar görs i instansordningen men inte begränsas till de målgrupper där instanskedjan förlängs. Utredningen har i avsnitt 21.5 redovisat olika målgrupper där prövningstillstånd kan komma i fråga. Jag delar i detta hänseende helt utredningens uppfattning men vill understryka att om ett system med prövningstillstånd skall få praktisk betydelse bör det omfatta skattemål samt vissa större målgrupper där fast praxis utbildats.

Med aktuell praktisk erfarenhet av arbetet i kammarrätt vill jag framhålla att ett system med prövningstillstånd i kammarrätt för vissa målgrupper skulle innebära avsevärda rationaliseringsvinster utan att rättssäkerheten nämnvärt påverkas. När ett mål kommer in till en kammarrätt lottas målet på viss rotel. Rotelinnehavaren - referenten - tar del av besvärslagan jämte handlingarna i målet för att besluta angående handläggningen. Referenten kan då snabbt bilda sig en uppfattning om det föreligger förutsättningar för ändring i det överklagade beslutet. Om referenten bedömer att beslutet är riktigt kan han på ett enkelt och relativt formlöst sätt föredra målet för ordföranden. Är båda ledamöterna ense om att prövningstillstånd inte skall meddelas kontrolläser ordföranden handlingarna i målet varefter beslut meddelas. För det fall referenten anser att prövningstillstånd skall meddelas erfordras ingen föredragning eftersom omröstningsreglerna innebär att prövningstillstånd skall meddelas om en av de ledamöter som prövar frågan anser att sådant skall meddelas. Antalet "dubbelföredragningar" - dvs. först i frågan om prövningstillstånd och därefter för slutligt avgörande - kan på detta sätt begränsas till ett minimum.

Det förhållandet att målet i kammarrätt - i de fall prövningstillstånd vägras - endast prövas av två ledamöter och inte av tre innebär inte att rättssäkerheten nämnvärt försämras. Det förtjänar att i detta sammanhang nämnas att antalet skiljaktiga meningar i enklare mål är mycket litet.

Jag ansluter mig även till vad ledamöten Joelsson anfört mot förslaget att en överprövande myndighet skall kunna träda in som part i en högre instans. Jag finner det från framför allt principiella men även från praktiska synpunkter olämpligt att en myndighet, som efter besvär överprövat ett förvaltningsbeslut, skall kunna uppträda som part i en högre instans.

5. Särskilt yttrande av *Lotti Ryberg* (v) angående införande av tvåpartsprocess och förvaltningsdomstolarnas utrednings-skyldighet

Den nuvarande ordningen i förvaltningsdomstolarna, som formellt är en process utan motstående intressen, är på många sätt otillfredsställande. Empiriska studier och erfarenheter från inblandade i bl. a. socialrättsliga ärenden visar att denna processordning inte är med verkligheten överensstämmande.

Oavsett om det är fråga om ett för den enskilde gynnande eller förpliktigande beslut kan både myndigheternas företrädare och de enskilda klaganden som varit inblandade i processer berätta att det i praktiken föreligger ett partsförhållande med olika intressen och olika utgångspunkter. Det är naturligt - det allmännas intresse är inte detsamma som den enskildes intresse. En myndighet och dess tjänsteman måste göra helt andra ekonomiska, administrativa, kunskapsmässiga och politiska överväganden i sin lagtolkning än vad en enskild kan eller behöver göra.

Men också andra aspekter skapar motsättningar; professionsintressen, arbetsbelastning, prestigetänkande osv. Man får inte heller glömma att en myndighet har en maktposition och möjligheter att utöva makt gentemot den enskilde. Någon möjlighet att uppväga denna grundläggande ojämlikhet har den enskilde medborgaren inte. Det är därför både önskvärt och nödvändigt att införa en tvåpartsprocess i förvaltningsdomstolarna.

Men jag är tveksam till att domstolsutredningen inte tar ställning för en utvidgad rätt till rättshjälp i förvaltningsärenden. Idag är det svårt att få rättshjälp i förvaltningsmål med hänvisning till bl. a. domstolarnas utredningsskyldighet. Om man inför en tvåpartsprocess och låter en beslutsfattande myndighet få ställning av motpart till en enskild kommer ojämlikheten mellan parterna att bli än större än idag.

Utredningen påpekar att domstolens materiella processledning måste öka, framför allt om den enskilde för sin talan själv utan hjälp av ett ombud. Samtidigt sägs att "parterna kan komma att sörja för att processmaterialet blir fylligare ... domstolen faktiskt avlastas en del av ansvaret för att sakfrågorna i målet blir tillräckligt uttömmande." Det finns fler yttranden i texten som pekar mot att domstolarnas utredningsansvar blir mindre i en tvåpartsprocess. T. ex. "(A)tt en domstol ex officio behöver svara för mera betydande delar av utredningen i ett mål är alltid beklagligt."

Jag måste erkänna att jag känner mig osäker vad denna typ av uttalanden får för faktiska konsekvenser för en enskild person i förvaltningsmål. Helt klart är att den nuvarande ordningen är otillräcklig att en enskild klagande redan har för små möjligheter att få hjälp i förvaltningsmål.

Det kan inte avhjälpas med att domstolarna utövar en mer aktiv processledning till förmån för den enskilde. Det räcker knappast att domstolen uppmanar den enskilde att ta klar ställning till en motparts utredning eller partsinlaga. Den enskilde måste t. ex. få hjälp att få kännedom om de rättsliga konsekvenser av hans/hennes ställningstagande och ha en företrädare som har till uppgift att vara partisk till den enskildes fördel. Det kan helt naturligt en domare aldrig vara. Än mindre kan en myndighet, vars beslut skall ifrågasättas, vara det.

Det är också viktigt att den enskilde får hjälp att skaffa fram egen utredning kring de omständigheter han/hon åberopar. Det går inte att utgå från en myndighets yttranden och låta den enskilde ta ställning till dem.

Inom förvaltningsrätten strävar man ofta efter ett målrationellt beslutsfattande. När domstolen skall avgöra vad som är rationellt, vilket domslut som är "bäst", måste domaren ha kunskap och kännedom om en mängd olika faktorer. Det kan t. ex. röra sig om de bedömningar och de särskilda professionskunskaper som olika experter, olika yrkesgrupper använder sig av; arkitekter, läkare, psykologer, socialsekreterare m. fl. Det kan vara helt avgörande för utgången av ett mål om den enskilde lyckas kontakta och få ett utlåtande från en sådan expert eller lyckas åberopa rätt omständigheter. (För utförligare beskrivningar av olika juridiska beslutsmodeller, lagars funktion osv. rekommenderar jag läsning av olika rättssociologiska skrifter.)

Människors kontaktnät, kunskaper och möjligheter i vårt samhälle är mycket skiftande och mycket ojämnt fördelat. Det visas i den ena sociologiska undersökningen efter den andra.

I konflikter som har gått till domstol kan förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet i någon mån kompensera detta. Men för det första räcker inte det och för det andra anser jag att utredningens skrivningar på detta område är oklara och kan leda till att domstolarnas utredningsskyldighet avseende t. ex. olika sakförhållanden och deras relevans minskar. Ett sätt att avhjälpa nuvarande och eventuella kommande brister är att utöka möjligheten till rättshjälp för den enskilde. Inte heller bör rättshjälpen enbart omfatta hjälp av advokater eller jurister utan omfatta också andra kompetenta ombud för den enskilde.



Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flyktning- och immigrationspolitiken. A.
 2. Finansiell tillsyn. Fi.
 3. Statens roll vid främjande av export. UD.
 4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
 5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
 6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
 7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
 8. Beskattning av kraftföretag. Fi
 9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
 10. Affärstiderna. C.
 11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
 12. Ungdom och makt. C.
 13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
 14. Den regionala bil- och körkortadministrationen. K.
 15. Informationsroll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
 16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
 17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets- säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
 18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
 19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
 20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
 21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
 22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
 23. Ett nytt BFR - Bygghälsningen på 90-talet. Bo.
 24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
 25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
 26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
 27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
 28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
 29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
 30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
 31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
 32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
 33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
 34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
 35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
 36. Ny kunskap och förnyelse. C.
 37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
 38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
 39. Säkrare förare. K.
 40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
 41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
 42. Aborterade foster, m.m. S.
 43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
 44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
 45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
 46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
 47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
 48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
 49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
 50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
 51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
 52. Alkoholbeskattningen. Fi.
 53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
 54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
 55. Sveriges nationalrapport till FN:s konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
 56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
 57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. A.
 58. Ett nytt turistråd. I.
 59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1. Konkurrens för ökad välfärd. Del 2. Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
 60. Olika men ändå lika. Om invandrardomar i det mångkulturella Sverige. C.
 61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
 62. Vissa särskilda frågor beträffande integritets-skyddet på ADB-området. Ju.
-

Kronologisk förteckning

63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
 64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
 65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
 66. Hemslöjd i samverkan. I.
 67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.
 68. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. C.
 69. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. C.
 70. Ombudsman för barn och ungdom. S.
 71. Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. U.
 72. En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. U.
 73. Vänersjöfarten. K.
 74. Krediter för utveckling. UD.
 75. Organiserad rasism. A.
 76. Miljön och förpackningarna. M.
 77. Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. M.
 78. Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. S.
 79. Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. K.
 80. Kommunalt partistöd. C.
 81. Fastighetsleasing. Ju.
 82. Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande. I.
 83. FoU för industriell utveckling. Svensk kollektivforskning 1991. I.
 84. Smuggling och tullbedrägeri. Fi.
 85. Historiska arrenden - förslag till friköpslag. Ju.
 86. Ny hyreslag. Bo.
 87. Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. Fö.
 88. Stöd och samordning kring psykiskt störda - ett kunskapsunderlag. S.
 89. Försäkringsrörelse i förändring 1. Fi.
 90. Konkurrensneutral energibesättning. Fi.
 91. Forskning och utveckling för totalförsvaret. Kartläggning och probleminventering. Fö.
 92. Rätt till bostad - om psykiskt störda boende. S.
 93. El från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet. N.
 94. ELSU 91. Förslag till omfattning, organisation och finansiering av det svenska elsäkerhetsarbetet. N.
 95. Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet. M.
 96. Lantmäteriutbildningar i Luleå och Lund. Bo.
 97. En väg till delaktighet och inflytande - tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. S.
 98. Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. Fi.
 99. Statistiken inom livsmedelssektorn - förslag till förändringar. Jo.
 100. Neutral företagsbesättning. Fi.
 101. Landskap Näring Kunskap, del 1 - 4. Jo.
 102. Svenska kyrkans medlemmar och kyrkostatfrågan. C.
 103. En ny sjömanslagstiftning. K.
 104. Konkurrensen inom den kommunala sektorn. C.
 105. Filmkultur och filmkulturell verksamhet i Sverige. Ku.
 106. Domstolarna inför 2000-talet. Del A-B. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
- HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
- Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
- Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]
- Fastighetsleasing. [81]
- Historiska arrenden - förslag till friköpslag. [85]
- Domstolarna inför 2000-talet. Del A-B. [106]

Utrikesdepartementet

- Statens roll vid främjande av export. [3]
- Bistånd genom internationella organisationer. [48]
- Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
- Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
- Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]
- Krediter för utveckling. [74]

Försvarsdepartementet

- Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
- Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
- Forskning och teknik för flyget. [53]
- Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. [87]
- Forskning och utveckling för totalförsvaret. Kartläggning och probleminventering. [91]

Socialdepartementet

- Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
- Lokala sjukförsäkringsregister [9]
- Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
- Gemensamma regler - lagsättning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
- Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
- Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
- Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
- Aborterade foster, m.m. [42]
- Handikapp, Valfärd, Rättvisa. [46]

- På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
- Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]
- Ombudsman för barn och ungdom. [70]
- Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. [78]
- Stöd och samordning kring psykiskt störda - ett kunskapsunderlag. [88]
- Rätt till bostad - om psykiskt stördas boende. [92]
- En väg till delaktighet och inflytande - tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. [97]

Kommunikationsdepartementet

- Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
- Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]
- Säkrare förare [39]
- Vänersjöfarten [73]
- Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. [79]
- En ny sjömanslagstiftning. [103]

Finansdepartementet

- Finansiell tillsyn. [2]
- Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
- Beskattning av kraftföretag. [8]
- Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. [27]
- Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljö-räkenskaper. [37]
- Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljö-räkenskaper. Bilagedel. [38]
- Alkoholbeskattningen. [52]
- Smuggling och tullbedrägeri. [84]
- Försäkringsrörelse i förändring 1. [89]
- Konkurrensneutral energibeskattnig. [90]
- Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. [98]
- Neutral företagsbeskattning. [100]

Utbildningsdepartementet

- Särskolan -en primärkommunal skola. [30]
 - Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
 - Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
-

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]
Att förvalta kulturmiljöer. [64]
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]
Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990
med särskilda studier av Operan, Dramaten
och Riksteatern. [71]
En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som
pedagogisk resurs. [72]

Jordbruksdepartementet

Statistiken inom livsmedelssektorn - förslag till
förändringar. [99]
Landskap Näringskunskap, del 1 - 4. [101]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet. [57]
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]
Organiserad rasism. [75]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Bygghälsan på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]
Statens bostadskreditnämnd - organisation och
dimensionering. [61]
Ny hyreslag. [86]
Lantmäteriutbildningar i Luleå och Lund. [96]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]
Ett nytt turistråd. [58]
Hemslöjd i samverkan [66]
Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande. [82]
FoU för industriell utveckling. Svensk kollektiv-
forskning 1991. [83]

Näringsdepartementet

EI från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet.
[93]
ELSU 91. Förslag till omfattning, organisation och
finansiering av det svenska elsäkerhetsarbetet. [94]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdom och makt. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med
en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys
av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkur-
rensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kom-
munala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny
organisation av stödet till myndigheter och rege-
ringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny
organisation av stödet till myndigheter och rege-
ringskansli. Bilagedel. [41]
Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.
Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.
Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]
Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det
mångkulturella Sverige. [60]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverk-
samteten med avsteg från statlig reglering m.m. [68]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverk-
samteten med avsteg från statlig reglering m.m.
Särskild bilaga. [69]
Kommunalt partistöd. [80]
Svenska kyrkans medlemmar och kyrka-
statfrågan. [102]
Konkurrensen inom den kommunala sektorn. [104]

Statens offentliga utredningar 1991

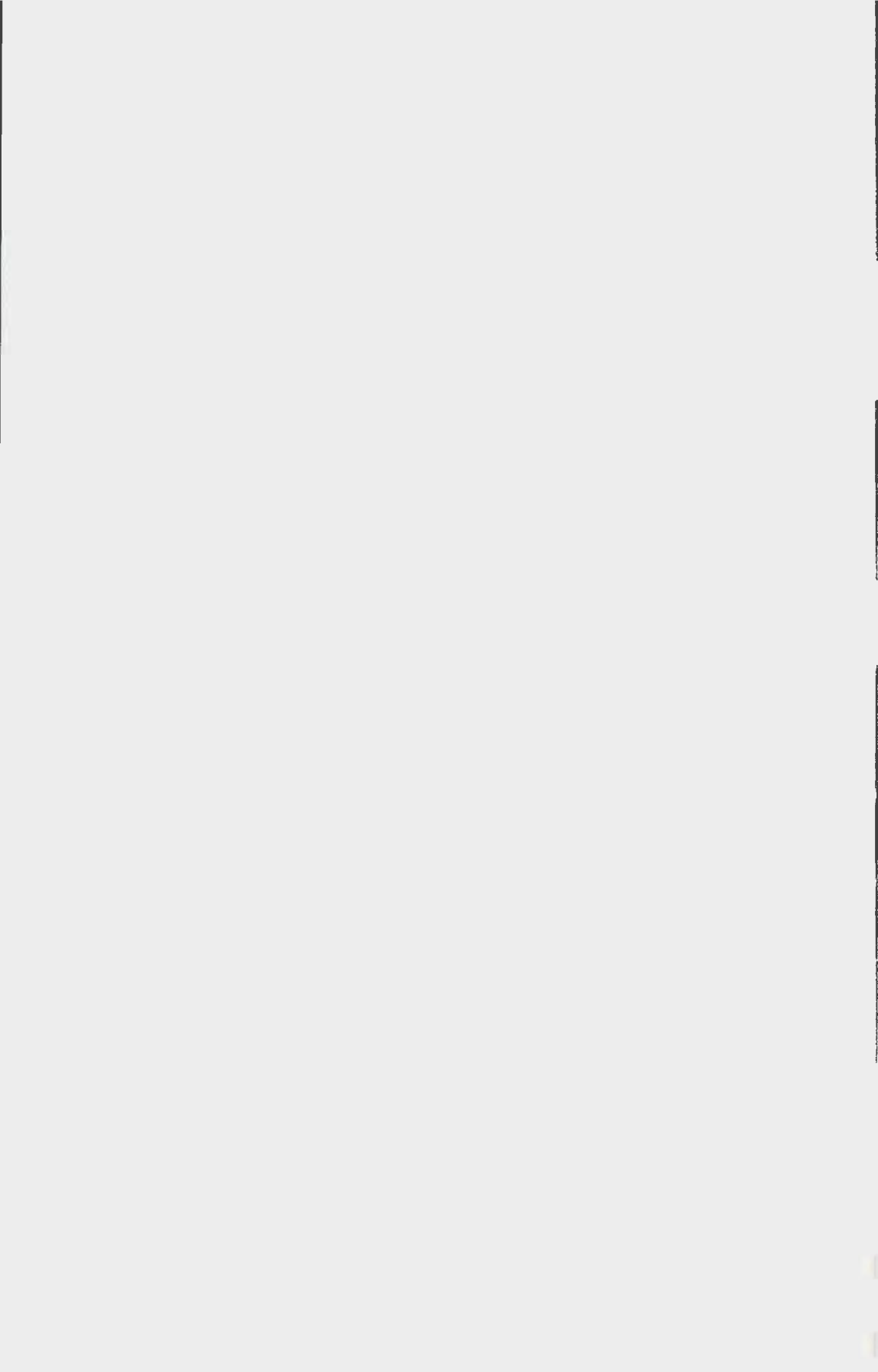
Systematisk förteckning

Miljödepartementet

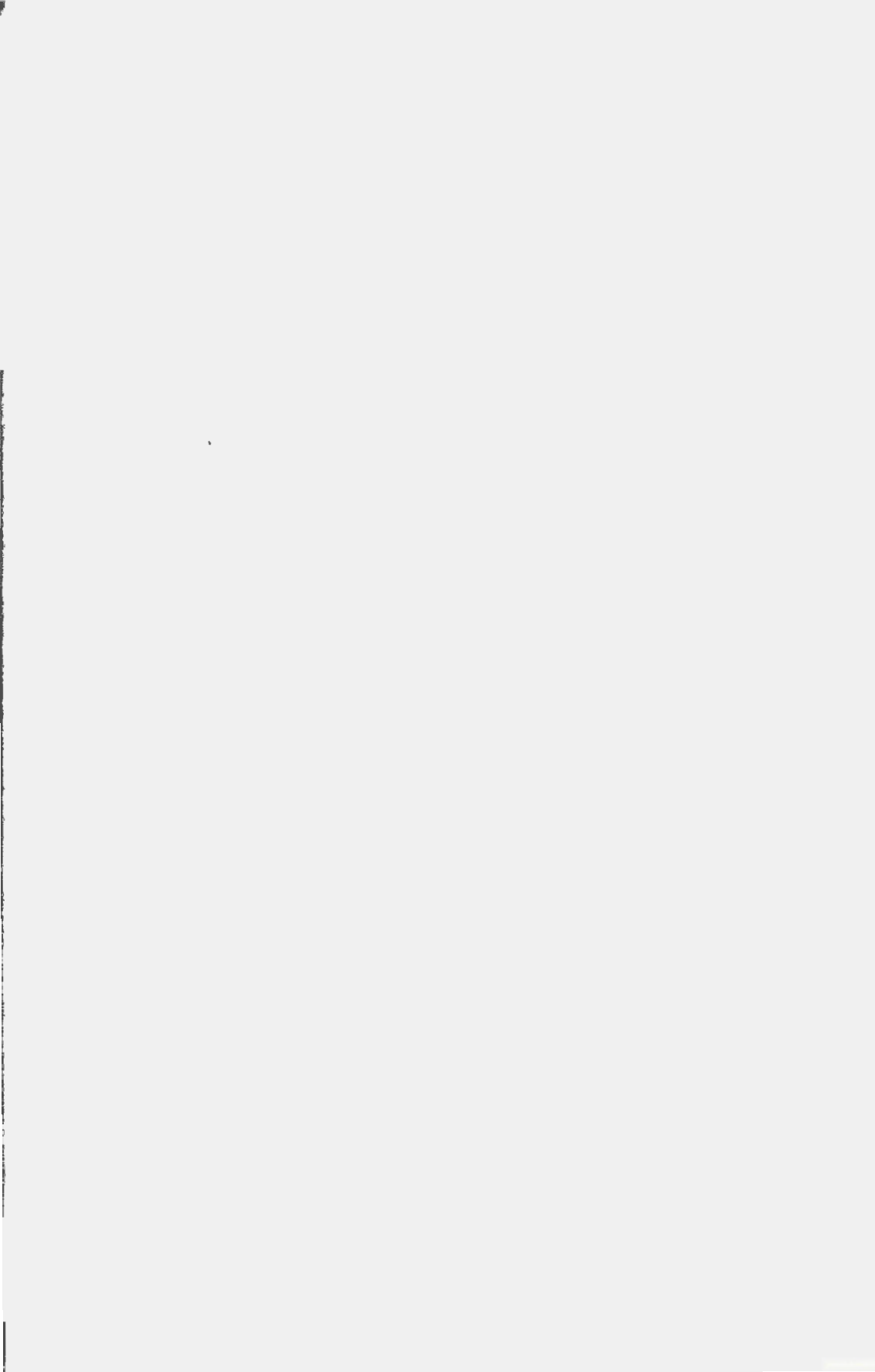
- Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
- Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
- Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
- Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
- Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]
- Miljön och förpackningarna. [76]
- Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. [77]
- Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet. [95]

Kulturdepartementet

- Filmkultur och filmkulturell verksamhet i Sverige. [105]
-







ISBN 91-38-10944-1

ISSN 0375-250X

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM.
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.