Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen

och specialisering för skattemål

Betänkande av Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen

Stockholm 2014

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2014:76

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskanslets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför.
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)
En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.
Omslag: Elanders Sverige AB.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24193-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen förordnade den 8 maj 2013 tf. kammarrättspresidenten Mari Andersson till särskild utredare. Den 1 juni 2013 förordnades kammarrättsassessorn Pia Cedermark och kammarrättsassessorn Hanna Kristiansson till sekreterare i utredningen.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 4 juni 2013 kanslirådet Annica Axén Linderl, Finansdepartementet, och rättssakkunniga Martina Löfstrand, Justitiedepartementet.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 4 juni 2013 kanslirådet Charlotta Carlberg, Näringsdepartementet, advokaten Mahmut Baran, Bird & Bird (numera justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen), professorn Ulrik von Essen, Stockholms universitet, lagmannen Owe Horned, Förvaltningsrätten i Linköping, f.d. lagmannen Ingvar Paulsson, Domstolsverket, skattejuristen Kerstin Nyquist, Svenskt Näringsliv, och enhetschefen Ulrika Lundström, Skatteverket.

Utredningen som har antagit namnet Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen överlämnar betänkandet (SOU 2014:76).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i november 2014

Mari Andersson

/Pia Cedermark
Hanna Kristiansson

Innehåll

Förkortningar **17**

Sammanfattning **19**

1 Författningsförslag **29**

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 29

1.2 Förslag till lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624) 31

1.3 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) 32

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 35

1.5 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) 41

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel, m.m. 42

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:575) mot skatteflykt 43

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring 44

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor 45

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter 46

1.11 Förslag till lag om ändring i tullagen (2000:1281) 47

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation 48

1.13 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) 49

1.14 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227) 51

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt 52

1.16 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) 53

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1245) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster 55

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet 57

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion 58

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion 59

2 Utredningens uppdrag och arbete 61

3 De allmänna förvaltningsdomstolarnas utveckling 65

3.1 Förvaltningsrättskipningen i Sverige före 1971 65

3.2 1971 års förvaltningsrättsreform 66

3.3 Mellankommunala skatterätten 67

3.4 1979 års länsrättsreform ... 72
3.5 Hanteringen av socialförsäkringsmålen ... 72
3.6 Målområdet utökas ... 74
3.7 Från enparts- till tvåpartsprocess ... 75
3.8 Migrationsdomstolarna ... 77
3.9 2010 års förvaltningsrättsreform ... 80

4 Rättssäkerhet och domstolsprocess ... 89

4.1 Allmänt om rättssäkerhetsbegreppet ... 89
4.2 Effektivitet och processekonomi ... 93
4.3 Vad innebär rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna? ... 96
4.4 Domstolsprocessen i allmän förvaltningsdomstol ... 98
4.4.1 Processens utformning ... 98
4.4.2 Indispositiva mål ... 99
4.4.3 Tvåpartsprocess ... 100
4.4.4 Domstolens utredningsskyldighet – materiell processledning ... 102
4.4.5 Processlägesöversikt ... 108
4.4.6 Domskäl ... 110
4.5 Kort jämförelse mellan processen enligt förvaltningsprocesslagen och processen enligt rättegångsbalken ... 114

5 Grundläggande ställningstaganden avseende förvaltningsprocessen ... 117

5.1 Domarens kompetens – generalist eller specialist? ... 117
5.2 Materiell processledning främjar rättssäkerheten ... 119
5.3 Förberedande sammanträde ... 129
5.4 Skriftlig sammanställning under handläggningen ... 130

5.5 Tydliga domskäl främjar rättssäkerheten 133
5.6 Tyngdpunkten i första instans 135

6 Domstolarnas hantering av skattemål 139

6.1 Förvaltningsdomstolarnas hantering av skattemål 139
6.2 Hur hanteras skattemål i andra länder? 147

7 Specialisering av skattemålshanteringen 155

7.1 Vad innebär specialisering? 157
7.2 Tidigare sammanhang där frågor som rör specialisering har behandlats 163
7.3 Skattemålsfördelningen mellan länsrätter respektive förvaltningsrätter 173
7.4 Har 2010 års förvaltningsrättsreform medfört de ökade möjligheter till specialisering av skattemålshanteringen i domstol som reformen syftade till? 178
7.5 Hur arbetar förvaltningsrätterna med specialisering i fråga om skattemål i dag? 183
7.6 Effekter av domstolarnas specialisering efter reformen 191
7.7 Finns det anledning till en ökad specialisering av skattemålshanteringen? 194
7.7.1 Vilka är de önskade och förväntade effekterna? 194
7.7.2 Är specialisering rätt verktyg för att uppnå de önskade och förväntade effekterna? 195
7.8 Vad behövs för att en förvaltningsrätt ska kunna ha en kvalitativ skattemålsspecialisering? 197
7.8.1 Skattedomare behöver kontinuerlig fortbildning på skatteområdet 198
7.8.2 Varje skattedomare bör lägga cirka 50 procent av sin arbetstid på skattemål 199
7.8.3 På varje förvaltningsrätt som hanterar skattemål bör finnas minst fyra domare som arbetar specialiserat med skattemål 201

7.8.4 Varje förvaltningsrätt som hanterar skattemål bör hantera minst 750 skattemål per år 201

7.9 Vilken specialiseringsmetod bör väljas? 203
7.9.1 Koncentration genom särskilda domstolar eller särskilda forumregler 204
7.9.2 Domstolsintern specialisering – kombinerad med färre domstolar 210

7.10 Specialisering i kammarrätterna 216

7.11 Bör det finnas ytterligare specialisering inom skatteområdet? 219

7.12 I vilka andra avseenden kan hanteringen av skattemål förbättras? 220

8 Vissa frågor rörande förvaltningsrättens sammansättning 223

8.1 Gällande bestämmelser om förvaltningsrättens sammansättning 223

8.2 Regleringen rörande tingsrätterna 226

8.3 Vissa förarbetsuttalanden m.m. rörande underrätternas sammansättning 228

8.4 Förvaltningsrätternas användning av möjligheten att utöka antalet lagfarna domare 247

8.5 Utvidgade möjligheter till tvådomarsits 249
8.5.1 Domstolarnas inställning 249
8.5.2 Överväganden 251

8.6 Förvaltningsrättens sammansättning i skattemål 256
8.6.1 Överväganden 257
8.6.2 Effekter av de föreslagna sammansättningsreglerna 266

9 Vissa frågor rörande särskilda ledamöter 269

9.1 Bör särskilda ledamöter införas i fler måltyper? 270
9.1.1 Gällande regler m.m. 270

9.1.2 Några tidigare förslag ... 277
9.1.3 Domstolarnas och ombudens inställning ... 281
9.1.4 Överväganden ... 281

9.2 Kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten och lagfaren ledamot får förhinder ... 283
9.2.1 Gällande regler ... 283
9.2.2 Överväganden ... 285

10 Kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd ... 287

10.1 Gällande regler om domförhet vid behandling av frågor om prövningstillstånd ... 287

10.2 Domstolarnas inställning ... 290

10.3 En lagfaren domare ska få fatta beslut om att bevilja prövningstillstånd ... 290

11 Tydligare regler om muntlig förhandling ... 293

11.1 Gällande regler om muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol ... 294

11.2 Regeringsformen ... 310

11.3 Europakonventionens krav ... 311

11.4 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ... 315

11.5 Högsta förvaltningsdomstolens praxis rörande muntlig förhandling ... 316

11.6 Domstolarnas inställning ... 318

11.7 Statistik ... 321

11.8 Överväganden ... 325
11.8.1 Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol ... 325
11.8.2 Förberedande sammanträde ... 338
11.8.3 Behov av reglering om muntlig förhandling i specialförfattningar ... 340

12 Överlämnande av mål mellan domstolar 351

12.1 Överlämnande av obehörig domstol 352
12.1.1 Gällande regler 353
12.1.2 Överväganden 354

12.2 Överlämnande av behörig domstol 359
12.2.1 Gällande regler 359
12.2.2 Tidigare utredningar och rapporter där reglerna om överlämnande av behörig domstol har diskuterats 361
12.2.3 Överväganden 363

13 Tolkning i allmän förvaltningsdomstol 369

13.1 Gällande regler om tolkar i allmän förvaltningsdomstol 369

13.2 Tidigare utredningar och rapporter om tolkar i domstol 374

13.3 Auktorisation av tolkar och översättare 378

13.4 Tolkar i allmän förvaltningsdomstol 381
13.4.1 Olika tolkkompetenser 381
13.4.2 Tolkar – tillgång och efterfrågan 382

13.5 Domstolarnas inställning 384

13.6 Överväganden 385
13.6.1 Skärpta kompetenskrav för tolkar i allmän förvaltningsdomstol 385
13.6.2 Andra åtgärder för att stärka kvaliteten på tolkningen i allmän förvaltningsdomstol 389

14 Hänskjutande av prejudikatfrågor 393

14.1 Regleringen rörande tingsrätterna 394

14.2 Hanteringen i Högsta domstolen 397

14.3 Prejudikatfrågor i förvaltningsdomstolarna 400

14.4 Överväganden 423
14.4.1 Finns behov av en möjlighet för förvaltningsrätter att hänskjuta prejudikatfrågor? ... 424

14.4.2 Har skillnaderna mellan dispositiva tvistemål och förvaltningsrättsliga mål betydelse för frågan om en möjlighet till hänskjutande bör införas? 426
14.4.3 Vilka förutsättningar finns redan i dag för prejudikatbildning inom förvaltningsprocessen? 428
14.4.4 Det bör inte införas en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till Högsta förvaltningsdomstolen 429
14.4.5 Vilka frågeställningar uppkommer om en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor införs? 435

15 Bör sekretessmålen överklagas till förvaltningsrätten? ... 439

15.1 Tillämpliga regler 439

15.2 Bakgrund till reglerna om instansordningen 445

15.3 Tidigare uttalanden avseende instansordningen för sekretessmålen 446

15.4 Bakgrund till regeln att endast sökanden får överklaga 453

15.5 Handläggningen av sekretessmål i kammarrätterna 455

15.6 Domstolarnas inställning 456

15.7 Överväganden 459
15.7.1 Vad skiljer sekretessmålen från andra mål? 459
15.7.2 Sekretessmålen ska fortsatt prövas av kammarrätten som första instans 460
15.7.3 Alternativet att flytta ned sekretessmålen till förvaltningsrätten som första instans 464

16 Förkortade överklagandetider 469

16.1 Bakgrund 469

16.2 Förslagen i departementspromemorian och propositionen En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess 472

16.3 Berörda parters aktuella inställning till en förkortad överklagandetid 474

16.4 Konsekvensbeskrivning 477

16.5 Överklagandetiden i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring ska förkortas 480

17 Konsekvenser av utredningens förslag 483

17.1 Utredningens förslag 484
17.1.1 Domstolsintern specialisering 484
17.1.2 Skriftlig sammanställning under handläggningen 485
17.1.3 Utvidgade möjligheter till tvådomarsits i förvaltningsrätterna 487
17.1.4 Förvaltningsrättens sammansättning i skattemål 489
17.1.5 Kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten 491
17.1.6 Kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd 493
17.1.7 Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol 494
17.1.8 Förberedande sammanträde 496
17.1.9 Muntlig förhandling enligt utlänningslagen 497
17.1.10 Överlämnande från en obehörig till en behörig förvaltningsdomstol 498
17.1.11 Överlämnande av migrationsmål 499
17.1.12 Skärpta kompetenskrav för tolkar i allmän förvaltningsdomstol 501
17.1.13 Förkortade överklagandetider i mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring 502

17.2 Övriga konsekvenser 504

17.3 Finansiering 504

18 Ytterligare frågor som kan påverka den fortsatta utvecklingen av förvaltningsprocessen 505
18.1.1 Ett minskat antal förvaltningsrätter 505
18.1.2 Tyngdpunkten i första instans 508
18.1.3 Migrationsmål vid alla förvaltningsrätter 510
18.1.4 Förvaltningsprocesslagen m.fl. lagar bör ses över 510

18.1.5 Muntlig förhandling i mål enligt LPT 510

19 Författningskommentar 511

19.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 511

19.2 Förslag till lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624) 513

19.3 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) 514

19.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 520

19.5 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) 529

19.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel, m.m. 530

19.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:575) mot skatteflykt 531

19.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring 532

19.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor 533

19.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter 534

19.11 Förslag till lag om ändring i tullagen (2000:1281) 535

19.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation 537

19.13 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ... 538

19.14 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227) 539

19.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt 539

19.16 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) 540

19.17 Förslag till lag om ändring i lag (2011:1245) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster 543

20 Ikraftträdande m.m. 545

Särskilda yttranden 547

Källförteckning 559

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2013:49 571

Förkortningar

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
Ds	Departementsskrivelse
DV	Domstolsverket
EU	Europeiska Unionen
FB	Föräldrabalken
FL	Förvaltningslagen (1971:290)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KAMFS	Kammarkollegiets författningssamling
LAFD	Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
LAS	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
LEK	Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
LO	Landsorganisationen i Sverige
LOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
LPT	Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LRV	Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) om vård av unga
MFL	Marknadsföringslagen (2008:486)
NIPU	Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RSV	Riksförsäkringsverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFL	Skatteförfarandelagen (2011:1244)
SO	Arbetslöshetskassornas samorganisation
SOU	Statens offentliga utredningar
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordningen
TL	Taxeringslagen (1990:324)
UtL	Utlänningslagen (2005:716)
ÄktB	Äktenskapsbalken

Sammanfattning

Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen har haft i uppdrag att utvärdera om 2010 års förvaltningsrättsreform medfört de ökade möjligheter till specialisering av skattemålshanteringen i domstol som reformen syftade till, att undersöka hur domstolarna arbetar med specialisering i fråga om skattemål och att analysera vilka effekter specialiseringen har fått. Utredningen har vidare haft att analysera om det finns anledning till en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol och hur en sådan i så fall bör utformas. Utredningen har också haft att ta ställning till vilka skattemål som ska omfattas av specialisering och vilket målunderlag som krävs, samt om ytterligare specialisering bör ske inom vissa ämnesområden inom skatterätten.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att undersöka om och hur möjligheten att i förvaltningsrätten utöka antalet lagfarna domare används i dag och överväga om reglerna bör ändras, t.ex. genom att göras obligatoriska i vissa fall och att överväga om det bör införas en möjlighet för förvaltningsrätten att i vissa fall bestå av enbart flera lagfarna ledamöter. Utredningen har också haft i uppdrag att överväga om kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd bör förändras, om särskilda ledamöter i ökad utsträckning bör kunna ingå i rätten när det finns behov av särskild fackkunskap, och om det bör införas regler om kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten och en lagfaren ledamot får förhinder.

Utredningens uppdrag har också omfattat att överväga behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar, och om sådana möjligheter, i fråga om överlämnande från en behörig domstol, bör göras generella eller förbehållas vissa måltyper och domstolsinstanser. Uppdraget har vidare omfattat att se över bestämmelsen om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen

och föreslå hur bestämmelsen bör vara utformad för att tillgodose de angivna syftena, och se över i vilka fall särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i specialförfattningar är motiverade samt föreslå de anpassningar av nuvarande bestämmelser som behövs.

Utredaren har också haft i uppdrag att överväga om sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första domstolsinstans, att överväga behovet av en ordning där förvaltningsrätterna kan hänskjuta prejudikatfrågor till Högsta förvaltningsdomstolen och hur en sådan reglering i så fall bör utformas, och särskilt överväga om en sådan möjlighet bör göras generell eller förbehållas vissa måltyper, samt att överväga och föreslå åtgärder för att höja kvaliteten på de tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol.

Slutligen har utredningen haft i uppdrag att genomföra en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid i mål om socialförsäkring och i mål om arbetslöshetsförsäkring, och i förekommande fall föreslå en förkortning av överklagandetiden till tre veckor.

Här följer en sammanfattning av utredningens förslag och bedömningar.

Grundläggande ställningstaganden avseende förvaltningsprocessen

Domarens kompetens – generalist eller specialist

Utredningen bedömer att domarna i allmän förvaltningsdomstol i fortsättningen väsentligen bör vara generalister. Det bör dock finnas domare som därutöver är specialiserade på vissa typer av mål. Möjligheter till specialisering bör inte begränsas till skattemålen. Domstolens storlek och målsammansättning är viktiga faktorer att beakta då specialisering diskuteras.

Materiell processledning främjar rättssäkerheten

Utredningen bedömer att materiell processledning är en mycket viktig komponent för att handläggningen av ett mål ska bli så rättssäker och effektiv som möjligt. Utredningen bedömer att

materiell processledning i första hand ska utövas av en lagfaren domare.

Utredningen bedömer att det är viktigt att en enskild som överklagat ett beslut till allmän förvaltningsdomstol får den information och det stöd som denne behöver för att kunna förstå och hantera processen. Utredningen anser att Domstolsverket bör stödja de allmänna förvaltningsdomstolarna i deras arbete att utveckla information som riktar sig till enskilda.

Skriftlig sammanställning under handläggningen

Utredningen föreslår att det i förvaltningsprocesslagen ska införas en bestämmelse om att rätten, om det med hänsyn till målets beskaffenhet är till fördel för handläggningen av målet, ska göra en skriftlig sammanställning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på. En sådan sammanställning ska skickas till parterna för yttrande.

Tydliga domskäl främjar rättssäkerheten

Utredningen bedömer att tydliga domskäl främjar rättssäkerheten genom att klaganden får förståelse för utgången i målet. Detta kan minska överklagandefrekvensen och främja praxisbildningen.

Tyngdpunkten i första instans

Utredningen bedömer att tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen bör ligga i första instans. Det är viktigt att parterna i ett mål lägger fram alla argument redan i första instans och inte väntar med att t.ex. yrka muntlig förhandling eller presentera bevisning till kammarrätten. Det finns olika sätt att påverka parterna till detta. Ett alternativ är att införa preklusionsregler. Utredningen bedömer dock att ytterligare preklusionsregler inte bör införas i förvaltningsprocessen.

Specialisering av skattemålshanteringen

Utredningen bedömer att förvaltningsrättsreformen i viss mån har medfört sådana ökade möjligheter till specialisering av skattemålshanteringen som reformen syftade till. Vid de domstolar som inte gjordes till föremål för någon sammanläggning vid reformen, bedömer utredningen att möjligheterna till specialisering dock är oförändrade.

Utredningen bedömer att de flesta av förvaltningsrätterna har en kvalitativ skattespecialisering. Utredningen bedömer dock att fyra förvaltningsrätter har ett för litet skattemålsunderlag och för få domare för att kunna anses ha en kvalitativ skattespecialisering.

Den nya förvaltningsrättsorganisationen bedöms för de flesta förvaltningsrätterna hittills inte haft någon tydlig effekt vad gäller domstolarnas möjligheter att rekrytera eller behålla personal.

Utredningen bedömer att en ökad specialisering av skattemålshanteringen kan bidra till stärkt rättssäkerhet, bättre kvalitet och effektivare skattemålshantering. Utredningen bedömer att för att uppnå en kvalitativ skattespecialisering, skulle en förvaltningsrätt behöva ha fyra domare som kan arbeta specialiserat med skattemål och ett målunderlag om minst 750 skattemål per år. Domarna bedöms beroende på tidigare erfarenhet behöva lägga ca 50 procent av sin arbetstid på skattemål och få kontinuerlig fortbildning på skatteområdet.

Utredningen bedömer att domstolsintern specialisering, vid färre och mer likvärdiga förvaltningsrätter, bör användas som metod för att öka rättssäkerheten och kvaliteten i skattemålshanteringen. Även kammarrätterna bör ha en domstolsintern specialisering avseende skattemål. Det kan vara lämpligt att vissa domare och föredragande specialiserar sig särskilt på mervärdesskattemål. I övrigt låter det sig inte göras att generellt för alla domstolar ange vilken djupare skattespecialisering som ska finnas.

Utredningen bedömer att förvaltningsrätterna bör sträva efter en kvalitativ specialisering med bl.a. flera domare som kan lägga ca 50 procent av sin arbetstid på skattemål och som får kontinuerlig fortbildning på skatteområdet.

Utredningen bedömer vidare att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utreda en minskning av antalet förvaltningsrätter ytterligare. I utredningen bör samtidigt över-

vägas om en minskning av antalet förvaltningsrätter ska påverka antalet kammarrätter.

Utredningen bedömer att utöver ökad specialisering behöver även andra åtgärder vidtas för att de önskade och förväntade effekterna ska kunna uppnås. En sådan åtgärd är mer aktiv materiell processledning och att domarna tar ett större ansvar för beredningen av skattemål. Ökad skattespecialisering bedöms ha en avgörande roll för att åstadkomma detta i och med att domare med ökad kompetens kan utöva en mer aktiv materiell processledning, ifrågasätta och bedöma parternas argument etc.

Vissa frågor rörande förvaltningsrättens sammansättning

Utvidgade möjligheter till tvådomarsits

Utredningen bedömer att den möjlighet som finns att utöka antalet lagfarna ledamöter i förvaltningsrätten, i dag används i begränsad utsträckning.

Utredningen föreslår att antalet lagfarna domare ska kunna utökas med en om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Vidare föreslås att det ska klargöras att möjligheten att utöka antalet lagfarna ledamöter ska gälla även i mål enligt 10 kap. kommunallagen och i mål där förvaltningsrätten är domför med en lagfaren domare ensam.

Det föreslås också att bestämmelsen om att antalet nämndemän ska utökas med en om antalet lagfarna domare utökas, ska omfatta även särskilda ledamöter.

Förvaltningsrättens sammansättning i skattemål

Utredningen föreslår att domförhetsreglerna beträffande skattemål och tullmål ska ändras så att förvaltningsrätt som huvudregel är domför med två lagfarna domare vid prövning av mål enligt skatteförfarandelagen och tullagen.

Vidare föreslås att om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i målet ska tre nämndemän få ingå i rätten. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, ska rätten ändå vara domför.

Det föreslås att de nya domförhetsreglerna ska gälla även mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen, mål om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller annan skatteförfattning samt mål om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna, dvs. mål som i dag avgörs av en lagfaren domare ensam i förvaltningsrätt.

Vissa frågor rörande särskilda ledamöter

Utredningen bedömer att det inte finns något behov av att ha särskilda ledamöter i fler måltyper vid allmän förvaltningsdomstol än vad som är fallet i dag.

Utredningen föreslår att när särskilda ledamöter ingår i rätten och en lagfaren ledamot får förhinder under handläggningen i kammarrätten av mål enligt lagen om elektronisk kommunikation, ska rätten ändå vara domför.

Vidare föreslås att om en lagfaren ledamot får förhinder under handläggningen i kammarrätten av mål enligt lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt, kommunalbesvärsmål eller mål enligt fastighetstaxeringslagen, ska rätten ändå vara domför om tre av ledamöterna är ense om utgången.

Kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd

Utredningen föreslår att en ensam lagfaren domare ska få fatta beslut om att bevilja prövningstillstånd i kammarrätten om frågan är enkel. Möjligheten ska inte gälla partiella prövningstillstånd. Möjligheten ska inte heller gälla i Migrationsöverdomstolen.

Tydligare regler om muntlig förhandling

Utredningen föreslår att förfarandet i allmän förvaltningsdomstol även fortsättningsvis ska vara skriftligt som huvudregel. Vidare föreslår utredningen att det ska anges i lagtexten att muntlig förhandling får ingå i handläggningen. Detta ska gälla i alla instanser, inklusive Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

Vidare föreslås att möjligheten till muntlig förhandling ska förstärkas genom att det anges i lagtexten att det ska ingå muntlig förhandling i handläggningen i förvaltningsrätten och kammarrätten när det kan antas vara till fördel för utredningen.

Vad gäller muntlig förhandling då en enskild som för talan i målet begär det föreslår utredningen att muntlig förhandling ska ingå i handläggningen i dessa fall om det inte är uppenbart obehövligt. Detta ska endast gälla i förvaltningsrätten.

Förberedande sammanträde

Utredningen föreslår att det i förvaltningsprocesslagen ska införas en bestämmelse om förberedande sammanträde. Ett sådant förberedande sammanträde ska få hållas om det främjar ett snabbt avgörande av målet eller kan antas vara till fördel för utredningen.

Behov av reglering om muntlig förhandling i specialförfattningar

Muntlig förhandling enligt LPT, LRV, LVM, LVU och smittskyddslagen

Utredningen föreslår inga förändringar av de särskilda bestämmelser om muntlig förhandling som finns i LPT, LRV, LVM, LVU och smittskyddslagen.

Muntlig förhandling enligt utlänningslagen

Utredningen föreslår att de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § första-fjärde styckena utlänningslagen ska tas bort och att 9 § förvaltningsprocesslagen ska gälla för frågan om muntlig förhandling i mål enligt utlänningslagen.

Överlämnande av mål mellan domstolar

Utredningen föreslår att överlämnande från en obehörig till en behörig allmän förvaltningsdomstol ska få ske även efter det att målet har inletts. Utredningen föreslår också att överlämnande ska få ske inte bara mellan förvaltningsrätter, utan även mellan förvaltningsrätter och kammarrätter.

Utredningen föreslår vidare att det ska vara möjligt för en migrationsdomstol att överlämna mål enligt utlänningslagen till en annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper om arbetsbelastningen vid domstolen föranleder det och det kan ske utan olägenhet för någon part.

Tolkning i allmän förvaltningsdomstol

Utredningen föreslår att samma kompetenskrav som gäller för tolkar i allmän domstol ska införas för tolkar i allmän förvaltningsdomstol.

Vidare föreslås att kriteriet allvarligt hörsel- eller talskadad ska bytas ut mot kriteriet hörselnedsättning eller talsvårigheter vilket innebär ett mildare krav för att rätten ska vara skyldig att anlita tolk eller tekniskt hjälpmedel. Det föreslås också att språket i bestämmelsen om tolk i förvaltningsprocesslagen moderniseras.

Hänskjutande av prejudikatfrågor

Utredningen bedömer att det inte bör införas en möjlighet för förvaltningsrätterna att hänskjuta prejudikatfrågor till Högsta förvaltningsdomstolen.

Bör sekretessmålen överklagas till förvaltningsrätten?

Utredningen bedömer att det finns sakliga skäl för att sekretessmålen fortsatt ska prövas av kammarrätten som första instans.

Förkortade överklagandetider

Utredningen föreslår att överklagandetiden avseende domstols avgörande i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring ska vara tre veckor.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken att 113 kap. 20 och 32 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
113 kap. 20 §	
Ett överklagande av Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens *eller en allmän förvaltningsdomstols* beslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om det är det allmänna ombudet, *Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten* som överklagar beslutet, ska tiden dock räknas från den dag då beslutet meddelades.	Ett överklagande av Försäkringskassans *eller* Pensionsmyndighetens beslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om det är det allmänna ombudet som överklagar beslutet, ska tiden dock räknas från den dag då beslutet meddelades.
32 §	
Vid överklagande av Pensionsmyndighetens, Skatteverkets *och allmän förvaltningsdomstols* beslut i ärenden om allmän ålderspension tillämpas 10–17, 20, 21 och 33–36 §§.	Vid överklagande av Pensionsmyndighetens *och* Skatteverkets beslut i ärenden om allmän ålderspension tillämpas 10–17, 20, 21 och 33–36 §§. *Vid överklagande av allmän förvaltnings-*

domstols beslut i sådana ärenden tillämpas 10–17, 21 och 33–36 §§.

Bestämmelserna om det allmänna ombudet tillämpas dock inte i fråga om beslut som avser premiepension.

När det gäller överklagande av beslut om pensionsgrundande inkomst ska vad som i de första och andra styckena angivna bestämmelserna, utom 35 §, föreskrivs om Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet i stället avse Skatteverket och det allmänna ombudet hos Skatteverket enligt 67 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2. Äldre föreskrifter gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624)

Härigenom föreskrivs att det i kupongskattelagen (1970:624) ska införas en ny paragraf, 31 §, och närmast före 31 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Förvaltningsrättens sammansättning
	31 §[1] *Bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) om förvaltningsrättens sammansättning gäller för mål enligt denna lag.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

[1] Tidigare 31 § upphävd genom 1996:666.

1.3 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningsprocesslagen (1971:291)

dels att 7, 9 och 50 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 9 a och 13 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 §[2]
Om en förvaltningsrätt eller kammarrätt *i samband med att ett mål inleds finner* att den saknar behörighet att handlägga *målet* men att en annan *motsvarande domstol skulle vara behörig*, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om det inte finns något skäl mot det.	Om en förvaltningsrätt eller kammarrätt *upptäcker* att den saknar behörighet att handlägga *ett mål* men att en annan *allmän förvaltningsdomstol är behörig*, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om det inte finns något skäl mot det.

Handlingarna ska anses ha kommit in till den senare domstolen samma dag som de kom in till den domstol som först tog emot handlingarna. Den domstol som handlingarna har lämnats över till ska underrätta parterna om överlämnandet.

	9 §[3]
Förfarandet är skriftligt.	Förfarandet är skriftligt. *I handläggningen får ingå muntlig förhandling.*

[2] Senaste lydelse 2013:86.
[3] Senaste lydelse 2007:783.

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 *kammarrätt och* förvaltningsrätt *skall* muntlig förhandling *hållas*, om enskild som för talan i målet begär det *samt förhandlingen ej är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar emot det.*

I handläggningen *i förvaltningsrätt och kammarrätt ska* ingå muntlig förhandling när det kan antas vara till fördel för utredningen. *Detta gäller inte i handläggningen i Migrationsöverdomstolen.*

I förvaltningsrätt *ska* muntlig förhandling *ingå i handläggningen*, om enskild som för talan i målet begär det *och det inte är uppenbart obehövligt.*

9 a §

I handläggningen får ingå förberedande sammanträde, om det främjar ett snabbt avgörande av målet eller kan antas vara till fördel för utredningen.

13 a §

Rätten ska, om det med hänsyn till målets beskaffenhet är till fördel för handläggningen av målet, göra en skriftlig sammanställning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på. En sådan sammanställning ska skickas till parterna för yttrande.

50 §[4]

Behärskar part, vittne eller annan som *skall* höras inför rätten *ej* svenska *språket eller är han allvarligt hörsel- eller talskadad, skall* rätten vid behov anlita tolk. Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk.

Första stycket skall tillämpas även i fråga om överföring från punktskrift till vanlig skrift eller omvänt.

Som tolk får ej anlitas den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet.

Om en part, *ett* vittne eller *någon* annan som *ska* höras inför rätten *inte behärskar* svenska, *ska* rätten vid behov anlita tolk. Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk.

Rätten ska, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad att biträda som tolk i målet. I annat fall ska en annan lämplig person förordnas.

Det som föreskrivs i första stycket om den som inte behärskar svenska gäller också den som till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter behöver en tolk. Om det är lämpligt, får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas.

Den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet, får inte anlitas som tolk.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

[4] Senaste lydelse 1990:452.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar att 12, 13 a, 14, 17 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

12 §[5]

En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten, är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte ingå i rätten.

Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

En kammarrätt är domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs,

2. vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som avser endast målets beredande, och

3. vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan att detta har prövats i sak.

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

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Bestämmelser om domförhet vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) finns i 13 a §.

[5] Senaste lydelse 2013:85.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet.

Trots det som sägs i sjunde stycket är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot vid beslut att bevilja prövningstillstånd om frågan är enkel. Detta gäller dock inte vid prövningstillstånd som begränsas till att gälla en viss del av ett beslut enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det gäller inte heller vid handläggningen i Migrationsöverdomstolen.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om åtgärderna inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av en annan anställd i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

13 a §

En kammarrätt ska vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 b §.

Om en av *de särskilda* ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Om en av *ledamöterna* får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

14 §[6]

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

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

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

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

Utöver vad som följer av tredje och fjärde styckena får en migrationsdomstol lämna över mål enligt utlänningslagen (2005:716) till en annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper om arbetsbelastningen vid domstolen föranleder det och det kan ske utan olägenhet för någon part.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

17 §[7]

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 17 a eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns *särskilda skäl* med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får

Om det finns *skäl för det* med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet

[6] Senaste lydelse 2009:773.
[7] Senaste lydelse 2009:773.

antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av *första stycket*. *Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän.* Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra *meningen i fråga* om domförhet.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering *och av* vissa mål om elektronisk kommunikation finns, förutom i 18 §, bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) *respektive* lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket, *17 a eller 18 §*. *Om nämndemän eller särskilda ledamöter ingår i rätten, ska även antalet nämndemän respektive särskilda ledamöter utökas med en.* Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, gäller första stycket andra meningen, *17 a och 18 §§* i fråga om domförhet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *tullagen (2000:1281)*, lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation *och skatteförfarandelagen (2011:1244)*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas inom varje förvaltningsrätts domkrets för tjänstgöring i domstolen. Förvaltningsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

18 §[8]

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärd som avser endast måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende och
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

[8] Senaste lydelse 2013:312.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,

2. mål *om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244*), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller annan skatteförfattning,*

2. mål om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152),

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt *eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna*,	4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna *och* mål rörande preliminär skatt,

5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016 i fråga om 18 § och i övrigt den 1 januari 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

1.5 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Härigenom föreskrivs att 22 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	22 kap.
	4 §[9]
Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering består kammarrätt av tre lagfarna ledamöter samt två av de särskilda ledamöter som avses i 5 §. *Utevaro av en av de särskilda ledamöterna hindrar dock inte att mål avgörs* om tre av *kammarrättens ledamöter* är ense om slutet.	Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering består kammarrätt av tre lagfarna ledamöter samt två av de särskilda ledamöter som avses i 5 §. *Om en av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför* om tre av *de kvarvarande ledamöterna* är ense om slutet.
Utan hinder av vad som sägs i första stycket får regeringen beträffande vissa grupper av ifrågavarande mål föreskriva, att bestämmelsen om att särskilda ledamöter skall delta vid målens prövning inte skall tillämpas.	Utan hinder av vad som sägs i första stycket får regeringen beträffande vissa grupper av ifrågavarande mål föreskriva, att bestämmelsen om att särskilda ledamöter *ska* delta vid målens prövning inte *ska* tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

[9] Senaste lydelse 2001:1218.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel, m.m.

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §[10]	
Bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) om överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens beslut gäller för mål enligt denna lag.	Bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) om överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens beslut *och om förvaltningsrättens sammansättning* gäller för mål enligt denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

[10] Senaste lydelse 2011:1250.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:575) mot skatteflykt

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1995:575) mot skatteflykt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[11]	
Fråga om tillämpning av denna lag prövas av förvaltningsrätten efter framställning av Skatteverket. I fråga om handläggning av framställning om tillämpning av lagen *och i fråga om* överklagande av beslut med anledning av sådan framställning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).	Fråga om tillämpning av denna lag prövas av förvaltningsrätten efter framställning av Skatteverket. I fråga om handläggning av framställning om tillämpning av lagen, överklagande av beslut med anledning av sådan framställning *och i fråga om förvaltningsrättens sammansättning* gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

Framställning enligt första stycket får göras före utgången av de frister som enligt 66 kap. 27, 29–34 §§ skatteförfarandelagen gäller för beslut om efterbeskattning.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

---

[11] Senaste lydelse 2011:1372.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 54 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
54 §[12]	
Skrivelsen med överklagandet skall ges in till den *instans* som har meddelat beslutet. *Skrivelsen skall* ha kommit in *till den instansen* inom två månader från den dag klaganden fick del av beslutet eller, om *överklagandet anförts av* Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen *eller en arbetslöshetskassa*, inom två månader från *beslutets dag*.	*Ett överklagande ska* ges in till den *arbetslöshetskassa eller förvaltningsmyndighet* som har meddelat beslutet. *Överklagandet ska* ha kommit in inom två månader från den dag klaganden fick del av beslutet eller, om Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen *är klagande*, inom två månader från *dagen för beslutet*.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
2. Äldre föreskrifter gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

[12] Senaste lydelse 2002:545.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs att 102 och 103 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
102 §	
Skrivelsen med överklagandet skall ges in till den *instans* som har meddelat beslutet. *Skrivelsen skall*, om inte annat anges i 103 och 104 §§, ha kommit in *till den instansen* inom två månader från den dag klaganden fick del av beslutet.	*Ett överklagande ska* ges in till den *arbetslöshetskassa eller förvaltningsmyndighet* som har meddelat beslutet. *Överklagandet ska*, om inte annat anges i 103 och 104 §§, ha kommit in inom två månader från den dag klaganden fick del av beslutet.
103 §[13]	
Om *överklagandet görs av* Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen *eller av en arbetslöshetskassa skall skrivelsen med* överklagandet ha kommit in till den *instans* som meddelat beslutet inom två månader från *beslutets dag*.	Om Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen *är klagande ska* överklagandet ha kommit in till den *arbetslöshetskassa* som meddelat beslutet inom två månader från dagen *för beslutet*.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
2. Äldre föreskrifter gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

[13] Senaste lydelse 2002:543.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter ska införas en ny paragraf, 4 kap. 21 §, och närmast före 4 kap. 21 § en ny rubrik av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

4 kap.

Förvaltningsrättens sammansättning

21 §

Bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. 37 a och 37 b §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller för mål enligt 1–4 kap.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

1.11 Förslag till lag om ändring i tullagen (2000:1281)

Härigenom föreskrivs att det i tullagen (2000:1281) ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 26 och 27 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 kap.
	26 §
	Förvaltningsrätten är domför med två lagfarna domare, om inte annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.
	27 §
	Om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i målet, får tre nämndemän ingå i rätten.
	Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 26 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 kap.
	26 §[14]
Vid prövning av mål som avses i 23 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter.	
Om en av *de ekonomiska* experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.	Om en av *ledamöterna eller* experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.
I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § sjunde–nionde styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

[14] Senaste lydelse 2013:103.

1.13 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	16 kap.
	5 §[15]
Förfarandet är skriftligt.	*Bestämmelser om handläggningen vid migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291).*
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 migrationsdomstol ska muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.	
Muntlig förhandling ska vidare hållas i migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och	

[15] Senaste lydelse 2014:98.

Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling hållas i migrationsdomstol, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalen och som ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas, om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Om en utlänning som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Om en utlänning som har kallats vid vite *enligt 14 § förvaltningsprocesslagen* att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

1.14 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

Härigenom föreskrivs att det i vägtrafikskattelagen (2006:227) ska införas en ny paragraf, 7 kap. 5 a §, och närmast före 7 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

7 kap.

Förvaltningsrättens sammansättning

5 a §

Bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. 37 a och 37 b §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller för mål enligt denna lag.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

Härigenom föreskrivs att 13 § lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt ska ha följande lydelse.

	13 §[16]
Vid prövning av mål enligt denna lag ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. Även om en av *de särskilda* ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens övriga ledamöter är ense om slutet.	Vid prövning av mål enligt denna lag ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. *Om en av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten ändå domför* om tre av *de kvarvarande ledamöterna* är ense om slutet.

Kammarrätten är domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

[16] Senaste lydelse 2013:114.

1.16 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs i fråga om skatteförfarandelagen (2011:1244)

dels att 67 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 67 kap. 37 a och 37 b §§, och före dessa nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
67 kap.	
1 §	
I detta kapitel finns bestämmelser om	I detta kapitel finns bestämmelser om
– överklagande av Skatteverkets beslut (2–11 §§),	– överklagande av Skatteverkets beslut (2–11 §§),
– överklagande av den som beslutet gäller (12–22 §§),	– överklagande av den som beslutet gäller (12–22 §§),
– det allmänna ombudets överklagande (23–25 §§),	– det allmänna ombudets överklagande (23–25 §§),
– överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens beslut (26–30 §§),	– överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens beslut (26–30 §§),
– handläggning vid domstol (31–37 §§),	– handläggning vid domstol (31–37 §§),
	– förvaltningsrättens sammansättning (37 a och 37 b §§),
– ändring i beslut om skatt på grund av skatteavtal (38 §), och	– ändring i beslut om skatt på grund av skatteavtal (38 §), och
– beslut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (39 §).	– beslut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (39 §).

Förvaltningsrättens sammansättning

Lagfarna domare

37 a §

Förvaltningsrätten är domför med två lagfarna domare, om inte annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Nämndemän

37 b §

Om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i målet, får tre nämndemän ingå i rätten.

Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1245) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster

Härigenom föreskrivs att 20 och 21 §§ lagen (2011:1245) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster[17] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 §[18]	
Beslut om identifiering eller återkallelse får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet gäller eller av det allmänna ombudet hos Skatteverket.	
Överklagandet ska ha kommit in inom två månader från den dag då beslutet meddelades.	
I fråga om överklagandet tillämpas bestämmelserna i 67 kap. 19–22, 28–32 *och* 34–36 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).	I fråga om överklagandet tillämpas bestämmelserna i 67 kap. 19–22, 28–32, 34–36, *37 a och 37 b* §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.	
21 §[19]	
Beslut om skatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200) som redovisas enligt denna lag eller enligt motsvarande bestämmelser i ett annat EU-land får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet gäller eller av det allmänna ombudet hos Skatteverket.	

[17] Lagens rubrik enligt 2014:942 som träder i kraft den 1 januari 2015.
[18] Senaste lydelse 2014:942 som träder i kraft den 1 januari 2015.
[19] Senaste lydelse 2014:942 som träder i kraft den 1 januari 2015.

I frågan om överklagandet tillämpas bestämmelserna i 67 kap. 2 § andra stycket, 5 §, 6 § andra meningen, 12, 13, 19–25, 27–37 och 39 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).	I fråga om överklagandet tillämpas bestämmelserna i 67 kap. 2 § andra stycket, 5 §, 6 § andra meningen, 12, 13, 19–25, 27–37 *b* och 39 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §[20]	
Innan ett mål lämnas över till en annan domstol enligt 8 a § eller 14 § *tredje eller fjärde stycket* lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar *skall* domstolarna samråda med varandra på lämpligt sätt. Om det råder olika meningar i frågan om målet *skall* överlämnas faller frågan.	Innan ett mål lämnas över till en annan domstol enligt 8 a § eller 14 § *tredje–femte styckena* lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar *ska* domstolarna samråda med varandra på lämpligt sätt. Om det råder olika meningar i frågan om målet *ska* överlämnas faller frågan.
Kan enighet inte nås om vilken domstol som *skall* handlägga mål som har nära samband med varandra, *skall* de handläggas vid den domstol där talan först inleddes.	Kan enighet inte nås om vilken domstol som *ska* handlägga mål som har nära samband med varandra, *ska* de handläggas vid den domstol där talan först inleddes.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

[20] Senaste lydelse 1998:395.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §[21]	
Lagmannen delar för en bestämd tid in domarna till tjänstgöring inom förvaltningsrätten.	
Indelningen *skall* göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål.	Indelningen *ska* göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål *samtidigt som domstolens behov av specialisering tillgodoses*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

[21] Senaste lydelse 2009:885.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 §[22]
Chefen för avdelningen leder arbetet på denna samt delar in ledamöterna till tjänstgöring enligt vad kammarrätten närmare bestämmer.	Chefen för avdelningen leder arbetet på denna samt delar in ledamöterna till tjänstgöring enligt vad kammarrätten närmare bestämmer. *Indelningen ska göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål samtidigt som domstolens behov av specialisering tillgodoses*.
Chefen för avdelningen skall enligt de riktlinjer som kammarrätten beslutar och enligt den utbildningsplan som Domstolsverket fastställt i samråd med kammarrätterna se till att kammarrättsfiskalerna får en allsidig och utvecklande utbildning samt ge vitsord över deras tjänstgöring.	Chefen för avdelningen *ska* enligt de riktlinjer som kammarrätten beslutar och enligt den utbildningsplan som Domstolsverket fastställt i samråd med kammarrätterna se till att kammarrättsfiskalerna får en allsidig och utvecklande utbildning samt ge vitsord över deras tjänstgöring.
För varje kammarrättsfiskal skall kammarrätten utse en ledamot som handledare. Till handledare skall den utses som har särskilt intresse och som i övrigt är lämplig för uppdraget.	För varje kammarrättsfiskal *ska* kammarrätten utse en ledamot som handledare. Till handledare *ska* den utses som har särskilt intresse och som i övrigt är lämplig för uppdraget.

[22] Senaste lydelse 2001:985.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

2 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta fram ytterligare förslag för att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen. Förslagen ska också syfta till att stärka rättssäkerheten ytterligare. Bakgrunden till uppdraget var bl.a. den omfattande reform av domstolsorganisationen i de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans som genomfördes år 2010 samt de reformerade processreglerna vid förvaltningsdomstolarna som trätt i kraft den 1 juli 2013. Till utredare utsågs tf. kammarrättspresidenten Mari Andersson. Utredningen har antagit namnet Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen.

Enligt direktiven ska utredaren utvärdera om 2010 års förvaltningsrättsreform medfört de ökade möjligheter till specialisering av skattemålshanteringen i domstol som reformen syftade till. Vidare ska utredaren undersöka hur domstolarna arbetar med specialisering i fråga om skattemål och analysera vilka effekter specialiseringen har fått.

Utredaren ska analysera om det finns anledning till en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol och hur en sådan specialisering i så fall bör utformas samt ta ställning till vilka skattemål som ska omfattas av specialisering och vilket målunderlag som i så fall krävs, samt ta ställning till om ytterligare specialisering bör ske inom vissa ämnesområden inom skatterätten.

Utredaren ska undersöka om och hur möjligheten att i förvaltningsrätten utöka antalet lagfarna domare används i dag och överväga om reglerna bör ändras, t.ex. genom att göras obligatoriska i vissa fall. Vidare ska utredaren överväga om det bör införas

en möjlighet för förvaltningsrätten att i vissa fall bestå av enbart flera lagfarna ledamöter samt om kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd bör förändras. Utredaren ska överväga om särskilda ledamöter i ökad utsträckning bör kunna ingå i rätten när det finns behov av särskild fackkunskap, och om det bör införas regler om kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten och en lagfaren ledamot får förhinder.

Utredaren ska överväga behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar, och om sådana möjligheter, i fråga om överlämnande från en behörig domstol, bör göras generella eller förbehållas vissa måltyper och domstolsinstanser. Förslag som lämnas i denna del ska vara förenliga med förslag som lämnas om ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol.

Utredaren ska se över bestämmelsen om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen och föreslå hur bestämmelsen bör vara utformad för att tillgodose de angivna syftena, och se över i vilka fall särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i specialförfattningar är motiverade och föreslå de anpassningar av nuvarande bestämmelser som behövs.

Utredaren ska överväga om sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första domstolsinstans.

Utredaren ska överväga behovet av en ordning där förvaltningsrätterna kan hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta förvaltningsdomstolen och hur en sådan reglering i så fall bör utformas, och särskilt överväga om en sådan möjlighet bör göras generell eller förbehållas vissa måltyper.

Utredaren ska överväga och föreslå åtgärder för att höja kvaliteten på de tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol.

Utredaren ska genomföra en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid i mål om socialförsäkring och i mål om arbetslöshetsförsäkring, och i förekommande fall föreslå en förkortning av överklagandetiden till tre veckor.

Utredningens direktiv återfinns i sin helhet i bilaga 1.

Utredningens arbete

Regeringen förordnade den 8 maj 2013 tf. kammarrättspresidenten Mari Andersson till särskild utredare. Den 1 juni 2013 förordnades kammarrättsassessorn Pia Cedermark och kammarrättsassessorn Hanna Kristiansson till sekreterare i utredningen. Sekretariatet hade sitt första gemensamma sammanträde den 3 juni 2013. Sekretariatet har sammanträtt i genomsnitt en gång i veckan under hela utredningstiden.

Den 4 juni 2013 förordnades kanslirådet Annica Axén Linderl, Finansdepartementet, och rättssakkunniga Martina Löfstrand, Justitiedepartementet, till sakkunniga i utredningen. Samma dag förordnades även kanslirådet Charlotta Carlberg, Näringsdepartementet, advokaten Mahmut Baran, Bird & Bird (numera justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen), professorn Ulrik von Essen, Stockholms universitet, lagmannen Owe Horned, Förvaltningsrätten i Linköping, f.d. lagmannen Ingvar Paulsson, Domstolsverket, skattejuristen Kerstin Nyquist, Svenskt Näringsliv, och enhetschefen Ulrika Lundström, Skatteverket, till experter.

Utredningen bestämde att gruppen bestående av sakkunniga och experter skulle sammanträda regelbundet under utredningstiden. I genomsnitt har gruppen träffats en halvdag varje månad. Den 10-11 april 2014 anordnades ett tvådagars arbetsinternat med experter och sakkunniga. I juni 2014 genomfördes ett längre sammanträde i expert- och sakkunniggruppen. Även inför utredningens slutarbete, under september 2014, genomfördes ett längre sammanträde i expert- och sakkunniggruppen.

Utredningen har vid två tillfällen träffat ombud från advokatbyråer och revisionsbyråer och representanter för Skatteverket för att samla in synpunkter.

Utredningen har deltagit vid möte med alla förvaltningsrättslagmän på Hasseludden den 4 december 2013.

Utredningen har även deltagit vid ett seminarium anordnat av Institutet för Skatter och Rättssäkerhet den 12 november 2013 och vid Domstolsverkets Skatterättsdagar den 9 december 2013.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning till samtliga förvaltningsrätter och kammarrätter samt till Högsta förvaltningsdomstolen.

Utredningen har samrått med Domstolsverket, Migrationsverket och Skatteverket.

Utredningen har inhämtat synpunkter från Försäkringskassan, LO-TCO Rättsskydd, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen och Arbetslöshetskassornas samorganisation.

3 De allmänna förvaltningsdomstolarnas utveckling

Ett beslut av en förvaltningsmyndighet kan normalt överklagas hos en allmän förvaltningsdomstol. Det finns dock undantag, bl.a. ska vissa förvaltningsbeslut överklagas till regeringen.[1]

Utvecklingen av de allmänna förvaltningsdomstolarna har skett under många år och olika större och mindre reformer har genomförts under denna tid. I detta avsnitt kommer att redogöras för förvaltningsdomstolarnas framväxt och de reformer som skapat dagens system.

3.1 Förvaltningsrättskipningen i Sverige före 1971

Före 1971 års förvaltningsrättsreform fanns egentligen bara två förvaltningsdomstolar, Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) och den dåvarande Kammarrätten i Stockholm för vissa måltyper med hela riket som domkrets.[2] Ett stort antal myndigheter hade till uppgift att pröva besvär över förvaltningsmyndigheternas beslut. En del var själva förvaltningsmyndigheter och andra var fristående organ med besvärsprövningen som sin enda och huvudsakliga uppgift. Det fanns ingen klar gräns mellan förvaltningsdomstolar och andra besvärsprövande myndigheter.

[1] Som exempel kan nämnas 26 § tobakslagen (1993:581) och 32 § livsmedelslagen (2006:804).
[2] Det fanns också en försäkringsdomstol, ett försäkringsråd, statens hyresråd, riksvärderingsnämnden och psykiatriska nämnden som räknades som förvaltningsdomstolar. Prop. 1971:30 s. 5.

Antalet förvaltningsmyndigheter som prövade besvär var flera och bland dessa kan nämnas länsstyrelserna och vissa centrala ämbetsverk. I sista instans gjordes en besvärsprövning av Kungl. Maj:t i statsrådet. På skatteområdet fanns ett fyrainstanssystem med taxeringsnämnd, prövningsnämnd, kammarrätt och regeringsrätt.

Regeringsrättens verksamhet reglerades i lagen (1909:38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt (regeringsrättslagen) och i 2 § regeringsrättslagen räknades upp de cirka 100 olika grupper av mål som ingick i Regeringsrättens verksamhet. Som exempel kan nämnas valmål, kommunalbesvärsmål, mål om omhändertagande av barn för samhällsvård, mål om ersättning av statsmedel, vissa mål om statsbidrag, mål om tullbehandling, mål om skatter och andra avgifter, körkortsmål, mål enligt lagen om nykterhetsvård, mål om disciplinär bestraffning, mål om verkställande av straff eller annan brottspåföljd, handräckningsmål samt mål om utlämnande av allmän handling. Uttryckliga förfaranderegler för Regeringsrätten saknades dock nästan helt.

Förfaranderegler för de förvaltningsmyndigheter som bl.a. prövade besvär fanns framför allt i de olika specialförfattningar som innehöll den materiella regleringen av skilda typer av förvaltningsverksamhet. Förfarandet varierade därför mellan de olika förvaltningssektorerna.[3]

3.2 1971 års förvaltningsrättsreform

Vid 1971 års förvaltningsrättsreform antogs en rad nya lagar av stor betydelse för den offentliga förvaltningen. Den innebar främst att tre centrala lagar på området tillkom: lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Lagarna innefattade såväl en omorganisation av rättskipningen i Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) och kammarrätt, som

[3] Handläggningen av barnavårdsmål följde t.ex. lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom, nykterhetsvårdsmålen följde lag (1954:579) om nykterhetsvård, taxeringsmålen följde taxeringslagens (1965:623) förfarandebestämmelser osv. Kompletterande regler förekom i författningar som reglerade en viss myndighets organisation och verksamhet och i olika myndighetsinstruktioner. Se Ragnemalm (2012) s. 35 f.

införande av allmänna regler om förfarandet hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Till dessa författningar kom en särskild lag om rättskipningen på länsnivå, lagen (1971:52) om skatterätt och länsrätt.[4]

Regeringsrätten fick i och med detta huvudsaklig ställning som prejudikatinstans och kammarrätten blev allmän förvaltningsdomstol under denna med i stort sett samma målområde. Kammarrättsorganisationen byggdes ut i etapper och från och med den 1 januari 1977 finns det fyra kammarrätter.

Två slags länsdomstolar inrättades, länsrätter vilka övertog vissa uppgifter från länsstyrelserna (bl.a. socialvårds- och körkortsmål) och länsskatterätter vilka ersatte de tidigare prövningsnämnderna. År 1975 inrättades ytterligare en länsdomstol, fastighetstaxeringsrätten, vilken ersatte den tidigare fastighetsprövningsnämnden.

De tre typerna av länsdomstolar var organisatoriskt knutna till länsstyrelserna genom att deras ordförande var länsstyrelsetjänstemän och genom att de hade sina kanslier inom länsstyrelserna.

3.3 Mellankommunala skatterätten

Mellankommunala prövningsnämnden inrättades 1929 i samband med kommunalskattereformen. Vid denna tidpunkt beskattades juridiska personer till kommunal inkomstskatt och detta skedde i alla de kommuner där den juridiska personen bedrev sin verksamhet. Också fysiska personer kunde beskattas i olika kommuner. Ett skäl till att den Mellankommunala prövningsnämnden infördes var att det inte ansågs lämpligt att hemortslänets prövningsnämnd avgjorde taxeringen till kommunal inkomstskatt även i annat län. Det åberopades att hemortslänets prövningsnämnd inte kunde anses vara helt opartisk då den fick anses vara benägen att avgöra tvisten till förmån för kommunen i det egna länet.[5]

Den Mellankommunala prövningsnämnden skulle pröva taxering till kommunal inkomstskatt av skattskyldig med inkomst från förvärvskälla, som var att hänföra till två eller flera prövnings-

[4] Hellners & Malmqvist (2010) s. 17 f.
[5] Prop. 1927:210 s. 133–135.

distrikt, samt för sådan skattskyldig även taxering till statlig inkomst- och förmögenhetsskatt samt taxering till kommunal inkomstskatt i hemortskommunen även om denna inte skulle taxeras till kommunal inkomstskatt för inkomst av en ”mellankommunal” förvärvskälla. Vidare överlämnades prövning av skattskyldigs taxering då tvist förelåg beträffande i vilket distrikt han eller hon skulle taxeras till kommunal inkomstskatt för viss inkomst eller till statlig inkomst- och förmögenhetsskatt till Mellankommunala prövningsnämnden. Dessutom skulle frågan om tillämpning av reglerna om moderbolag/dotterbolag hänföras till Mellankommunala prövningsnämnden om den skattskyldiges inkomst av förvärvskällan ifråga antingen redan förut eller vid tillämpning av denna bestämmelse skulle beskattas inom skilda län.[6]

År 1971 omvandlades den Mellankommunala prövningsnämnden till Mellankommunala skatterätten. Dess kansli förlades till Riksskatteverket med en särskild kanslichef. Mellankommunala skatterättens målområde utvidgades väsentligt genom införandet av en koncernbolagsregel som innebar att besvär av bolag inom en sådan koncern vars bolag taxerades i olika län skulle prövas av den Mellankommunala skatterätten. Syftet med denna ändring var att Mellankommunala skatterätten skulle kunna göra en samlad bedömning av koncerner. Om samtliga bolag i en koncern var verksamma inom endast ett och samma län skulle Mellankommunala skatterätten inte beröras.[7]

Efter 1979 års länsrättsreform bröts Mellankommunala skatterätten ut från Riksskatteverket och från den 1 juli 1981 blev Mellankommunala skatterätten en fristående allmän förvaltningsdomstol.[8]

Mellankommunala skatterätten inrättades således främst för att lösa mellankommunala tvister rörande fysiska och juridiska personers taxering till kommunal inkomstskatt. Målområdet utvidgades efterhand men omfattade aldrig fastighetstaxering, mervärdesskatt, folkbokföring eller betalningssäkring och bevissäkring. Beloppsmässigt och mätt ur svårighetssynpunkt försköts tyngdpunkten av

[6] Prop. 1928:214.
[7] Prop. 1970:191.
[8] Prop. 1980/81:143.

målen mot storföretagens och koncernernas företagsskatteproblem.[9]

Mellankommunala skatterätten lades ner den 30 juni 1988. I den departementspromemoria *Mellankommunala skatterätten m.m.* (Ds Fi 1986:5) som låg till grund för detta anfördes bl.a. följande.

> Det är i allmänhet en fördel om en och samma domstol prövar mål rörande skattskyldiga som i beskattningshänseende är närstående. En sådan samordning befrämjar både rättssäkerheten och processekonomin. Samordningen behöver dock inte ske inom ramen för en särskild domstol. Önskemålet att hålla samman olika koncernbolags taxeringar kan därför tillgodoses även utan mellankommunala skatterätten.
>
> Frågan är då om det i dagens läge finns andra skäl för att koncentrera vissa mål i andra instans till en skattedomstol med karaktär av specialdomstol. En förutsättning för att ha en sådan specialdomstol bör vara att målområdet i fråga är så speciellt att det inte lämpligen kan inlemmas i de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhetsområde. Besvärsmålen rörande fysiska personer företer inte några sådana särdrag.
>
> Besvärsmål rörande storföretagens taxeringar gäller ofta komplicerade skattefrågor och betydande belopp. Detta gör att målen generellt sett är av stor vikt för både det allmänna och de skattskyldiga. Kraven på en enhetlig rättstillämpning blir därför särskilt stora. Möjligheterna för företagen att följa rättsutvecklingen är också större om besvären behandlas av en enda domstol. Å andra sidan kan frågor av liknande slag också komma upp i länsrätterna. Det är sålunda mera en gradskillnad än en artskillnad. De nu nämnda argumenten synes, mot bakgrund härav och av att samtliga kammarrätter kan pröva de här aktuella besvärsmålen och att det främst ankommer på regeringsrätten att som prejudikatinstans sörja för en enhetlig rättstillämpning, inte vara av sådan styrka att de motiverar att mellankommunala skatterätten behålls.
>
> De fristående länsrätterna har nu verkat i flera år. Domstolarna har fungerat väl och balansläget är väsentligt bättre än när länsrättsreformen genomfördes år 1979. Den dömande personalen vid länsrätterna får sin utbildning hos kammarrätterna. Också i övrigt förekommer ett omfattande utbyte av personal mellan länsrätterna och kammarrätterna. Den allmänna kompetensen hos länsrätterna ökar därmed liksom kunskapen i företagsbeskattningsfrågor av den typ som nu handläggs i mellankommunala skatterätten. Man kan därför räkna med att länsrätterna är kompetenta att pröva även de större företagens taxeringar. Till bilden hör också att skattereglerna förenklas i och med slopandet av den kommunala taxeringen av juridiska personer.

[9] Bohman (1988) s. 30.

> Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att mellankommunala skatterätten avvecklas. Besvär över taxeringsnämnds beslut bör därför utan undantag prövas av länsrätt.

Beträffande koncernbolagsregeln föreslogs i promemorian införande av regler att besvär rörande ett företag i en koncern skulle prövas av länsrätten i det län där moderföretaget hade sitt säte. Detta skulle i praktiken innebära att det helt övervägande antalet av de aktuella målen styrdes till de tre största länsrätterna. Koncentrationen till Stockholms län skulle skapa förutsättningar för att inom ramen för länsrätten i detta län ”åtminstone delvis ta till vara den kompetens som finns hos mellankommunala skatterätten”.

I proposition 1986/87:47 om ändring av taxeringsorganisationen föreslogs att Mellankommunala skatterätten skulle avskaffas. Skälet till detta var att juridiska personer inte längre skulle taxeras till kommunal inkomstskatt, och att all inkomst för fysiska personer skulle beskattas i hemortskommunen oavsett från vilken kommun inkomsten härrörde. Departementschefen anförde vidare bl.a. följande:

> De här nämnda reformerna har lett till att de motiv som en gång låg till grund för inrättandet av mellankommunala skatterätten mist sin betydelse. Någon uppgift att skilja mellan motstridiga länsintressen finns i stort sett inte längre. Från principiella synpunkter finns det därför inga skäl att behålla en icke länsanknuten besvärsinstans.
>
> Frågan är istället om man bör behålla mellankommunala skatterätten av andra skäl. Mellankommunala skatterättens verksamhet har med tiden i allt större utsträckning kommit att avse skatteärenden som inte har något markerat länsintresse. Detta beror främst på den år 1971 införda koncernbolagsregeln som medför att besvär över taxeringarna av de allra flesta storföretagen avgörs av mellankommunala skatterätten. Det kan därför med visst fog hävdas att mellankommunala skatterätten för storföretagens del fungerar som en specialdomstol.
>
> Vid remissbehandlingen har, inte minst från näringslivshåll, också framhållits att besvär över storföretagens taxeringar även i fortsättningen bör avgöras av mellankommunala skatterätten. Det har bl.a. understrukits att mellankommunala skatterätten har en betydande sakkunskap inom företagsbeskattningens område med åtföljande förtroende hos de berörda skattskyldiga.
>
> Frågan är således om det finns tillräckliga skäl för att även i framtiden ha en speciell, rikstäckande domstol av mellankommunala skatterättens slag för att avgöra vissa taxeringsbesvär. Som flera remissinstanser har påpekat har mellankommunala skatterätten utfört ett värdefullt arbete när det gäller rättsskipningen på företags-

> beskattningsområdet. Men en grundläggande förutsättning för att en sådan domstol skall finnas måste enligt min mening vara att målområdet är så speciellt att det inte bör ankomma på någon länsrätt att handlägga målgruppen i fråga. De nämnda reformerna har medfört att det inte längre förekommer någon sådan målgrupp hos mellankommunala skatterätten. De olika synpunkter som kan tala för att besvären från storföretagen även framdeles hålls samman motiverar enligt min mening inte att dessa avgörs av en från besvärsinstanserna i övrigt fristående domstol. Den från remisshåll önskade samordningen kan praktiskt taget lika väl nås genom att de aktuella arbetsuppgifterna handhas inom ramen för länsrättsorganisationen.[10]

I propositionen diskuterades också koncernbolagsregeln. Det anfördes att några av bristerna i det gällande systemet skulle kunna avhjälpas och fördelarna bibehållas om Mellankommunala skatterättens verksamhet inordnades i Länsrätten i Stockholms län. Departementschefen delade inte denna uppfattning och anförde bl.a. följande:

> Även om storföretagens taxeringsfrågor många gånger avser invecklade förhållanden är de emellertid inte av så särpräglad natur att liknande frågor inte kan komma upp hos andra skattskyldiga. Det får vidare anses klart att det hos länsrätterna skett en höjning av kompetensen och att de är kvalificerade att – i likhet med vad som i viss utsträckning redan sker – avgöra besvär över storföretagens taxeringar. För egen del anser jag därför att man bör sträva efter att utveckla och stimulera rättsskipningen i länsrätterna i likhet med vad som gjordes i samband med riksdagens ställningstagande att var och en av kammarrätterna skulle få handlägga mål beträffande besvär över beslut av mellankommunala skatterätten. Att tillföra alla länsrätter flera mål som rör större företags taxeringar bör leda till en ytterligare höjning av den allmänna kompetensen.[11]

Riksdagen beslutade i december 1986 i enlighet med propositionen att verksamheten vid Mellankommunala skatterätten skulle upphöra den 30 juni 1988.

---

[10] Prop. 1986/87:47 s. 91–92.

[11] A. a. s. 93. Detta uttalande kan jämföras med vad regeringen uttalade om länsrätternas målområde vid genomförandet av 2010 års förvaltningsrättsreform. Regeringen uttalade i prop. 2008/09:165 s. 105 att så många måltyper som möjligt bör förekomma i alla länsrätter, vilket innebär att specialdestination av måltyper till vissa länsrätter som huvudregel bör undvikas.

3.4 1979 års länsrättsreform[12]

Genom denna reform, som trädde i kraft den 1 juli 1979, slogs de tre typerna av länsdomstol samman till en domstol i varje län, benämnd länsrätt. Samtidigt frigjordes länsrätterna från länsstyrelserna och blev helt självständiga organisatoriskt. Förutom den huvudsakliga uppgiften att pröva överklaganden av beslut som fattats av förvaltningsmyndigheter fick länsrätterna även uppgiften att besluta som första instans i en rad förvaltningsfrågor, främst rörande tvångsåtgärder av olika slag såsom omhändertaganden av barn och missbrukare.

Länsrätterna tog över de arbetsuppgifter som tidigare hade utförts av länsdomstolarna (länsrätterna, länsskatterätterna och fastighetstaxeringsrätterna). Från början hade de ett ganska snävt målområde innefattande främst skatte- och körkortsmål samt mål enligt socialtjänstlagen. Ett av skälen till att man inte utvidgade länsrätternas målområde i samband med omorganisationen var att man ansåg att de nya domstolarna skulle utgöra bärkraftiga enheter med befintligt målområde.

3.5 Hanteringen av socialförsäkringsmålen

För överprövning av framför allt de allmänna försäkringskassornas beslut inrättades den 1 januari 1979 tre försäkringsrätter. Försäkringsrätternas beslut skulle överklagas till Försäkringsöverdomstolen (tidigare kallad Försäkringsdomstolen). Domstolen hade tidigare varit sista instans i ärenden som hade prövats av Riksförsäkringsverkets besvärsavdelning och i vissa ärenden där Riksförsäkringsverket beslutat som första instans.

Den 1 juli 1991 infördes en ny instansordning för socialförsäkringsmål. Den nya instansordningen innebar att socialförsäkringsmål överklagades från allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket till länsrätt och därifrån till kammarrätt samt till Försäkringsöverdomstolen som sista instans. Försäkringsrätterna lades således ner. Utgångspunkten för denna förändring var en kraftigt ökad måltillströmning vilket ledde till allt längre

[12] Prop. 1977/78:170 och 1978/79:86.

handläggningstider i försäkringsrätterna samtidigt som dessa domstolar hade svårigheter att möta det ökande målantalet genom nyanställningar av jurister.[13] Ett tidigare principbeslut om att slå samman försäkringsrätterna med kammarrätterna frångicks därmed med hänvisning till att det skulle leda till betydande kostnader, att det inte skulle lösa problemet med den växande målbalansen samt domstolsstrukturella skäl. Departementschefen anförde härvid att den övergripande målsättningen var att tyngdpunkten i dömandet bör ligga så långt ner i domstolshierarkin som möjligt.[14]

Försäkringsöverdomstolen lades ner från den 1 juli 1995. Departementschefen anförde bl.a. följande som skäl för detta. Redan det förhållandet att försäkringsrätterna avskaffats och deras mål överförts till länsrätterna med överklagande till kammarrätterna talar med betydande styrka för att också Försäkringsöverdomstolen upphör som speciell sista instans. Socialförsäkringsområdet är en betydelsefull del av förvaltningsrättskipningen. Med hänsyn härtill motiverar också den nackdel som ligger i att det i dag finns två högsta instanser inom förvaltningsrättskipningen att det bara ska finnas en slutinstans, nämligen Regeringsrätten. Vidare tog departementschefen upp att förslaget om slopad ändringsdispens hos Försäkringsöverdomstolen troligen skulle medföra att de mål som ska prövas i sak blir så få att det inte är befogat att ha en särskild domstol för dessa. Dessutom nämndes att det från utbildnings- och rekryteringssynpunkt var en nackdel med specialdomstolar. Departementschefen intog ståndpunkten att behovet av specialkunskaper inom ett visst rättsområde kan tillgodoses på annat sätt än genom särskilda domstolar för vissa måltyper.[15]

[13] Prop. 1990/91:80 s. 38.
[14] A. a. s. 39 f. Departementschefen tog också upp att möjligheterna till snabb handläggning var större i länsrätt än i kammarrätt beroende på domstolens sammansättning. Vidare nämndes att en sammanslagning av försäkringsrätterna med kammarrätterna kunde komma att påverka den nya, snabbare och sammanhållna domarutbildningen negativt då det skulle uppstå en obalans mellan antalet fiskaler i kammarrätterna och antalet platser för underrättstjänstgöring i länsrätterna.
[15] Prop. 1992/93:215 s. 16 f.

3.6 Målområdet utökas

Sedan den 1 januari 1992 då utskrivningsnämnderna och Psykiatriska nämnden avskaffades prövar länsrätterna som första instans frågor om psykiatrisk tvångsvård. Som skäl för denna förändring angavs i förarbetena bl.a. de åtaganden som Sverige gjort enligt internationella överenskommelser.[16]

Från och med den 1 oktober 1994 gavs länsrätterna en allmän behörighet att pröva förvaltningsmål som första domstolsinstans. Samtidigt blev länsrätten första domstolsinstans för bl.a. studiestödsmål, kriminalvårdsmål och mål enligt ordningslagen.[17] Från och med den 1 april 1995 blev länsrätt första instans för ytterligare ett hundratal måltyper som tidigare överklagats från förvaltningsmyndighet till kammarrätt.[18]

Den tredje etappen av denna instansordningsreform trädde i kraft den 1 februari 1996 då de flesta kvarvarande mål som överklagats direkt till kammarrätt flyttades ned till länsrätt som första domstolsinstans.[19] Vidare infördes för många måltyper ett krav på prövningstillstånd i ledet länsrätt – kammarrätt. Det skedde också en omläggning av taxeringsprocessen. Ytterligare måltyper har efter hand tillförts länsrätterna.[20]

Från den 1 juli 2013 genomfördes nedflyttning av ytterligare måltyper till förvaltningsrätterna och nu är det endast mål om utlämnande av allmän handling som överklagas direkt till kammarrätten.[21]

[16] Prop. 1990/91:58 s. 176 f. Härvid nämndes 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
[17] Prop. 1993/94:133.
[18] Prop. 1994/95:27.
[19] Prop. 1995/96:22.
[20] T.ex. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt.
[21] Prop. 2012/13:45 s. 81 f. Dröjsmålstalan som avser handläggning av ett regeringsärende ska dock väckas i Högsta förvaltningsdomstolen.

3.7 Från enparts- till tvåpartsprocess

Från början hade en klagande ingen motpart inför de allmänna förvaltningsdomstolarna. Domstolen både dömde i målet och representerade det allmänna.[22] Det fanns visserligen mål med tvåpartskaraktär, men i de flesta måltyper där enskilda intressen stod mot allmänna var de senare inte partsrepresenterade. En statlig myndighet ansågs inte utan författningsstöd kunna överklaga ett beslut av en annan förvaltningsmyndighet, om inte myndigheten i beslutsinstansen intagit partsställning. En statlig myndighet saknade också i regel rätt att utan författningsstöd överklaga ett domstolsavgörande genom vilket myndighetens beslut ändrats.

Exempel på tvåpartsmål innan obligatorisk tvåpartsprocess infördes i de allmänna förvaltningsdomstolarna var taxeringsmål, mål om administrativa frihetsberövanden, körkortsmål och socialförsäkringsmål. I de mål som hade enpartskaraktär kunde beslutsmyndigheten genom att till domstolen ge in sitt omprövningsbeslut faktiskt gå i svaromål på en enskilds överklagande. Domstolen kunde även med stöd av 13 § FPL i mål som formellt hade enpartskaraktär fordra in yttrande från en förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken. Därmed uppstod givetvis inte en tvåpartsprocess i formell mening, men i det konkreta fallet kunde skillnaden gentemot en ordinär tvåpartsprocess bli liten även om givetvis en viktig skillnad i de nu berörda fallen var att myndigheten inte hade rätt att överklaga.[23]

Frågan om behovet av ett obligatoriskt tvåpartsförfarande i förvaltningsprocessen fanns med redan i 1950–talets rättssäkerhetsdebatt. Besvärssakkunniga uttalade sig positivt om en tvåpartsprocess, men nöjde sig med att föreslå att en kommunal myndighet skulle ha rätt att överklaga i ärenden där dess beslut ändrats.[24] Vid tillkomsten av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen tog föredragande statsrådet bl.a. upp frågan om det allmännas möjligheter att överklaga beslut, genom vilka ett allmänt intresse fått vika för ett enskilt eller som annars kunde anses förfördela ett offentligt

[22] Enligt Lavin var rättegången därmed ett slags inkvisitorisk process och det var mycket svårt för den enskilde att tillvarata sina intressen i denna processform. Den enskildes talan fick gå ut på att övertyga domstolen om att beslutsmyndigheten haft fel. Lavin (2000) s. 99.
[23] Prop. 1995/96:22 s. 69 f. I socialförsäkringsmål var tvåpartsförfarandet fakultativt.
[24] SOU 1964:27 s. 539 f.

intresse. Han tog även upp frågan om utsträckt tillämpning av det kontradiktoriska förfarandet genom partsrepresentation för det allmänna i förvaltningsärenden. Han ansåg att de nu berörda spörsmålen i ett senare sammanhang borde bli föremål för en samlad bedömning.[25]

Någon samlad bedömning kom inte till stånd före den som gjordes av Domstolsutredningen i betänkandet *Domstolarna inför 2000-talet – Arbetsuppgifter och förfaranderegler* (SOU 1991:106). Domstolsutredningen föreslog en obligatorisk tvåpartsprocess vilket också var det förslag som regeringen sedermera presenterade i prop. 1995/1996:22. I propositionen angavs bl.a. följande skäl för behovet av en förändring.[26]

Ett skäl var att skapa goda förutsättningar för prejudikatbildning på förvaltningsprocessens område. Det innebär bl.a. att man uppnår en mer likformig rättstillämpning och man kan samhällsekonomiskt vinna ganska mycket genom en överklaganderätt för beslutsmyndigheten, eftersom de domstolsavgöranden det gäller av naturliga skäl måste avvika från myndighetens beslut. Vidare anfördes att det får anses vara ett allmänt intresse att materiellt oriktiga avgöranden inte blir bestående trots alltså att det i sådana fall genomgående blir fråga om ändringar till nackdel för den enskilde.

Utöver detta nämndes också att behovet av en företrädare för de allmänna intressena, särskilt i första domstolsinstans, i första hand hängde samman med utredningskravet och särskilt i sådana fall där den muntliga förhandlingen är ett viktigt inslag. Utredningsmaterialet angavs bli fylligare i en tvåpartsprocess genom parternas dialog.

Vidare framfördes att tvåpartsprocess kunde vara en fördel eftersom det fanns en uppenbar risk att en domstol som i ett enpartsärende självmant inhämtade utredning i målet kunde komma att uppfattas som partisk, särskilt om utredningen visade sig vara till nackdel för den enskilda parten. Den enskilda parten kunde också ha en hel del att tjäna på att de allmänna intressena blev partsföreträdda i målet. Framför allt kunde den enskildes förståelse för sakomständigheterna öka i och med att besluts-

[25] Prop. 1971:30 s. 399.
[26] Prop. 1995/96:22 s. 72 ff.

myndigheten bemötte hans överklagande. I och med motpartens agerande kunde den enskilde också få bättre kunskap om vad som krävdes av honom för att han skulle kunna vinna processen.

Ett viktigt skäl till att den enskilde borde ha en motpart redan i länsrätt angavs också vara att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i den första domstolsinstansen.

Från och med 1996 infördes således obligatorisk tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna genom införandet av 7 a § FPL. Enligt första stycket i denna bestämmelse gäller att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen.[27] Av andra stycket framgår att regeln om att beslutsmyndigheten blir den enskildes motpart inte gäller i fråga om beslut som överklagas direkt hos kammarrätt.[28]

3.8 Migrationsdomstolarna

Sedan den 31 mars 2006 är förvaltningsrätterna i Stockholm, Malmö och Göteborg även migrationsdomstolar och överprövar Migrationsverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden.[29] Från och med den 1 oktober 2013 är också Förvaltningsrätten i Luleå migrationsdomstol.[30] Kammarrätten i Stockholm är Migrationsöverdomstol och slutinstans.[31]

Vid införandet av den nya instans- och processordningen för migrationsmålen gjorde regeringen följande överväganden avseende

[27] Jfr dock 67 kap. 11 § skatteförfarandelagen (2011:1244) enligt vilken bestämmelse det allmänna ombudet hos Skatteverket för det allmännas talan om det allmänna ombudet har överklagat Skatteverkets beslut i en fråga och 9 kap. 13 § tullagen (2000:1281) enligt vilken bestämmelse det allmänna ombudet hos Tullverket för det allmännas talan om det allmänna ombudet har överklagat ett beslut. Se även 113 kap. 13 § socialförsäkringsbalken enligt vilken bestämmelse det allmännas talan förs av det allmänna ombudet för socialförsäkringen om det allmänna ombudet har överklagat ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Enligt 59 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring får Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Inspektionen för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.
[28] Detta gäller numera endast mål om utlämnande av allmän handling.
[29] Prop. 2004/05:170.
[30] Ju2012/3501/DOM
[31] Prop. 2004/05:170.

instanskedjan och avseende antalet allmänna förvaltningsdomstolar som skulle handlägga dessa mål.

> Allmänna förvaltningsdomstolar är enligt 1 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. I likhet med NIPU (Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden, utredningens anmärkning) anser dock regeringen att det bör övervägas om instansordningen i den nya ordningen bör avvika från den som normalt gäller i förvaltningsprocessen, dvs. länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten.
>
> En aspekt av rättssäkerhet är att det inte får dröja alltför länge innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande. (…)
>
> En åtgärd som leder till att den totala handläggningstiden i utlänningsärenden minskar är en begränsning av antalet domstolsinstanser. Ju fler instanser som kan överpröva ett ärende, desto längre tid kan det komma att ta innan det föreligger ett lagakraftvunnet avgörande. Behovet av att snabbt få ett lagakraftvunnet avgörande skulle tillgodoses om överprövning endast tilläts i en domstolsinstans. En sådan lösning är dock enligt regeringens bedömning inte lämplig. I de fall överprövningen sprids på flera länsrätter skulle en sådan lösning försvåra bildandet av en enhetlig praxis. Att handlägga målen endast i en länsrätt är inte heller lämpligt med hänsyn till den stora mängd mål det kan komma att röra sig om.
>
> Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som väntetider i asylprocessen medför, bedömer regeringen, liksom NIPU, att det finns tillräckliga skäl för att avvika från den instansordning som normalt gäller i förvaltningsprocessen, dvs. länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten. Regeringen bedömer därvid i likhet med NIPU att länsrättens beslut skall kunna överklagas till kammarrätten och att kammarrättens avgörande inte skall kunna överklagas. Som framgår ovan bedömer regeringen att ytterligare avvikelser från förvaltningsprocessens normala instansordning inte bör göras. (…)
>
> *Antalet domstolar*
>
> De domstolar som skall handlägga de aktuella målen måste kunna möta de förändringar i tillströmningen av mål som är en följd av förändringar av bl.a. antalet asylsökande. De aktuella domstolarna skall också ha en organisation som kan bygga upp och vidmakthålla den särskilda erfarenhet och kompetens som handläggningen av de aktuella målen kräver. Domstolarna bör således vara av sådan storlek att de inte blir alltför sårbara från flexibilitetssynpunkt. De bör också vara av sådan storlek att den nya måltypen inte blir helt dominerande och de därmed mer eller mindre får karaktären av specialdomstol.
>
> Regeringen bedömer, liksom NIPU, att de länsrätter som uppfyller dessa behov är de tre största länsrätterna, dvs. Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län och Länsrätten i Göteborg.
>
> Vad gäller frågan om antalet kammarrätter anser regeringen, mot bakgrund av vad som bl.a. sagts ovan angående bildandet av enhetlig

praxis, att länsrätternas avgöranden skall kunna överklagas till en kammarrätt. Kammarrätten i Stockholm är den största domstolen av kammarrätterna och skall därför vara den kammarrätt som prövar de aktuella målen. Kammarrätten blir därmed också högsta instans för den aktuella måltypen. (…)

Allmänt om domstolarna

Bestämmelserna om de domstolar som skall överpröva Migrationsverkets beslut kommer att i viss utsträckning skilja sig från vad som normalt gäller för länsrätt och kammarrätt i förvaltningsprocessen.

Flera av de angivna avvikelserna från vad som i allmänhet gäller för länsrätt och kammarrätt i förvaltningsprocessen är enligt regeringens mening sådana att de talar för att det bör klargöras att när länsrätterna och kammarrätten handlägger måltyperna i den nya ordningen gör domstolarna detta i en speciell egenskap. Ett sådant klargörande görs lämpligen genom att länsrätterna och kammarrätten i den nya ordningen har särskilda benämningar, migrationsdomstol och Migrationsöverdomstol. Särskilda benämningar innebär bl.a. att regleringen för domstolarna i den nya ordningen blir tydligare och mer lätttillämpad. Vad gäller särskilda benämningar på domstolar kan jämförelser göras med dels tingsrätternas organisation där vissa tingsrätter är fastighetsdomstolar,[32] miljödomstolar eller sjörättsdomstolar, dels Svea hovrätt som är miljööverdomstol.

Ytterligare omständigheter som särskilt påverkar förhållandena för de domstolar som skall pröva mål enligt utlänningslagen är att antalet inkommande mål, som till stor del får bedömas vara av förturskaraktär, kan variera i hög utsträckning och i snabb takt. Det rör sig om omständigheter, såväl i Sveriges närhet som i ett globalt perspektiv, som påverkar omfattningen av tillströmningen av invandrare och flyktingar. Domstolarna i den nya ordningen måste på ett snabbt och effektivt sätt kunna anpassa sig efter de beskrivna förändringarna av antalet inkommande mål. Detta behov ställer stora krav på styrningen av verksamheten i den nya ordningen. En effektiv styrning förutsätter att verksamheten i domstolarna i den nya ordningen i viss mening kan särskiljas från länsrätternas och kammarrättens övriga verksamhet. En sådan åtskillnad uppnås genom särskilda benämningar på domstolarna i den nya ordningen. Därutöver talar även budgettekniska skäl och för domstolarna rent administrativa skäl för särskilda benämningar.[33]

[32] Utredningens anmärkning; Numera handläggs huvuddelen av de mål som handlades av fastighetsdomstolarna av mark- och miljödomstolarna (prop. 2009/10:215).
[33] Prop. 2004/05:170 s. 109 ff.

3.9 2010 års förvaltningsrättsreform

Bakgrund

2010 års förvaltningsrättsreform hade sin bakgrund i en översyn av länsrättsorganisationen som Domstolsverket, i samråd med berörda domstolschefer, genomförde och redovisade i promemorian *Det framtida förvaltningsdömandet i första instans*.[34] Promemorian togs fram under medverkan av en referensgrupp bestående av kammarrättspresidenterna, ett antal länsrättslagmän och ett regeringsråd. I promemorian föreslogs att organisationen, för att uppfylla kraven på verksamheten nu och i framtiden, borde bestå av betydligt färre och större länsrätter.

I stort sett samtliga remissinstanser instämde i den analys som lades fram och majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte även de förslag till lösning som presenterades i Domstolsverkets promemoria. Regeringen gav mot den bakgrunden Domstolsverket i uppdrag att fortsätta utreda länsrättsorganisationen och lämna förslag till en ny organisation med färre och större länsrätter. Förslaget skulle avse antalet länsrätter och deras geografiska placering.[35]

Domstolsverket redovisade uppdraget i april 2008 genom rapporten *Länsrättsutredningen*.[36] På grundval av rapporten lade regeringen fram prop. 2008/09:165 *En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans*. De i propositionen föreslagna förändringarna trädde i kraft den 15 februari 2010.

Reformens innebörd

Vid tidpunkten för 2010 års förvaltningsrättsreform bestod de allmänna förvaltningsdomstolarna av 23 länsrätter, fyra kammarrätter och Regeringsrätten. Länsrätternas domkretsar följde länsindelningen med undantag för Västra Götalands län där det fanns tre länsrätter. Länsrätterna skiljde sig åtskilligt i storlek. Länsrätten

[34] Ju2007/2289/DOM.
[35] Ju2007/9342/DOM, Ju2007/2289/DOM.
[36] Domstolsverket (2008).

i Stockholms län hade över 400 anställda medan de minsta länsrätterna hade mellan 10 och 15 anställda. Länsrättsorganisationen hade vid reformen varit i stort sett oförändrad under lång tid. Däremot hade såväl måltillströmningen som målstrukturen påverkats av stora reformer. Länsrätterna, som från början hade ett tämligen begränsat målområde, dömde vid tidpunkten för reformen som första instans i fler än 500 olika måltyper. Härtill kom att målen hade ökat i komplexitet och samhällsutvecklingen och utvecklingen av gemenskapsrätten ställde allt större anspråk på domstolarna.

Länsrättsutredningens förslag var att de 23 länsrätterna skulle ersättas av 10 förvaltningsrätter.[37] När förvaltningsrättsreformen genomfördes ersattes länsrätterna i stället av 12 förvaltningsrätter.[38] Länsrätten i Stockholms län och Länsrätten i Gotlands län lades samman till en domstol med kansli i Stockholm. Länsrätten i Uppsala län och Länsrätten i Västmanlands län samt några kommuner från Stockholms län lades samman till en domstol med kansli i Uppsala. Länsrätten i Göteborg lades samman med Länsrätten i Vänersborg och Länsrätten i Hallands län till en domstol med kansli i Göteborg. Länsrätten i Örebro län och Länsrätten i Värmlands län lades samman till en domstol med kansli i Karlstad. Länsrätten i Dalarna län och Länsrätten i Gävleborgs län lades samman till en domstol med kansli i Falun. Länsrätten i Västernorrlands län och Länsrätten i Jämtlands län lades samman till en domstol med kansli i Härnösand. Länsrätten i Östergötlands län lades samman med Länsrätten i Södermanlands län till en domstol med kansli i Linköping. Länsrätten i Jönköpings län lades samman med Länsrätten i Mariestad till en domstol med kansli i Jönköping. Länsrätterna i Kronobergs län, Blekinge län och Kalmar län lades samman till en domstol med kansli i Växjö. Härutöver gjordes omfördelning av vissa domkretsar. Inga förändringar gjordes i fråga om domkretsarna för Länsrätterna i Västerbottens län, Norrbottens län och Skåne län, utan dessa förblev domstolar med kansliorterna Umeå, Luleå och Malmö.

[37] Domstolsverket (2008).
[38] Prop. 2008/09:165.

Reformen innebar också att benämningen av de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans ändrades från länsrätt till förvaltningsrätt.

Vissa av de förslag som lagts fram i Domstolsverkets rapport genomfördes inte i propositionen. Till största delen handlade det om att regeringen ansåg att vissa domkretsar skulle fördelas mellan domstolarna på annat sätt än vad utredningen föreslagit eller att domstolarna skulle ha andra kansliorter än vad utredningen föreslagit. Den viktigaste skillnaden mellan propositionen och rapporten var att Länsrätten i Västerbottens län och Länsrätten i Norrbottens län enligt utredningens förslag skulle läggas samman till en domstol med kansliort i Umeå, medan propositionen inte innehöll något sådant förslag. Skälet till att detta förslag inte genomfördes var att regeringen ansåg att en sådan sammanläggning skulle leda till alltför stora avstånd inom domkretsen, vilket skulle påverka tillgängligheten för invånarna och ta domstolens resurser i anspråk för resor i alltför stor utsträckning. I nordligaste Sverige finns därför fortfarande två domstolar, nämligen Förvaltningsrätten i Umeå och Förvaltningsrätten i Luleå. En annan skillnad mellan rapporten och propositionen var att enligt utredningens förslag skulle Länsrätten i Dalarnas län och Länsrätten i Gävleborgs län föras över till andra domstolar. Regeringen ansåg dock att detta förslag skulle skapa onaturliga domkretsar och leda till alltför stora avstånd för många av de personer som bor inom domkretsarna. I propositionen gjordes därför bedömningen att Länsrätten i Dalarnas län och Länsrätten i Gävleborgs län skulle läggas samman till en domstol med kansliort i Falun.

Lämplig storlek på förvaltningsrätter

Länsrättsutredningen uttalade i sin rapport bl.a. följande avseende lämplig storlek på domstolar. En domstol måste ha en viss storlek för att fungera väl. En domstol bör vara så stor att organisationen som regel klarar av att hantera semestrar, sjukdom, utbildning och frånvaro av andra anledningar utan att det i nämnvärd grad påverkar verksamheten. Det akuta vikariebehovet vid oplanerad frånvaro måste också kunna hanteras inom organisationen.

Länsrättsutredningen gjorde bedömningen att, med beaktande av de effektivitetsvinster som man kan förvänta sig genom att domstolarna blir av den storleken att de kan förändra sin inre organisation, befintliga balanser och det förhållandet att de nya domstolarna inte får underbemannas från början, ett lägsta riktmärke för storleken på en framtida genomsnittlig allmän förvaltningsdomstol i första instans skulle kunna vara omkring 50 årsarbetskrafter (ungefär 10 domare med vardera 3 handläggare samt kansli- och administrativ personal). Riktmärket motsvarar en inkommande målmängd på mellan 6 000 och 7 000 mål per år. För att fullt ut kunna leva upp till målen för en reform av länsrättsorganisationen och bl.a. ge möjligheter till långtgående specialisering inom skatterätt, socialförsäkringsrätt m.fl. rättsområden var länsrättsutredningens bedömning att det var önskvärt att de framtida förvaltningsrätterna, där så är möjligt med hänsyn till avstånd och rekryteringsmöjligheter, har utrymme för fler än 10 årsarbetskrafter domare.

Syftet med reformen

Det övergripande syftet med förvaltningsrättsreformen var att skapa en långsiktigt hållbar struktur för det förvaltningsrättsliga dömandet.[39] Ett led i att åstadkomma detta var att se till att alla domstolar i första instans skulle få en tillräcklig storlek. Många av de tidigare länsrätterna var för små för att i ett längre perspektiv vara attraktiva arbetsplatser som domare och andra anställda söker sig till. I propositionen noterades också att det är svårare för en liten arbetsplats att klara av sjukfrånvaro och frånvaro för kompetensutveckling samt förändringar i måltillströmningen.[40] Större domstolar är mindre sårbara och kan hantera tillfälliga variationer i måltillströmningen och andra förändringar bättre, men de har också bättre möjligheter att erbjuda goda utvecklingsmöjligheter för sina medarbetare samt större utrymme att arbeta med kvalitetssäkring.

Ett annat skäl till att antalet förvaltningsrätter begränsades var att ge domstolarna ökade möjligheter till specialisering. I propo-

[39] Prop. 2008/09:165 s. 108.
[40] A. a. s. 107.

sitionen konstaterades att i organisationen med 23 länsrätter var möjligheterna till specialisering vid flertalet länsrätter begränsade och beredningsorganisationen alltför liten för att ge en tillräckligt bred kompetensbas. Större domstolar kan hålla sig med en specialiserad beredningsorganisation och även ha en specialisering på domarsidan, vilket bidrar till ökad kompetens hos domstolarna. Genom specialisering kan domstolarna också erbjuda goda utvecklingsmöjligheter för sina medarbetare, vilket kan gynna rekryteringen av kompetent personal.

Länsrätternas respektive förvaltningsrätternas storlek

Domstolarnas storlek kan mätas dels i antalet mål, dels i antal domare vid respektive domstol.

Nedanstående tabeller visar det totala antalet inkomna och avgjorda mål vid länsrätterna under 2009 respektive förvaltningsrätterna under 2013.[41]

[41] Vad beträffar länsrätterna har år 2009 valts eftersom detta år är det sista år verksamheten bedrevs helt vid länsrätterna (under år 2010, då förvaltningsrättsreformen genomfördes bedrevs verksamheten delvis vid länsrätterna, delvis vid förvaltningsrätterna). Vad beträffar förvaltningsrätterna har år 2013 valts eftersom detta år är det år den mest aktuella statistiken finns.

Tabell 3.1 Totalt antal inkomna och avgjorda mål per länsrätt under 2009

Länsrätten i	Inkomna	Avgjorda
Blekinge län	1 349	1 239
Dalarna län	3 615	3 428
Gotlands län	1 054	1 074
Gävleborgs län	2 333	2 185
Göteborg	14 608	14 608
Hallands län	2 786	2 613
Jämtlands län	968	936
Jönköpings län	2 911	2 876
Kalmar län	2 183	2 040
Kronobergs län	1 607	1 651
Mariestad	2 693	2 723
Norrbottens län	2 594	2 656
Skåne län	1 7653	17 909
Stockholms län	40 920	3 8340
Södermanlands län	3 789	3 425
Uppsala län	2 935	2 702
Vänersborg	3555	3 249
Värmlands län	2 729	2 529
Västerbottens län	2 405	2 210
Västernorrlands län	2 653	2 195
Västmanlands län	2 583	2 335
Örebro län	3 159	2 790
Östergötlands län	4 366	4 261
Totalt	**125 448** [42]	**119 974**[43]

[42] Enligt Domstolsverkets statistik uppgick det totala antalet inkomna mål i länsrätterna under 2009 till 125 456 st.
[43] Enligt Domstolsverkets statistik uppgick det totala antalet avgjorda mål i länsrätterna under 2009 till 119 884 st.

Tabell 3.2 Totalt antal inkomna och avgjorda mål per förvaltningsrätt under 2013

Förvaltningsrätten i	Inkomna	Avgjorda
Falun	5 718	6 630
Göteborg	23 180	23 068
Härnösand	4 323	4 772
Jönköping	6 150	6 421
Karlstad	5 513	5 461
Linköping	8 850	8 109
Luleå	3 554	3 005
Malmö	19 916	19 761
Stockholm	41 159	40 137
Umeå	2 222	2 528
Uppsala	6 859	7 616
Växjö	4 813	4 815
Totalt	**132 257**	**132 323**

Nedanstående tabell visar antalet ordinarie domare vid länsrätterna respektive förvaltningsrätterna. Uppgifterna rörande länsrätterna avser faktiskt antal årsarbetskrafter under 2009. Uppgifterna rörande förvaltningsrätterna avser faktiskt antal årsarbetskrafter under 2013.[44] Det ska noteras att utöver de ordinarie domarna används i olika utsträckning även fiskaler, notarier, pensionerade domare samt förstärkningsstyrkan till att avgöra mål.

[44] Vad beträffar länsrätterna har år 2009 valts eftersom detta år är det senaste år verksamheten bedrevs helt vid länsrätterna (under år 2010, då förvaltningsrättsreformen genomfördes bedrevs verksamheten delvis vid länsrätterna, delvis vid förvaltningsrätterna). Vad beträffar förvaltningsrätterna har år 2013 valts eftersom detta år är det år den mest aktuella statistiken finns.

Tabell 3.3 Antal ordinarie domare vid länsrätterna under 2009

Länsrätten i	Antal ordinarie domare
Blekinge län	2,00
Dalarna län	4,86
Gotlands län	2,00
Gävleborgs län	4,48
Göteborg	27,36
Hallands län	4,75
Jämtlands län	1,20
Jönköpings län	3,00
Kalmar län	3,98
Kronobergs län	3,00
Mariestad	3,51
Norrbottens län	5,92
Skåne län	36,21
Stockholms län	73,10
Södermanlands län	6,02
Uppsala län	2,82
Vänersborg	5,12
Värmlands län	4,00
Västerbottens län	3,86
Västernorrlands län	3,50
Västmanlands län	3,84
Örebro län	2,92
Östergötlands län	5,91
Totalt	**213,36**

Tabell 3.4 Antal ordinarie domare vid förvaltningsrätterna under 2013

Förvaltningsrätten i	Antal ordinarie domare
Falun	7,57
Göteborg	35,86
Härnösand	5,33
Jönköping	9,16
Karlstad	6,46
Linköping	11,12
Luleå	8,02[45]
Malmö	34,39
Stockholm	63,35
Umeå	3,74
Uppsala	8,90
Växjö	5,97
Totalt	**199,87**

[45] Uppgiften avser antalet ordinarie domare efter att domstolen blev migrationsdomstol. Före dess, under 2012, var antalet ordinarie domare 4,95.

4 Rättssäkerhet och domstolsprocess

Enligt direktiven ska utredningen ta fram förslag för att ytterligare modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen. Förslagen ska också syfta till att stärka rättssäkerheten ytterligare.

Avseende skattemålshanteringen anges i direktiven bl.a. följande. Verksamheten vid domstolarna ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Handläggningstiderna ska vara rimliga och alla som kommer i kontakt med domstolarna ska få ett gott bemötande. Detta är viktigt för att parternas intresse av en rättssäker prövning ska kunna tillgodoses.

Utredningen anser att dessa uttalanden i direktiven gör sig gällande avseende hanteringen av alla måltyper vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. I detta avsnitt diskuteras därför vissa grundläggande begrepp och belyses vissa allmänna principer som är av betydelse för verksamheten vid förvaltningsdomstolarna. Avsnittet innehåller också en kort jämförelse mellan förvaltningsprocessen och processen i allmän domstol.

4.1 Allmänt om rättssäkerhetsbegreppet

Rättssäkerhet är ett ständigt omdiskuterat och aktuellt tema. Begreppet rättssäkerhet har inte någon klar och entydig innebörd och har därför inte heller kunnat ges någon allmänt accepterad definition. Starkt bidragande orsaker till detta är att rättssäkerhetsbegreppet inte är statiskt och att det rymmer många skilda aspekter.

Rättssäkerhetsbegreppet började diskuteras i samband med framväxten av rättsstatsbegreppet på 1800-talet. En rättsstat kännetecknas av att staten och statsorganen är skyldiga att följa den

gällande rättens regler och att garantier finns mot missbruk av statsmakten. Utgångspunkten för rättssäkerhetsbegreppet är just intresset av att skydda den enskilde mot oberättigade anspråk och krav från den offentliga maktens sida.[1]

Av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, RF, framgår sedan 2011 att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid samt att förhandling vid domstol ska vara offentlig.[2] Enligt förarbetena ska bestämmelsens tillämpningsområde omfatta varje rättegång i domstol, dvs. utan begränsning till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott.[3]

I förarbetena uttalade regeringen vidare följande om begreppet rättvis rättegång.

> De skilda rättssäkerhetsgarantier som traditionellt anses knutna till ett rättvist domstolsförfarande i såväl civilmål och brottmål som förvaltningsmål sammanfattas enligt regeringens mening bäst med just det uttryck som utredningen föreslår: en rättvis rättegång. Som utredningen framhåller innefattar principerna för en sådan rättegång bl.a. en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak. Av grundläggande betydelse är vidare att förfarandet är kontradiktoriskt och att parterna är likställda i processen. Vidare måste det finnas en processordning av vilken det går att utläsa vilka regler för förfarandet som tillämpas. Dessa grundläggande principer innefattar enligt praxis även bl.a. en rätt att förhöra vittnen, att ta del av utredningen, att få tillfälle att yttra sig över all utredning i ett mål, att få tillgång till tolkning och översättning och en rätt att delges stämning och kallelse till förhandling i domstol. Även andra moment kan ingå i förfarandet för att det ska framstå som rättvist. Alla rättigheter är emellertid inte undantagslösa. Till exempel kan rätten att förhöra ett vittne i viss utsträckning begränsas. Rätten till muntlighet kan också i viss utsträckning begränsas. Regeringen anser mot denna bakgrund att det av utredningen föreslagna uttrycket väl fångar de grundläggande principer som är av sådan betydelse att de bör bli föremål för ett grundlagsskydd.[4]

---

[1] Prop. 1993/94:151 s. 69.
[2] SFS 2010:1408.
[3] Prop. 2009/10:80, Del 1 s. 162. Regeringen uttalade att detta innebär att bestämmelsen i RF blir tillämplig på fler typer av mål och ärenden än artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Detta torde främst beröra migrationsmål samt mål om beskattning som rör andra frågor än skattetillägg, som redan enligt [ord saknas i propositionen] anses falla inom ramen för konventionsbestämmelsens tillämpningsområde. Jämför också att det av 2 kap. 23 § RF följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen.
[4] A. a. s. 160.

Utöver dessa grundläggande principer som regeringen bedömde vara av sådan betydelse att de numera är grundlagsskyddade finns en rad andra principer som brukar nämnas då begreppet rättssäkerhet diskuteras. Dessa diskuteras nedan.

Rättssäkerhetsprinciper[5]

En av de grundläggande aspekterna av rättssäkerhet brukar sägas vara att de enskilda ska kunna förutse de rättsliga följderna av sitt handlande och att lika fall därför ska bedömas på lika sätt.[6] Rättstillämpningen får inte vara godtycklig. Rättstillämpningen blir annars inte förutsebar[7] och riskerar att förlora den legitimitet som fordras för att medborgarna ska sätta sin tillit till den dömande verksamheten. Rättssäkerheten blir särskilt betydelsefull vid myndighetsutövning mot enskilda, framför allt då det gäller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.[8]

Det kan konstateras att de måltyper som finns i allmän förvaltningsdomstol typiskt sett rör myndighetsutövning mot enskild och ofta ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Detta innebär att rättssäkerhet blir ett mycket centralt begrepp inom förvaltningsrätten i stort. Att myndighetsutövning är underkastad rättsliga normer ses numera som något självklart och är ett uttryck för rättsstatsidealet. Rättsstaten och rättssäkerheten sägs stundom vara tvillingar. Rättssäkerheten värnar om att rättsstatsidealen upprätthålls.[9]

Rättssäkerhet kan sägas innehålla fem grundläggande principer: legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, principen om rätt till domstolsprövning, principen om avgörande inom rimlig tid och

[5] Rättssäkerhetskommitténs betänkande *Rättssäkerheten vid beskattningen*, SOU 1993:62, innehöll en diskussion om rättssäkerhetsbegreppet i allmänhet och rättsäkerheten vid beskattningen i synnerhet. Detta avsnitt är inspirerat av Rättssäkerhetskommitténs tankar.
[6] Prop. 1993/94:151 s. 69.
[7] Frågan kan också ställas för vem förutsebarheten ska vara god. Vad gäller inkomstbeskattningen som är ett komplicerat område kan denna kanske inte förenklas så mycket att alla skattskyldiga förstår konsekvenserna av sitt handlande enbart genom att läsa lagtexten. Man kan då ställa upp målsättningen att alla jurister ska kunna tolka den med god precision eller åtminstone alla jurister som har specialiserat sig på området (SOU 1993:62 s. 77). Detta torde enligt utredningens mening inte innebära att alla klagande behöver ha ett ombud eller ett biträde i skattemål utan detta kan tillförsäkras den enskilde genom domstolens utredningsskyldighet och materiella processledning.
[8] SOU 1993:62 s. 76.
[9] Ibid.

offentlighetsprincipen. Under dessa principer ryms ett flertal andra principer som är av betydelse för rättssäkerheten.[10]

Legalitetsprincipen innebär att det måste finnas lagstöd för att en myndighet eller en domstol ska kunna ålägga någon medborgare något, döma honom eller henne till straff eller i övrigt ingripa i hans eller hennes rättssfär. Dessutom kan nämnas förbud mot analog eller reducerande tolkning till den enskildes nackdel.[11] Med detta sammanhänger också kraven på klar och tydlig lag och på att lag måste vara utformad som en allmän regel och inte gälla enskilda personer eller fall.[12] Vidare sammanhänger förbudet mot retroaktiv straff- och skattelag och principen att lag inte får strida mot grundlag med legalitetsprincipen.[13]

Objektivitetsprincipen innebär att domstolar och förvaltningsmyndigheter måste iaktta saklighet och opartiskhet. Här kan också läggas till kravet att lika fall ska behandlas lika, att domare och ämbetsmän ska vara ojäviga och domstolar opartiska. Principen om allas likhet inför lagen, kommunikationsprincipen och skyldigheten för myndigheter och domstolar att motivera sina beslut tillhör också denna grupp.[14]

Under rätten till domstolsprövning faller principen att ingen ska kunna berövas friheten utan att detta avgörs av domstol och att domen är slutgiltig så att inte medborgaren på nytt kan dras inför domstol i samma fråga. Här kan också nämnas krav på full bevisning eller betryggande bevisning, rätten till ombud eller biträde, krav på avgörande inom rimlig tid, krav på offentlighet och möjligheten att hålla myndigheterna ansvariga för fel.[15]

I offentlighetsprincipen inbegrips kravet att rättegång och i synnerhet avkunnande av dom ska ske offentligt liksom den generella offentlighetsprincip som gäller allmänna handlingar i Sverige.[16]

Sedvanerättsligt anses också behovs- och proportionalitetsprinciperna gälla vid all myndighetsutövning. Dessa innebär att

[10] Beyer (1990 a).
[11] SOU 1993:62 s. 78.
[12] Se också Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas (Europadomstolen) praxis avseende ”rule of law” i t.ex. *Segerstedt Wiberg mot Sverige*, no. 62332/00, dom den 6 juni 2006.
[13] Beyer (1990 a) och Beyer (1990 b).
[14] Beyer (1990 a).
[15] SOU 1993:62 s. 79.
[16] Beyer (1990 a).

åtgärder som vidtas ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med dem.[17]

Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga ger uttryck för många av de ovan nämnda principerna och genom Europadomstolens och EU-domstolens praxis kan konkreta slutsatser dras om vad som krävs av de stater som anslutit sig till Europakonventionen respektive är medlemmar i EU.[18]

4.2 Effektivitet och processekonomi[19]

Mot rättssäkerheten ställs ofta kravet på effektivitet. Begreppet effektivitet är mångtydigt.

En betydelse är förvaltningseffektivitet, vilket kan sägas relatera till myndigheternas övergripande målsättning, t.ex. att tillse att all skatt som ska erläggas också betalas eller att få fast alla brottslingar. I denna mening kan rättssäkerhet och effektivitet riskera att hamna i konflikt, eftersom respekten för den enskildes rättigheter (i det enskilda fallet) kan motverka det övergripande målet för verksamheten.

En annan betydelse av begreppet effektivitet kan vara rättseffektivitet, varvid det är rättsreglernas effektiva tillämpning som avses. Sådan effektivitet går oftast hand i hand med rättssäkerheten, eftersom rättssäkerhetsgarantierna också är en del av den rättsliga effektiviteten eller omvänt, dvs. det främjar inte rättseffektiviteten att åsidosätta rättssäkerheten.

Man kan också särskilja ekonomisk effektivitet från förvaltningseffektivitet, för att framhålla den ekonomiska nettoeffekten (efter kostnaden för myndighetsåtgärderna), varvid myndigheterna för att öka effektiviteten måste underlåta eller minska sådana åtgärder som inte ger så stor avkastning.[20]

---

[17] SOU 1993:62 s. 78.
[18] Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som svensk lag. Av 2 kap. 23 § RF följer vidare att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Svenska processregler har också anpassats till konventionen och den praxis som följer av Europadomstolens avgöranden. Konventionen får med denna reglering praktiskt genomslag i den svenska rättsordningen både i samband med normgivning och i rättstillämpningen, dvs. vid tolkning och utfyllnad av rent nationella rättsregler (prop. 2009/10:80 s. 158).
[19] SOU 1993:62 s. 79 f.
[20] Ibid.

Nedan följer en diskussion om två av de argument som traditionellt används avseende förvaltningsprocessen, nämligen att den ska vara snabb och billig.[21]

Snabbt = effektivt?

Förvaltningsprocessen präglas av en målsättning att det ska vara en snabb process.[22] Under de senaste åren har mycket av förändringsarbetet inom Sveriges domstolar varit inriktat på att handläggningstiderna ska bli kortare.[23] Sverige har fällts av Europadomstolen i flera fall för långa handläggningstider.[24] Ökade krav på god service till medborgarna har också påverkat denna utveckling.

Att processen är snabb är naturligtvis en fördel för den enskilde då denne får ett snabbt besked. Det är också möjligt att resonera kring att sen rättvisa är ingen rättvisa. Detta förutsätter självklart att snabbheten inte påverkar beslutets materiella riktighet eller det bemötande som den enskilde får av domstolen. Om ett ärende handläggs ”för snabbt” kan möjligen en misstänksamhet infinna sig där den enskilde ifrågasätter att domstolen verkligen hunnit ta till sig alla argument och göra en grundad bedömning. Slutsatsen blir att det är bra om den enskilde får ett snabbt besked under förutsättning att detta inte påverkar kvaliteten.

[21] Det tredje argumentet är att processen ska vara enkel. Se mer om detta i avsnitt 11 om muntlig förhandling.
[22] I 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. I 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion anges att ett mål ska avgöras så snart det kan ske. I 20 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion anges detsamma. Jämför också det grundlagsstadgade skyndsamhetskravet avseende sekretessmålen i 2 kap. 15 § tryckfrihetsföordningen.
[23] Den 1 januari 2010 trädde lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol i kraft. Av 1 § denna lag framgår att om handläggningen av ett mål eller ärende har oskäligt fördröjts, ska domstolen efter skriftlig ansökan från en enskild part förklara att målet eller ärendet ska handläggas med förtur i domstolen (förtursförklaring). Vid bedömningen av om handläggningen har oskäligt fördröjts ska det särskilt beaktas 1. hur komplicerat målet eller ärendet är, 2. hur parterna agerat under förfarandet, 3. hur myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet, 4. sakens betydelse för sökanden. En ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt.
[24] Se bl.a. *Handölsdalens sameby m.fl. mot Sverige*, no. 39013/04, 30 mars 2010.

Billigt = bra?

Ur ett statsbudgetperspektiv är det självklart bra om förvaltningsprocessen är billig. Om man med billig menar kostnadseffektiv i den meningen att man inte ska lägga mer pengar än nödvändigt för att få det resultat man önskar så är det onekligen en sund uppfattning. Om man däremot med billig endast menar att man vill lägga så lite pengar som möjligt på processen kan diskuteras om detta är en bra utgångspunkt.

När begreppet billig diskuteras avseende förvaltningsprocessen är det oftast låga kostnader, process till lågt pris, som avses. I detta avseende är det relevant att titta på hur mycket ett mål i allmän förvaltningsdomstol kostar jämfört med ett mål i allmän domstol.

Enligt Domstolsverkets årsredovisning för 2013 var den totala kostnaden för landets 48 tingsrätter 3 239 260 tkr och för landets 12 förvaltningsrätter 858 433 tkr.[25] Till tingsrätterna inkom 180 038 mål, och till förvaltningsrätterna inkom 132 257 mål.[26] Förvaltningsrätterna handlägger således cirka 42 procent av samtliga mål som kommer in till första domstolsinstans, men står endast för cirka 20 procent av de totala kostnaderna.

Beräknat som en genomsnittlig styckkostnad per mål kostar prövningen av ett mål i tingsrätt 14 690 kr, medan ett förvaltningsmål kostar 8 059 kr[27] att pröva i första instans.[28] Räknat per årsarbetskraft avgjordes i genomsnitt 66 mål i tingsrätterna och 119 mål i förvaltningsrätterna.[29] Detta innebär att en förvaltningsrättsdomare avgör nästan dubbelt så många mål som en tingsrättsdomare. Det är framför allt skillnader i processernas utformning som påverkar dessa siffror och särskilt kravet på huvudförhandling i allmän domstol.

[25] Domstolsverkets årsredovisning 2013 s. 99.
[26] Inklusive migrationsmål. A.a. s. 25 och 42.
[27] Migrationsmålen har en genomsnittlig styckkostnad på 16 740 kr. A.a. s. 46.
[28] A.a. s. 22 och 40.
[29] Exklusive migrationsmålen. Ibid. Antalet mål per årsarbetskraft för migrationsmålen delas upp på avlägsnandemål (40 stycken), verkställighetsmål (48 stycken) och övriga mål (126 stycken).

Förvaltningsprocessen i första instans[30] är således billigare för staten än den allmänna processen i första instans.[31] Detta innebär inte att förvaltningsprocessen inte är rättssäker. En ökad rättssäkerhet kan dock vara komplicerad att uppnå utan kostnadsökningar och utan att tillskjuta resurser.[32] Det kan visserligen finnas åtgärder som inte automatiskt innebär direkta kostnader men ändå ökar rättssäkerheten såsom t.ex. tydligare domskäl. Tydligare domskäl kan dock kräva mer resurser och kan också påverka omloppstiderna. Ökad specialisering bland domare och föredragande, vilket enligt utredningens bedömning kan medföra en ökad rättssäkerhet, behöver inte heller innebära några direkta kostnader.

4.3 Vad innebär rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna?

Domstolarnas uppgift är på ett mycket allmänt plan att skipa rättvisa eller skipa rätt.[33] Vid tillkomsten av förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, angavs att förvaltningsrättskipningens

[30] Här kan noteras att överklagandefrekvensen är väsentligt högre i förvaltningsrätt än i tingsrätt. Enligt Domstolsverkets årsredovisning 2013 var överklagandefrekvensen för brottmål 11 procent och för tvistemål 4 procent att jämföra med 38 procent för skattemål och 28 procent för socialförsäkringsmål. För migrationsmål var överklagandefrekvensen 36 procent. Ändringsfrekvensen i brottmål var 37 procent och i tvistemål 21 procent medan den i skattemål var 24 procent och i socialförsäkringsmål 14 procent. Ändringsfrekvensen i migrationsmål var 0,8 procent vilket förklaras av att Migrationsöverdomstolen endast har prejudikatdispens. Domstolsverkets årsredovisning 2013 s. 22, 40 och 46. Den genomsnittliga styckkostnaden per mål var dock högre också i hovrätterna och Högsta domstolen jämfört med kammarrätterna (inklusive Migrationsöverdomstolen) och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

[31] Se utförligt resonemang om detta i Kleist & Wejedal (2013).

[32] Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) uttalar i sin rapport *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna* (2014:18) bl.a. följande. Ytterligare en slutsats av ISF:s undersökning är att rättssäkerhet är resurskrävande och att det är viktigt att domstolarna har de resurser som krävs – både för att avgöra målen inom rimlig tid och för att tillgodose de enskildas behov av en gedigen utredning och välmotiverade domar. Mot bakgrund av de resultat som framkommit i denna undersökning kan även rätten till juridiskt biträde samt domstolarnas syn på sin utredningsskyldighet och på parternas roll behöva diskuteras vidare. (Inspektionen för socialförsäkring [2014] s. 151).

[33] Besvärssakkunniga uttalade bl.a. följande i SOU 1964:27 under rubriken Rättssäkerheten som ändamål för en lag om förvaltningsförfarandet: ”Det är av största vikt att avgörandena i ärenden angående tillämpning av [förvaltningsrättslig] lagstiftning stå i god överensstämmelse med gällande rätt – att de bliva materiellt riktiga.”

huvudfunktioner är ”att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden och att svara för prejudikatbildningen.”[34]

Det övergripande målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet[35] och rättssäkerhet. Målet för den dömande verksamheten är att den ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Målen ska handläggas på ett rättssäkert och effektivt sätt. Domstolarna har en mycket viktig roll i samhället och detta ställer höga krav på det arbete som utförs. För att förtroendet för rättsstaten ska upprätthållas krävs väl fungerande och oberoende domstolar med hög kompetens som har allmänhetens och andra intressenters förtroende.[36]

Rättssäkerheten inom förvaltningsprocessen syftar snarast på den formella rättssäkerheten, rättssäkerheten som ett formkrav.[37] Kravet på rättssäkerhet och på att de ovan uppräknade principerna efterlevs tillgodoses främst genom att förvaltningsprocessen sker genom former som säkerställer en allsidig, transparent och objektiv prövning.[38] Den enskildes rättssäkerhet säkerställs genom processuella regler, som regler om kommunikation, jävsföreskrifter, möjlighet till muntlig förhandling, bevisregler m.m.

De förvaltningsrättsliga målen har sin grund i beslut av olika förvaltningsmyndigheter. Dessa myndigheter har självklart också att beakta de ovan beskrivna rättssäkerhetsprinciperna och de formkrav som dessa innebär. Förvaltningsmyndigheterna ska se till att de allmänna eller enskilda intressen som anges i lagstiftningen säkerställs. Förvaltningsprocessen är således kontrollerande i förhållande till myndighetsbesluten.[39] I vissa måltyper är det kontrollerande inslaget mindre än i andra.

Wennergren och von Essen pekar på en viktig skillnad mellan förvaltning och rättskipning. Myndigheternas verksamhet (förvaltningen) får vara intressebevakande även om självklart rätts-

[34] Prop. 1971:30 s. 75.
[35] Rättstrygghet innebär att samhället tar sitt ansvar för att människor ska slippa bli utsatta för brott och att alla rimliga åtgärder vidtas för att brottslingar ska fångas och dömas. Ibland står rättssäkerhet och rättstrygghet mot varandra. Ju svårare det är att få någon fälld för ett brott som han eller hon nekar till, desto större är hans eller hennes rättssäkerhet. Men desto mindre är också brottsoffrens rättstrygghet. Lambertz (2009).
[36] Prop. 2008/09:165 s. 105.
[37] Se Beyer (1990 a) för en diskussion om huruvida det är formen som är det väsentliga för rättssäkerheten.
[38] Wennergren & von Essen (2013) s. 17.
[39] A.a. s. 18.

säkerhetsprinciper såsom legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen m.m. ska beaktas. Domstolarnas verksamhet (rättskipningen) får dock aldrig vara intressebevakande. Domstolarna ska således inte agera på ett resultatinriktat sätt och känna något ansvar för att ändamålen med lagstiftningen blir optimalt förverkligade utan ska göra en efterhandskontroll av att förvaltningsmyndigheterna inte har överträtt sina befogenheter eller tolkat och tillämpat lagen fel på annat sätt. Domstolarna ska stå fria och opartiska till såväl parterna som de allmänna intressen för vilkas främjande den tillämpliga författningsregleringen tillkommit.[40] Vissa processuella regler begränsar dock domstolsprövningens kontrollerande funktion.[41]

4.4 Domstolsprocessen i allmän förvaltningsdomstol

4.4.1 Processens utformning

Antalet måltyper i de allmänna förvaltningsdomstolarna är mycket stort och processen och kraven på den kan därför skilja sig mycket mellan olika mål beroende dels på vad målen handlar om, dels vilka som är parter i målen.[42] Att processen trots dessa förutsättningar ska vara rättssäker i alla skilda måltyper är ett grundläggande krav. I grunden finns offentligrättsliga regler som syftar till att främja eller skydda vissa i huvudsak allmänna intressen eller enskilda intressen som erkänns i dessa författningar, t.ex. olika sociala förmåner.

Reglerna i förvaltningsprocesslagen ska således vara möjliga att tillämpa på vitt skilda måltyper. De allmänna förvaltningsdomstolarna har därför getts ett större mått av handlingsfrihet än de allmänna domstolarna.[43] Reglerna i förvaltningsprocesslagen gäller för alla måltyper oavsett vad de handlar om, det finns ingen uppdelning i lagen. Det finns dock i vissa måltyper kompletterande processuella regler, t.ex. om krav på muntlig förhandling eller olika tidsfrister.

[40] Wennergren & von Essen (2013) s. 20.
[41] Här nämns lämplighetskriterier, förändrad författningsreglering och ändrade faktiska förhållanden. A.a. s. 20 f.
[42] Vid en jämförelse mellan exempelvis ett mål enligt lagen (1990:52) om vård av unga, LVU, och ett mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, framstår tydligt att processen skiljer sig åt.
[43] Prop. 1971:30 s. 291.

Förvaltningsprocessen är tänkt som en flexibel process som ska kunna anpassas till den mängd olika krav som processföremål av den mest skiftande beskaffenhet kan ställa. Förvaltningsprocesslagen måste därför vara utformad på ett sådant sätt att det finns plats för relativt olika handläggningsmetoder. Parterna förväntas dessutom i de flesta fall kunna föra processen utan ombud. I vissa måltyper har enskild part dock rätt till offentligt biträde[44] och i skattemål finns möjlighet till viss ersättning för kostnader för ombud eller biträde.[45]

Det stora antalet måltyper med mål av skiftande karaktär ställer stora krav på domstolarnas handläggning och förmåga att anpassa handläggningen till det aktuella målet. Processen i första instans påverkas vidare dels av myndigheternas möjlighet till omprövning av sitt beslut, dels av hur domstolen väljer att tolka målets karaktär som dispositivt eller indispositivt.

4.4.2 Indispositiva mål

I dispositiva mål har parterna möjlighet att i princip fritt disponera över tvisteföremålet medan i indispositiva mål har domstolen processuella plikter som måste beaktas och iakttas. I indispositiva mål finns i grunden ett skyddsintresse som måste bevakas, ofta allmänna intressen eller skydd för tredje man. Förlikning om saken är inte tillåten i indispositiva mål. Vidare kan tvistefrågan normalt inte regleras på privat väg utan domstolsprocessen är nödvändig. Ett medgivande eller en eftergift från någon av parterna binder inte domstolen. Domstolen kan också själv införskaffa bevisning.

[44] I flertalet vårdmål (mål enligt LVU, lagen [1988:870] om vård av missbrukare i vissa fall, lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård, lagen [1991:1129] om rättspsykiatrisk vård och smittskyddslagen [2004:168)]) och i vissa migrationsmål finns rätt till offentligt biträde.

[45] Se 43 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, tidigare reglerat i lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. Utredningen om rättssäkerhet i skatteförfarandet föreslår i sitt betänkande *Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet*, SOU 2013:62, bl.a. att skälig ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning, förutom under de förutsättningar som finns i dag, även ska kunna medges om sökandens förvärvsinkomst/nettoomsättning inte överstiger vissa belopp. Vid bedömningen av hjälpbehovet ska särskilt beaktas om frågan rör ett obetydligt skattebelopp, om prövningen är enkel och om den sökande själv genom sitt handlande har förorsakat ärendet eller målet. Förslaget har remissbehandlats och är under beredning i Finansdepartementet (dnr Fi2013/3266/S3).

Av förarbetena till FPL framgår att departementschefen ansåg att det inte fanns behov i förvaltningsprocessen av regler som fyller uppgiften att skydda part mot otillbörligt agerande från motparts sida, t.ex. om förbud mot ändring av talan och förbud mot åberopande av nya bevis. Anledningen angavs vara att de allmänna förvaltningsdomstolarna, i motsats till de allmänna domstolarna, inte har att handlägga dispositiva tvistemål. Istället har den enskilde regelmässigt en offentlig motpart, i den mån motpart över huvud taget förekommer, och officialprövningsprincipen gäller i praktiskt taget alla mål hos förvaltningsdomstol.[46] Dessa uttalanden kan, och har tolkats som att alla mål i förvaltningsdomstolarna är indispositiva.

Genom bl.a. införandet av tvåpartsprocess och tillkomsten av måltyper som rör kommersiella frågor mellan två parter (t.ex. mål enligt lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation, LEK, och mål enligt ellagen [1997:857]) har processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna förändrats på flera sätt. Trots detta bör sannolikt samtliga mål i förvaltningsdomstol fortsatt betraktas som indispositiva.[47] Detta innebär bl.a. att domstolen inte är bunden av en myndighets medgivande. Allt som förs in i målet är processmaterial och kan läggas till grund för domstolens prövning. Det är därför mycket viktigt att båda parter får ta del av allt processmaterial och det ställer stora krav på domstolens processledning.[48] Även om det har hållits en muntlig förhandling kan domstolen grunda sitt avgörande på vad som framkommer i skriftliga handlingar som inte nämnts vid förhandlingen, dvs. omedelbarhetsprincipen gäller inte.

4.4.3 Tvåpartsprocess

Från och med 1996 gäller obligatorisk tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna genom införandet av 7 a § FPL.[49] Enligt första stycket i denna bestämmelse gäller att om en enskild överklagar

[46] Prop. 1971:30 s. 291.
[47] Wennergren & von Essen (2013) s. 29.
[48] Se t.ex. RÅ 2009 not 139 avseende livränta där Högsta förvaltningsdomstolen prövade om kammarrätten utan yrkande av part ägt frångå en tidigare angiven visandedag. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att kammarrätten visserligen borde ha gjort parten uppmärksam på visandedagens betydelse för vilka regler som skulle tillämpas och berett henne tillfälle att argumentera i den delen, men fann med hänsyn till omständigheterna i målet inte skäl att undanröja kammarrättens dom och visa målet åter dit.
[49] Numera är det endast i mål om utlämnande av allmän handling som motpart saknas.

en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Av andra stycket framgår att regeln om att beslutsmyndigheten blir den enskildes motpart inte gäller i fråga om beslut som överklagas direkt hos kammarrätt.

Vid införandet av 7 a § FPL anfördes bl.a. följande skäl för en förändring.[50] Ett skäl var att skapa goda förutsättningar för prejudikatbildning på förvaltningsprocessens område. Utöver detta nämndes att behovet av en företrädare för de allmänna intressena, särskilt i första domstolsinstans, i första hand hängde samman med utredningskravet och att processmaterialet skulle bli fylligare, särskilt i sådana fall där den muntliga förhandlingen var ett viktigt inslag. Vidare framfördes att en tvåpartsprocess kan vara en fördel eftersom det finns en uppenbar risk att en domstol som i ett enpartsärende självmant inhämtar utredning i målet kan komma att uppfattas som partisk, särskilt om utredningen visar sig vara till nackdel för den enskilda parten. Dessutom nämndes att den enskildes förståelse för sakomständigheterna kan öka och att den enskilde också kan få bättre kunskap om vad som krävs av honom eller henne för att han eller hon ska kunna vinna processen. Ett ytterligare skäl som anfördes som viktigt var att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i den första domstolsinstansen.

Det är i de flesta fall den först beslutande myndigheten som blir den enskildes motpart.[51] En viktig konsekvens av att myndigheten har partsställning är att den har rätt att överklaga domstolens avgörande om det gått myndigheten emot (33 § FPL).

Om antagandet att processmaterialet blir fylligare vid en tvåpartsprocess stämmer så innebär tvåpartsprocessen att domstolens avgörande kan bli bättre underbyggt. Att saken så tidigt

[50] Prop. 1995/96:22 s. 72 ff.

[51] Jfr dock 67 kap. 11 § SFL enligt vilken bestämmelse det allmänna ombudet hos Skatteverket för det allmännas talan om det allmänna ombudet har överklagat Skatteverkets beslut i en fråga och 9 kap. 13 § tullagen (2000:1281) enligt vilken bestämmelse det allmänna ombudet hos Tullverket för det allmännas talan om det allmänna ombudet har överklagat ett beslut. Se även 113 kap. 13 § socialförsäkringsbalken enligt vilken bestämmelse det allmännas talan förs av det allmänna ombudet för socialförsäkringen om det allmänna ombudet har överklagat ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Enligt 59 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring får Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan. Inspektionen för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen. I mål enligt LEK och LOU kan det vara två enskilda parter som står emot varandra.

som möjligt i processen blir belyst ur alla väsentliga perspektiv kan också bidra till att få tyngdpunkten i processen till första instans. En annan aspekt är att den enskilde kan ha lättare att acceptera en dom som går honom eller henne emot om alla väsentliga omständigheter har lyfts fram och behandlats av domstolen. Detta är också något som kan ha betydelse i arbetet med att hålla tyngdpunkten i processen i första instans då det kan påverka antalet överklaganden.[52]

En viktig fråga i detta sammanhang är myndighetens objektivitet. Även när en myndighet är processförande ska den vara objektiv. Detta innebär att en myndighet inte ska försvara ett överklagat beslut till varje pris och att den redan vid omprövningen på ett objektivt sätt ska ta ställning till om dess eget beslut bör ändras. Det finns dock en risk för att en myndighet kan tappa sin objektivitet. Därför är domstolens utredningsskyldighet och processledande roll mycket viktiga.

4.4.4 Domstolens utredningsskyldighet – materiell processledning

Av 4 § FPL framgår att i en ansökan eller ett överklagande eller en därmed jämförlig handling ska anges vad som yrkas samt de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet. I överklagandet ska dessutom anges vilket beslut som överklagas. Om prövningstillstånd krävs, ska även anges de omständigheter som åberopas till stöd för att ett sådant tillstånd ska meddelas. Sökande eller klagande bör vidare uppge bevis som han vill åberopa och vad han vill styrka med varje särskilt bevis.

Enligt 8 § FPL ska rätten se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Genom frågor och påpekanden ska rätten

[52] Överklagandefrekvensen är generellt sett högre i allmän förvaltningsdomstol än i allmän domstol. Det finns enligt utredningens bedömning flera möjliga förklaringar till detta. Vad gäller civilmålen kan en återhållande faktor vara att parterna bekostar sin processföring själva samt också riskerar att få stå för motpartens processkostnader. Motsvarande gäller för brottmålen där ett samtidigt överklagande av åklagaren kan leda till ett strängare straff. Det är helt enkelt mindre riskabelt att överklaga en förvaltningsrättsdom. I allmän domstol hålls muntlig förhandling i stort sett i alla mål vilket kan bidra till en lägre överklagandefrekvens då det ökar förståelsen hos parterna. Att förvaltningsdomstolarnas inställning till myndigheterna upplevs som mindre kritisk i jämförelse med de allmänna domstolarnas inställning till åklagaren kan också spela in. En ytterligare möjlig förklaring är att det finns en större acceptans för den lagstiftning som tingsrätterna har att tillämpa.

verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar. Rätten ska se till att inget onödigt förs in i målet. Överflödig utredning får avvisas.

Utredningens syfte är att ge ett objektivt och därmed tillförlitligt beslutsunderlag. Regler om utredningsskyldighet finns för att så långt som möjligt säkerställa tillförlitligt beslutsunderlag och för att processen därigenom ska kunna koncentreras till relevanta fakta.

I de ursprungliga förarbetena till 8 § FPL påpekades att det i stor utsträckning måste ankomma på parterna själva att skaffa fram utredningen. Rättens initiativ bör i utredningshänseende normalt ha den formen att rätten ger part besked om att dennes talan behöver kompletteras. Vidare uttalades att av gammalt har ansetts att detta ansvar sträcker sig olika långt i olika mål och att någon ändring härvidlag inte var avsedd genom införandet av FPL.[53] Enligt dessa förarbeten ligger det i sakens natur att rätten i allmänhet bör ägna särskild uppmärksamhet åt processledning när en enskild part inte har ombud i ett enpartsmål och det framgår att parten har svårigheter att ta till vara sin rätt.

I förarbetena berördes även hur uppfattningen om rättens objektivitet och opartiskhet kan påverkas av hur den processledande uppgiften utförs. För att rättens objektivitet och opartiskhet inte ska ifrågasättas borde processledningen ske fullt öppet i förhållande till den vägleddes motpart och inriktas främst på uppenbara brister och förbiseenden i den enskildes talan. Departementschefen uttryckte att utrymmet för processledning är större i enpartsmål än i exempelvis skattemål, där den enskilde har en allmän motpart.[54] Numera är det endast i sekretessmålen som det inte finns någon motpart. Dessutom är det inte alltid det allmänna som är motpart i mål i allmän förvaltningsdomstol numera. I t.ex. mål enligt LEK kan det vara två enskilda parter som står emot varandra.[55]

[53] Prop. 1971:30 s. 529 f.
[54] A. a. s. 530.
[55] Se också gällande mål om offentlig upphandling RÅ 2009 ref. 69 där HFD uttalade bl.a. följande. Mål om offentlig upphandling gäller i princip ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare. De har alltså en större likhet med sådana mål där man inom den allmänna processrätten tillämpar förhandlingsprincipen än med mål som är typiska i förvaltningsdomstolarna och för vilka FPL har konstruerats. Detta leder till slutsatsen att officialprincipen måste tillämpas på ett försiktigt sätt i mål om offentlig upphandling. Som huvudprincip bör krävas att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt anger vilka omständigheter han grundar sin talan på.

Enligt departementschefen var det lämpligast att uttrycka rättens uppgift i fråga om processledningen på det sättet att rätten vid behov anvisar hur utredningen bör kompletteras. Härav framgår att det främst ankommer på parterna att skaffa fram utredning i målet. I förarbetena påpekades att en bestämmelse av det angivna slaget givetvis inte utesluter att domstolen själv vidtar åtgärder som ligger närmast till hands för den, exempelvis att skaffa in upplysningar och annat material från andra myndigheter.[56]

Bestämmelsen i 8 § FPL har sedan den 1 juli 2013 fått en ny lydelse med syfte att förtydliga domstolens utredningsansvar. Regeringen uttalade bl.a. följande i detta sammanhang.[57]

> Vad en domstols utredningsansvar, dvs. domstolens materiella processledningsskyldighet, innebär i praktiken varierar från måltyp till måltyp och är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande för omfattningen av domstolens ansvar är såväl processföremålets natur som partsförhållandena i målet. Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen har utformats just i syfte att det ska framgå att utredningsansvaret sträcker sig olika långt i olika mål som handläggs enligt den lagen (prop. 1971:30, s. 529). Reglerna i förvaltningsprocesslagen och de ovan nämnda reglerna i rättegångsbalken och ärendelagen tillskapar alltså inte en skyldighet att tillämpa en officialprincip, utan lämnar i stället utrymme för tillämpningen av en sådan princip. Det som styr hur långt domstolen ska gå i det hänseendet är i första hand de bestämmelser som finns i den materiella lagstiftningen om enskildas och det allmännas intressen och om tyngden av dessa intressen.
>
> Behovet av processledande åtgärder påverkas bl.a. av om det finns en offentlig motpart i processen och av styrkeförhållandena i denna (RÅ 2006 ref. 46 och RÅ 2009 ref. 69). Det är därför svårt och inte heller lämpligt att genom lagstiftning i detalj reglera vad som ska gälla. Det står dock klart att domstolen bör ha ett yttersta ansvar för utredningen i målet. Den s.k. officialprincipen bör alltså vara vägledande för handläggningen av ett mål hos en allmän förvaltningsdomstol.
>
> Bland annat med hänsyn till att förvaltningsprocessen numera är en tvåpartsprocess anser regeringen att det finns anledning att överväga en ändrad utformning av 8 § FPL. Ett stort antal remissinstanser instämmer i att det finns ett behov av att förtydliga domstolens utredningsansvar. *Regeringsrättens ledamöter* och *Finansinspektionen* anser att bestämmelserna tydligare bör återspegla att officialprincipen tillämpas olika beroende på vilken typ av mål det handlar om. Grundregeln i 8 § första stycket FPL har, som framgår ovan, utformats

[56] Prop. 1971:30 s. 531.
[57] Prop. 2012/13:45 s. 113 ff.

i syfte att markera att utredningsansvaret sträcker sig olika långt i olika mål. Regeringen anser att regeln alltjämt framstår som ändamålsenlig och därför bör finnas kvar i sin nuvarande lydelse. Däremot finns det anledning att överväga på vilket sätt det bör uttryckas hur rätten ska agera om det finns ett behov av komplettering eller avvisning.

Behovet av att ändra tilläggsregeln i 8 § andra stycket första meningen FPL, som innebär att rätten vid behov ska anvisa hur utredningen bör kompletteras, bör bedömas mot bakgrund av hur förhållandena i de allmänna förvaltningsdomstolarna har utvecklats de senaste decennierna. Målsammansättningen har genomgått betydande förändringar. Vidare har nya regler om förvaltningsmyndigheters skyldighet att ompröva ett överklagat beslut lett till att många enklare mål har fallit bort och att andra mål kan inledas i domstol med ett bättre underlag. Av störst betydelse är dock de regler om tvåpartsprocess som infördes år 1996 (prop. 1995/96:22, bet. 1995/96:JuU7, rskr. 1995/96:55). Reglerna gäller när en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut till förvaltningsrätt och innebär att den myndighet som först beslutade i saken ska vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen (7 a § FPL). I en tvåpartsprocess blir utredningsmaterialet fylligare. Genom att parterna i en tvåpartsprocess ansvarar för att utredningsunderlaget är fullgott har behovet av aktivitet från domstolens sida minskat.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att tilläggsregeln i 8 § andra stycket första meningen FPL passar mindre väl för hur förvaltningsprocessen har kommit att utveckla sig sedan införandet av förvaltningsprocesslagen för drygt 40 år sedan. Regeln är inte heller fullt ut anpassad till de allmänna förvaltningsdomstolarnas rättskipande uppgifter och kan snarare ge de processande parterna en missvisande bild av handläggningens karaktär. En part kan få den felaktiga uppfattningen att rätten ska anvisa hur utredningen bör kompletteras för att han eller hon ska nå framgång med sitt överklagande. Domstolens utredningsansvar innebär att se till att målet är klart för avgörande genom att utredningen är fullständig. Ansvaret syftar inte till att uppnå en viss utgång eller att hjälpa en part att nå framgång. De ovan beskrivna förhållandena leder regeringen till slutsatsen att denna tilläggsregel bör ändras.

Tilläggsregeln i 8 § andra stycket första meningen FPL motsvaras för de allmänna domstolarnas del närmast av den regel som innebär att rätten i alla mål och ärenden genom frågor och påpekanden ska försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar. I promemorian föreslås att detta ska gälla också i allmän förvaltningsdomstol. Några remissinstanser, bl.a. *Regeringsrättens ledamöter* och *Kammarrätten i Sundsvall*, avstyrker förslaget i denna del eftersom de anser att formuleringen ”genom frågor och påpekanden” knappast beaktar att förvaltningsprocessen i grunden är skriftlig utan synes ta sikte enbart på processledning under muntlig förhandling. Regeringen anser för sin del att frågor och påpekanden till parterna i detta syfte kan framställas lika gärna i skrift, som t.ex. per telefon eller

vid en muntlig förhandling. Samma formuleringar används dessutom i ärendelagen, som i likhet med förvaltningsprocesslagen reglerar en i huvudsak skriftlig process. *Förvaltningsrätten i Uppsala* invänder att det inte framgår om ändringarna ska anses utgöra en exemplifiering av hur domstolen kan medverka till en bättre utredning och därvid till ett bättre beslutsunderlag eller om ändringarna avser ett tydliggörande av hur utredningen ska genomföras. Om det finns sådana oklarheter i de skriftliga eller muntliga framställningar som görs av parterna att målet inte bedöms vara möjligt att avgöra ser regeringen det som naturligt att rätten i ett första skede genom frågor och påpekanden verkar för att dessa brister avhjälps. Det kan därefter krävas ytterligare agerande, från parterna eller rätten, för att målet ska anses vara tillräckligt utrett. Rätten har befogenheter att vid behov hämta in utredning som kompletterar parternas utredningsmaterial, t.ex. genom att besluta om syn på stället (23 § FPL) eller om inhämtande av utlåtande från sakkunnig (24 § FPL). Regeringen, i likhet med bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Försäkringskassan*, instämmer i promemorians bedömning att den föreslagna tilläggsregeln för såväl enskilda som offentliga parter i förvaltningsprocessen otvivelaktigt är tydligare än den nuvarande tilläggsregeln. Den uttrycker enligt regeringens mening på ett bättre sätt vad som krävs av rätten i den situation då utredningsansvaret ska utövas. Att behovet av processledande åtgärder i olika mål varierar har inte primärt att göra med vilket domstolsslag målet handläggs i.

Kammarrätten i Stockholm och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att det vore värdefullt att klargöra för parterna att det är de som har huvudansvaret för att ta fram utredningen (jfr SOU 2010:29 s. 419). Regeringen instämmer i att det i stor utsträckning måste ankomma på parterna själva att ansvara för utredningen i målet. Såväl 8 § FPL i sin nuvarande lydelse som motsvarande bestämmelse i ärendelagen reglerar rättens processledande uppgift, men innehåller samtidigt det viktiga elementet att rätten ska vara verksam genom parterna och därigenom undvika att agera helt på egen hand (se prop. 2009/10:215 s. 164 f.). Enligt regeringens uppfattning finns det dock skäl att ytterligare förtydliga parternas roll i detta hänseende. Av tilläggsregeln bör alltså uttryckligen framgå att det i första hand är parterna själva som ska läka bristerna i sina framställningar.

Mot den angivna bakgrunden bör det införas en bestämmelse som föreskriver att rätten genom frågor och påpekanden ska verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar. Regeringen anser att denna tilläggsregel, i jämförelse med förslaget i promemorian, tydligare bör separeras från grundregeln om rättens officialansvar för utredningens fullständighet. Tilläggsregeln bör därför placeras i eget stycke i 8 § FPL.

I promemorian görs bedömningen att tilläggsregeln i nuvarande 8 § första stycket andra meningen FPL, som innebär att överflödig utredning får avvisas, framstår som ändamålsenlig. Ingen remissinstans ger uttryck för någon annan uppfattning. Även regeringen anser att denna

regel bör behållas. Att en domstol har denna möjlighet är nödvändigt för att möjliggöra en effektiv process och är till fördel för såväl domstolen som parterna med hänsyn till bl.a. kostnader och tid.

I promemorian föreslås vidare att tilläggsregeln kompletteras med en regel som ger rätten stöd för att hindra att parterna, t.ex. vid en muntlig förhandling, drar in sådant som är onödigt i målet. De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget. *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Sundsvall* och *Förvaltningsrätten i Linköping* ifrågasätter dock hur rätten i en skriftlig process ska göra för att se till att inget onödigt dras in i målet. Enligt regeringens uppfattning fyller regeln en viktig funktion redan av den anledningen att det muntliga inslaget blir allt vanligare inom förvaltningsprocessen. Regeln bedöms även ge rätten möjlighet att vid en skriftlig handläggning verka för att parternas processföring begränsas till den tvistiga frågan i målet. Detta kan t.ex. ske genom att rätten vid kommunicering av handlingarna i målet nekar en part förlängd svarstid då sådan begärs i syfte att ge in ett utlåtande som av rätten inte bedöms vara relevant. *Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Uppsala* och *Förvaltningsrätten i Göteborg* anser att det inte finns något behov av att uttryckligen föreskriva att rätten ska se till att inget onödigt dras in i målet. I den mån frågan om avvisning aktualiseras, får rätten redan med stöd av nuvarande regler avvisa den överflödiga utredningen. Enligt regeringens uppfattning måste det vara en fördel för såväl domstolen som parterna att det i ett så tidigt skede som möjligt klargörs vad som bör vara en del av utredningsmaterialet i målet och att rätten inte i ett senare skede behöver avvisa redan ingiven utredning. Vidare minskar risken för att någon av parterna fokuserar på sådant som är onödigt och rättens ansvar för utredningen i målet tydliggörs. Dessutom uppnås större likhet mellan de båda domstolsslagen. Regeringen ställer sig därför bakom promemorians förslag att införa en uttrycklig bestämmelse av detta slag. Som några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Linköping* och *Förvaltningsrätten i Jönköping*, påpekar finns det dock anledning att välja ett annat uttryck än det i promemorian föreslagna ”dras in”. Regeringen anser att ”förs in” är en lämpligare formulering och föreslår därför en regel i 8 § tredje stycket FPL som föreskriver att rätten ska se till att inget onödigt förs in i målet. Den oförändrade tilläggsregeln om att överflödig utredning får avvisas bör flyttas till detta nya tredje stycke.

Information till klagande under processen

Frågan om materiell processledning har nära samband med frågan om information till klagande under processen. De flesta medborgare har liten eller obefintlig kontakt med domstolarna och känner inte till hur domstolsprocessen fungerar. Att domstolen utövar materiell processledning under själva processen har begrän-

sad betydelse om de enskilda klagande inte ens känner till de mest grundläggande processuella förutsättningarna, t.ex. att det är en tvåpartsprocess där den beslutande myndigheten är deras motpart.

Riksrevisionen granskade i sin rapport RIR 2014:6 *Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda* om hanteringen av överklagade beslut om sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd är effektiv och rättssäker. Riksrevisionen konstaterade i rapporten att den information och det stöd som en enskild som överklagat ett beslut till förvaltningsrätten får är otillräckligt och att bristen på relevant information kan leda till att klagande inte ges tillräckliga förutsättningar för att förstå och hantera processen (s. 95). Riksrevisionens granskning visade att den klagande i första hand vill ha information om vad som händer i det egna målet. Av de undersökta förvaltningsrätterna[58] var det ingen som skickade ut någon information i samband med att överklagandet inkom till domstolen.[59]

Riksrevisionen genomförde telefonintervjuer med klagande varvid framkom att dessa ansåg att det var svårt att få reda på vad som förväntades av dem under processens gång. Flertalet av dem som svarat uppgav att det hade underlättat att få skriftlig information i början av processen. Granskningen visade också att klagande inte alltid förstår sin roll i processen. Det är till exempel inte alltid tydligt för den klagande att den är en del i en tvåpartsprocess där myndigheten som fattat det överklagade beslutet är motpart. Många klagande förväntade sig också att bli kontaktade av förvaltningsrätten. Riksrevisionens slutsats var att bristande information till den som överklagar riskerar att leda till minskad legitimitet för såväl processen som domen i målet.[60]

4.4.5 Processlägesöversikt

I processen i allmän domstol förekommer att rätten som en del i skriftväxlingen i tvistemål tillställer parterna i målet en s.k. processlägesöversikt. En sådan har sin grund i 42 kap. 14 § RB enligt vilken bestämmelse rätten bör, om det är till fördel för utredningen i

[58] Förvaltningsrätterna i Falun, Göteborg, Stockholm, Umeå, Uppsala och Växjö.
[59] Riksrevisionen (2014) s. 96.
[60] Ibid.

målet, före sammanträde eller fortsatt skriftväxling tillställa parterna en förteckning över frågor som bör tas upp under den fortsatta handläggningen. Inte sällan sker detta genom att rätten i sammanställningen inflikar frågor och föreläggande på sådana punkter där komplettering behöver ske. Det är en sådan utbyggd sammanställning som ofta kallas processlägesöversikt.[61]

Av 42 kap. 16 § RB framgår att om det är till fördel för handläggningen av målet, ska rätten göra en skriftlig sammanställning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på. Rätten får förelägga parterna att lämna underlag för sammanställningen. Parterna ska innan förberedelsen avslutas beredas tillfälle att yttra sig över sammanställningen.[62]

I förarbetena till 42 kap. 16 § i dess nuvarande lydelse angav regeringen att en mer frekvent användning av sammanställningar skulle ha flera fördelar. En sammanställning ger såväl rätten som parterna en god överblick över processen och vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att målet ska bli klart för avgörande. Den skapar vidare bättre förutsättningar för en koncentrerad och effektiv huvudförhandling. Arbetet med sammanställningen ansågs tvinga parterna att precisera sina ståndpunkter. En välskriven sammanställning var också många gånger till stor hjälp vid domskrivningen. Mot bakgrund av de fördelar man kunde se ansåg regeringen att den då gällande fakultativa ordningen kunde ifrågasättas. Det fanns alltså starka skäl att skärpa kravet så att sammanställningar skulle göras oftare.[63]

EMR-utredningen föreslog i sitt betänkande *En modernare rättegång II – en uppföljning* (SOU 2012:93) att reglerna i 42 kap. 16 § RB om upprättande av sammanställningar av parternas ståndpunkter vid handläggningen av tvistemål i tingsrätten ska skärpas ytterligare. Enligt EMR-utredningens förslag ska rätten göra en skriftlig sammanställning av parternas yrkanden och invändningar samt de

[61] SOU 2012:93 Del 1 s. 106.
[62] Bestämmelsen infördes 1987 och innebar då att rätten borde göra en skriftlig sammanfattning av parternas ståndpunkter, så som de uppfattats av rätten, om det var till fördel för handläggningen av målet. Bestämmelsen skärptes i samband med EMR-reformen. En bestämmelse om sammanställningar finns även för hovrättsprocessen (50 kap. 12 a § RB). Den innebär att hovrätten *bör* göra en sammanställning om det är till fördel för handläggningen.
[63] Prop. 2004/05:131 s. 130 f och s. 142 f.

omständigheter som dessa grundas på, om det inte på grund av målets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl är obehövligt.[64]

4.4.6 Domskäl

Enligt 30 § andra stycket FPL ska av beslutet framgå de skäl som bestämt utgången. Bestämmelsen kompletteras av 31 § FPL i vilken anges att ett beslut genom vilket rätten avgör målet ska skickas till parterna. Om det finns en skiljaktig mening ska den bifogas. Vidare anges att ett beslut som får överklagas ska innehålla upplysning om hur det ska ske. Om det krävs prövningstillstånd i högre rätt, ska beslutet innehålla upplysning om det och om de grunder som ett sådant tillstånd meddelas på.[65]

En dom ska alltid grundas på sakliga skäl som redovisas öppet i avgörandet.[66] Att domstolen måste motivera sina avgöranden fyller flera funktioner.[67] Det bidrar dels till att prövningen blir omsorgsfull samt saklig och objektiv, dels gynnar väl motiverade avgöranden en enhetlig praxis. För den som överväger att överklaga ett avgörande fyller domskälen också den funktionen att denne kan avgöra om det finns möjlighet till framgång samt hur talan bör läggas upp och vad den bör inriktas på.[68] Motiveringen är också

[64] SOU 2012:93 s. 26. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande i Justitiedepartementet (dnr Ju2013/537/DOM).

[65] Här kan också tilläggas bestämmelserna i 10-15 §§ i förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol. Av dessa framgår bl.a. att en dom ska sättas upp särskilt medan andra beslut får sättas upp särskilt eller tas in i ett protokoll, skrivas på en handling i akten eller föras in i målregistret. Domar och andra särskilt uppsatta beslut ska undertecknas av den eller de lagfarna domare som har deltagit i avgörandet. Vidare ska i en dom eller ett annat beslut som sätts upp särskilt anges, utöver det som sägs i 30 och 31 §§ FPL, domstolen samt tid och plats för meddelande av domen eller beslutet, parterna och deras ombud eller biträden, saken i korthet, och parternas yrkanden och invändningar. Dessutom ska en dom eller ett annat beslut, i den utsträckning som det behövs, innehålla en redogörelse för den dom eller det beslut som har överklagats eller underställts.

[66] Enligt 11 § språklagen (2009:600) ska språket i offentlig verksamhet vara vårdat, enkelt och begripligt.

[67] Se också Förtroendeutredningens betänkande SOU 2008:106 s. 169 ff. för resonemang om utformning av domar och beslut samt Riksrevisionens rapport *Att överklaga till förvaltningsrätt – handläggningstider och information till enskilda*, s. 78 f.

[68] Se Justitieombudsmannen uttalande i JO 1991/92 s. 144 i vilket anges följande. För den enskilde är det ytterst väsentligt, att myndigheterna klargör, hur de kommit fram till sina beslut. Endast om skälen öppet redovisas, kan han kontrollera hur myndigheten urskiljt och värderat för beslutet relevanta fakta, och hur dessa fakta bedömts enligt tillämpliga rättsregler etc. En upplysande motivering kan endera övertyga honom om att beslutet är korrekt eller ge honom underlag för ett överklagande. Allmänhetens tilltro till myndighetens kompetens och objektivitet kräver också, att dessa förmår visa, att besluten är väl underbyggda.

viktig vid överinstansens prövning så att denna kan avgöra om underinstansen prövat alla de frågor som varit aktuella i målet. För den högsta instansen är det extra viktigt med välmotiverade avgöranden då det är fråga om prejudikat som ska användas för rättstillämpningen av myndigheter och underliggande domstolsinstanser.[69]

Bestämmelsen i 30 § gäller formellt sett endast beslut som innebär avgöranden av mål, dvs. bara slutliga beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet. Beslut under beredningen, som t.ex. avslag på ett yrkande om muntlig förhandling, omfattas alltså inte och inte heller beslut om prövningstillstånd. Detta innebär dock inte att beslut under beredningen av ett ärende inte ska eller får motiveras.[70]

Wennergren och von Essen anger följande avseende vad en motivering bör innehålla.

> För det första att det bör finnas en *direkt korrespondens* mellan aktuella rekvisit (abstrakta rättsfakta), de faktiska omständigheterna i målet (konkreta rättsfakta) och domstolens bedömning av dessa. Om det ”glappar” i detta avseende blir domen ofta svårläst. Det får inte råda någon tvekan om på vilket sätt och varför olika förhållanden är relevanta, liksom inte heller hur domstolen bedömt dessa i förhållande till aktuella rekvisit. Sakframställningen måste därför skrivas mot bakgrund av relevanta rättsregler och med beslutsmotiveringens behov för ögonen. Sakframställningen har inte något självändamål utan dess ändamål är att tjäna beslutsmotiveringen.
>
> Av det nyss sagda följer även att det måste finnas en rimlig *proportion* mellan redovisningen av dessa olika delar i ett beslut. Det är inte helt ovanligt att domar innehåller en mycket lång redovisning av vad parterna anfört medan domstolens egen motivering är mycket kort. Dylika domar är sällan särskilt upplysande.
>
> I detta sammanhang kommer även *bevisningen* in. Allmän förvaltningsdomstol måste inte, som krävs av allmän domstol, i skälen redovisa vad som är bevisat i målet. Det finns med andra ord inte något författningsreglerat krav att rätten redovisar varför den ansett en omständighet (ett rättsfaktum) vara bevisat. I många måltyper spelar bevisfrågorna en ytterst begränsad roll och man kan egentligen inte tala om att något är bevisat eller inte. Det handlar istället om prognoser eller mera ”ren” rättstillämpning. I de förvaltningsmål där det faktiskt handlar om huruvida vissa omständigheter är bevisade eller inte finns dock anledning att ställa motsvarande krav på förvaltningsdomstolarna. I grunden är detta en rättssäkerhetsfråga som av

[69] Se Wennergren & von Essen (2013) s. 339 f.
[70] Jfr RÅ 2005 ref. 30 och RÅ82 2:49.

självklara skäl är lika viktig i en förvaltningsprocess som i en allmän process. Emellanåt brister det i detta avseende. Inte sällan handlar det om att den bevisning som presenterats i målet refereras utförligt medan de verkliga motiveringarna avseende hur domstolen värderat denna anges mer kortfattat eller vagt. Ökad klarhet i detta avseende kräver att rätten redovisar vilka bevisfakta som ansetts utgöra bevis för en viss omständighet samt förklarar vilka avvägningar och värderingar som gjorts mellan dessa olika bevisfakta. Härvid krävs även att domstolen tar ställning till bevisbördans placering. Vidare till vilket beviskrav som ställs. Bevisfrågorna är tämligen outredda för förvaltningsprocessens del och försvåras dessutom av att någon enhetlig terminologi inte synes ha utvecklats. Uttryck som ”styrkt” och ”visat” används ofta som synonymer till ordet bevisat och inte som termer som anger en viss styrka på bevisningen.

För det andra måste det vara en riktig motivering och inte en s.k. skenmotivering. Med skenmotivering avses skäl som vid första påseende ger intryck av att vara en motivering, men som endast innehåller en omskrivning av de abstrakta rekvisiten. I t.ex. LVM-domar ser man emellanåt skrivningar i stil med att personen i fråga får anses utsätta sin hälsa för allvarlig fara eftersom han har ett fortgående missbruk av alkohol. En sådan motivering – som endast är en omformulering av lagbestämmelsen – säger ingenting om hur domstolen kommit fram till att det faktiskt föreligger ett fortgående missbruk och varför detta innebär en hälsorisk. En motivering måste istället på ett konkret plan beskriva vilka värderingar, överväganden och slutledningar som rätten gjort av de faktiska omständigheterna för att nå en viss utgång.

En liknande situation, och som utgör en likaledes undermålig motivering, är då skälen endast återger innehållet i en författningstext utan förklaring varför texten ansetts tillämplig på det föreliggande fallet. Ett exempel är då en begäran att få ut handlingar avslås under hänvisning till att ”det kan antas att den det gäller eller någon denne närstående lider skada eller men om uppgiften röjs”. En dylik ”motivering” säger egentligen ingenting.

Ytterligare ett exempel på motiveringar som inte håller måttet är då domstolen utan anknytning till en klargörande sakframställning eller annat material skriver ”med hänsyn till omständigheterna i målet” eller ”på grund av vad i målet förekommit” eller någon liknande formulering. Dylika skrivningar ger bara sken av en motivering och parterna kommer att ha svårt att ta tillvara sin rätt vid ett eventuellt överklagande.[71]

[71] Wennergren & von Essen (2013) s. 341 ff.

Vad krävs enligt Europakonventionen?

Enligt Europadomstolens praxis ska domstolar motivera sina avgöranden på ett adekvat sätt. Omfattningen av denna skyldighet varierar beroende på avgörandets natur och måste avgöras beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Även om artikel 6.1 innebär en skyldighet för domstolar att motivera sina avgöranden kan artikeln inte förstås på så sätt att ett detaljerat svar måste ges på varje argument som anförts. När en överinstans avslår ett överklagande kan den, i princip, endast stödja de skäl som underinstansen anfört.[72]

Europadomstolen har vidare anfört att när man ska ta ställning till om en dom är motiverad på ett adekvat sätt måste hänsyn tas till bl.a. följande faktorer; mångfalden i de argument som en klagande får framföra inför domstolen och skillnaderna mellan medlemsstaterna vad gäller lagstiftning, sedvanerätt och domskrivning.[73] I detta sammanhang kan noteras att Europadomstolen har uttalat att artikel 6 garanterar en rättvis rättegång men att artikeln inte innehåller några regler gällande tillåten bevisning eller hur bevisning ska värderas, vilket således är områden för inhemsk lagstiftning och de nationella domstolarna.[74]

Europadomstolen har uttalat att funktionen av en motiverad dom är att dels ge parterna möjlighet att överklaga på ett effektivt sätt, dels att visa parterna att deras argument har blivit hörda.[75]

[72] Se bl.a. *Hirvisaari mot Finland*, no. 49684/99, § 30, 27 september 2001, *Klemeco Nord AB mot Sverige*, no 10 (13)73841/01, § 39, 19 december 2006 och *Estate of Nitschke mot Sverige*, no. 6301/05, § 42, 27 september 2007.
[73] *Suominen mot Finland*, no. 37801/97, § 34, 1 juli 2003.
[74] Se t.ex. *García Ruiz mot Spanien* [GC], no. 30544/96, § 28, ECHR 1999-I.
[75] Se t.ex. *Suominen mot Finland*, *Klemeco Nord AB mot Sverige* och *Estate of Nitschke mot Sverige*.

4.5 Kort jämförelse mellan processen enligt förvaltningsprocesslagen och processen enligt rättegångsbalken

I direktiven hänvisas till regleringen rörande allmän domstol. Även FPL hänvisar till vissa bestämmelser i rättegångsbalken. I det följande görs därför en översiktlig jämförelse mellan processen enligt RB och processen enligt FPL.

Den första frågan som uppstår vid en jämförelse mellan processen i allmän domstol och processen i allmän förvaltningsdomstol är vilka måltyper som kan jämföras, dvs. är det processen i brottmål som kan jämföras med processen i förvaltningsmålen eller är det processen i civilmål som kan jämföras med processen i förvaltningsmålen. Många gånger kan tyckas att det är processen i de indispositiva civilmålen som ligger närmast till hands i detta avseende, men det finns också det som talar för att det är processen i brottmålen som är mest jämförbar.[76] Både förvaltningsförfarandet och brottmålsförfarandet utmärks av att det nästan alltid är ett allmänt intresse som står mot ett enskilt intresse. Detta innebär att det finns en bevisbörda för den som företräder det allmänna intresset samt att domstolen har en skyldighet att självmant ta tillvara den enskildes intressen. De allmänna förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet är reglerad i FPL.

Att det finns likheter mellan förfarandet enligt FPL och förfarandet enligt RB står klart men det finns också väsentliga skillnader. Först kan nämnas att RB omfattar mer än 750 paragrafer medan FPL endast innehåller cirka 50 paragrafer. Orsakerna till detta är flera. En orsak är att förvaltningsmålen är så olika sinsemellan att det är svårt att detaljreglera processen. Andra orsaker till bristen på detaljreglering i FPL är att det finns kompletterande processuella regler i andra från FPL fristående lagar medan motsvarande kompletterande bestämmelser för de allmänna domstolarna finns i RB. FPL bygger också på hänvisningar till RB, som också tillämpas analogt i förvaltningsprocessen när bestämmelser saknas i FPL. En ytterligare skillnad är att RB reglerar förfarandet i två skilda typer av mål.

[76] SOU 1991:106 s. 465. Se också Bylander (2006).

En väsentlig skillnad mellan processen i allmän domstol och processen i allmän förvaltningsdomstol är att saken i allmän domstol oftast inte har prövats tidigare av en annan instans,[77] medan situationen är den motsatta i förvaltningsdomstol där saken i de allra flesta mål först har prövats av en annan myndighet än domstol. Till detta kommer att myndigheterna också ska göra en omprövning av sitt beslut innan ett överklagande skickas vidare till förvaltningsrätten.

En ytterligare skillnad är att nästan alla förvaltningsprocesslagens bestämmelser gäller i alla instanser och avser alla mål. Detta innebär, i motsats till hur processen är utformad i rättegångsbalken, att en part kan åberopa nya omständigheter och nya bevis i den andra instansen. Detta medför att skillnaderna mellan en process i första instans och en process i andra instans blir ganska små i de allmänna förvaltningsdomstolarna.[78] Processen i Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen är dock utformad så att den främst avser prejudikatbildning.[79]

I allmän domstol är omedelbarhetsprincipen grundläggande både i brottmål (30 kap. 2 § rättegångsbalken) och tvistemål (17 kap. 2 § rättegångsbalken). Principen innebär bl.a. att rättens dom bara får grundas på vad som åberopats vid huvudförhandlingen. En annan viktig princip i allmän domstol är muntlighetsprincipen. Principen innebär att vittnen och parter ska höras muntligen, och att parterna som huvudregel inte får ge in eller läsa upp skriftliga inlagor (dvs. ett uppläsningsförbud). Den finns uttryckt i 46 kap. 5 § rättegångsbalken avseende brottmål. En brottmålsprocess styrd av omedelbarhetsprincipen och muntlighetsprincipen skiljer sig väsentligt från processen i förvaltnings-

[77] T.ex. skiljedom kan dock överklagas till domstol.

[78] Detta kan medföra att parter ”väntar” med att lägga fram hela sin talan till kammarrätten och först där t.ex. yrkar muntlig förhandling och argumenterar fullt ut. Att detta motverkar tanken med att tyngdpunkten i processen ska ligga i första instans är uppenbart. En tänkbar lösning är preklusionsregler, se mer i avsnitt 5.5.

[79] I en process enligt SFL är det tillåtet att åberopa nya omständigheter till stöd för ett yrkande under förutsättning att den fråga eller sak som ska prövas inte ändras. Detta anges uttryckligen i 67 kap. 31 § SFL (tidigare 6 kap. 18 § taxeringslagen [1990:324] och även i skattebetalningslagen [1997:483], m.fl. lagar). För processen i Högsta förvaltningsdomstolen finns dock en begränsande regel i 37 § första stycket förvaltningsprocesslagen. Av RÅ 2000 ref. 54 framgår t.ex. att det finns utrymme för Skatteverket att först i en pågående process i kammarrätt åberopa att ett förfarande ska prövas enligt lagen (1995:575) mot skatteflykt (skatteflyktslagen) men att skatteflyktslagen inte kan åberopas i HFD som första instans. Se också HFD 2013 ref. 85 avseende resning.

domstol, som huvudsakligen är skriftlig och där domstolen har det yttersta ansvaret för utredningen i målet (8 och 9 §§ FPL).

En förutsättning för omedelbarhet är att koncentrationsprincipen tillämpas. Koncentrationsprincipen, som kan utläsas i bl.a. 43 kap. 11 § och 46 kap. 11 § RB, innebär att den processuella verksamheten, så långt möjligt, ska fortgå i ett sammanhang, utan uppehåll och tidsförlust. För att det ska få göras uppehåll i en huvudförhandling krävs att vissa särskilt angivna förutsättningar är uppfyllda. Även i de allmänna förvaltningsdomstolarna förekommer mål av förturskaraktär där föreskrifter om tidsfrister för målets handläggning meddelats i lag.[80]

[80] Enligt 7 § LVU ska ett beslut från socialnämnden om omedelbart omhändertagande underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades och enligt 15 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande i vissa fall utan dröjsmål och senast dagen efter beslutet underställas förvaltningsrätten. Även för mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård föreskrivs skyndsam handläggning. Ett mål hos en förvaltningsrätt ska tas upp till avgörande inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten. Ytterligare exempel på måltyper där krav på skyndsam handläggning uppställs är mål om avvisning, utvisning eller förvar (16 kap. 4 § utlänningslagen [2005:716]) och vissa skattemål (t.ex. skattemål som har samband med skattebrottmål 16 § skattebrottslagen [1971:69], mål om omhändertagande och förverkande enligt 4 kap. 17 § lagen om punktskattekontroll vid transporter m.m. [1998:506]).

5 Grundläggande ställningstaganden avseende förvaltningsprocessen

Utredningens direktiv innehåller diverse frågeställningar med relevans för förvaltningsprocessen. Stora delar av utredningens direktiv handlar om utformningen av skattemålshanteringen. Många av de förutsättningar som lyfts fram i direktiven avseende skattemålen har dock enligt utredningens mening bäring på alla måltyper i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detta avsnitt återkopplar till avsnitt 4 och innehåller vissa grundläggande ställningstaganden avseende förvaltningsprocessens utformning i stort. Vissa av dessa utmynnar i lagförslag medan andra är rena bedömningar från utredningens sida.

Det är viktigt att de processuella reglerna i allmän förvaltningsdomstol är ändamålsenliga. Detta innebär i praktiken att de processuella reglerna ska möjliggöra att mål kan avgöras med hög kvalitet och inom rimlig tid. Regelverket ska vara flexibelt så att handläggningen kan anpassas till behoven i det enskilda fallet. På så sätt kan en effektiv domstolsprövning uppnås utan att kraven på rättssäkerhet åsidosätts.

5.1 Domarens kompetens – generalist eller specialist?

Bedömning: Domarna i allmän förvaltningsdomstol bör även i fortsättningen väsentligen vara generalister. Det bör dock finnas domare som därutöver är specialiserade på vissa typer av mål.

Tendensen i de allmänna förvaltningsdomstolarna är att målen blir alltmer komplicerade. Detta gäller för de flesta måltyper. Skälen till detta är flera. Ett av skälen är att en stor del av rättskällorna numera har sitt ursprung i beslut inom den Europeiska unionen, ett annat är att mängden författningar är större i och med EU-rätten. Dessutom har den ökade globaliseringen medfört att domstolarna i dag oftare än förr har anledning att beakta även utomeuropeiska rättskällor i sitt dömande. Till detta kommer också att samhället utvecklas och förändras på många olika plan, kulturellt, tekniskt och ekonomiskt.[1]

Detta ställer särskilda krav på den enskilde domarens förmåga att sätta sig in i och förstå komplicerade sammanhang av många olika slag och på att domarna har en hög kompetens. Frågan är om domarna för att bäst möta dessa krav bör vara generalister eller specialister. Det kan också vara så att det ena inte behöver utesluta det andra.

Inom förvaltningsprocessen företräds staten i de allra flesta fall av myndigheter som är specialiserade på ett område, såsom Skatteverket, Migrationsverket, Försäkringskassan m.fl. Även advokater och andra aktörer på motpartssidan har under senare år specialiserat sig alltmer på vissa ämnesområden. Utredningen erfar att parter och ombud har önskemål om att det är viktigt av rättssäkerhetsskäl och för förtroendet för domstolarna att rättens ledamöter har samma grad av fördjupade kunskaper inom olika områden som parterna.

Vad som talar för att domarkåren i de allmänna förvaltningsdomstolarna i huvudsak bör bestå av generalister är bl.a. att en domare bör ha en överblick över rättsordningen som helhet och därutöver också behärska processen och den materiella processledningen.[2] Det kan dock samtidigt konstateras att specialisering kan öka förtroendet för domstolarna och bidra till högre kvalitet och ett effektivare resursutnyttjande. Genom specialisering kan domarna tillägna sig särskild erfarenhet och särskilda kunskaper på det valda området.[3]

---

[1] För en utförligare diskussion om den förändrade karaktären på målen se Domarlagsutredningens betänkande *En reformerad domstolslagstiftning* (SOU 2011:42) s. 302 f.
[2] Se mer nedan i avsnitt 5.2.
[3] Upphandlingsutredningen gör i sitt betänkande *Goda affärer* (SOU 2013:12 s. 362) bedömningen att domstolsintern specialisering är det enklaste och snabbaste sättet att komma till rätta med de problem om långa handläggningstider och spretig rättspraxis som utredningen noterat avseende mål om offentlig upphandling.

Myndighetsrepresentanter, advokater och andra ombud har andra roller än domaren och det är deras sak att lägga fram saken inför domstolen när det är fråga om en tvåpartsprocess. Vad gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna tillkommer att det rör sig om så många olika måltyper att det inte är möjligt med en ordning där domaren alltid är specialist på det ämne som målet handlar om.

Utredningens bedömning är således att domarna även fortsättningsvis bör vara generalister i första hand men att det bör finnas utrymme för specialisering avseende vissa måltyper, däribland skattemålen (se mer om specialisering avseende skattemålen i avsnitt 7). Enligt utredningens mening bör dock sådana möjligheter till specialisering inte begränsas till skattemålen, utan även andra måltyper kan komma i fråga. Domstolens storlek och målsammansättning är viktiga faktorer att beakta då specialisering diskuteras. Vid en större domstol torde det generellt sett vara enklare att låta domare specialisera sig medan specialisering på en mindre domstol skulle kunna påverka verksamheten negativt genom att binda upp resurser som under tid behövs på annat håll.[4]

5.2 Materiell processledning främjar rättssäkerheten

Bedömning: Materiell processledning är en viktig komponent för att handläggningen av ett mål ska bli så rättssäker och effektiv som möjligt. De förändringar som nyligen skett i 8 § FPL bör kunna ha en positiv inverkan på utvecklingen av de allmänna förvaltningsdomstolarnas materiellt processledande roll. Det krävs dock fler åtgärder för att ytterligare driva denna utveckling framåt. Mycket handlar om domstolarnas arbetssätt och domarnas inställning till processledning. De flesta av dessa frågor kan inte lösas genom lagstiftning.

Det är viktigt att materiell processledning utövas så tidigt som möjligt i målets handläggning samt att den utövas fortlöpande. Materiell processledning ska i första hand utövas av en lagfaren domare. Detta påverkar personalsammansättningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

[4] Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) diskuterar frågan om specialisering i sin rapport *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna* och dess betydelse för bl.a. ändringsfrekvensen. Inspektionen för socialförsäkringen (2014) s. 145 ff.

Det är också viktigt att en enskild som överklagat ett beslut till allmän förvaltningsdomstol får den information och det stöd som denne behöver för att kunna förstå och hantera processen. Domstolsverket bör stödja förvaltningsdomstolarna i deras arbete med att utveckla information som riktar sig till enskilda.

Att en domstol ska bedriva formell processledning torde inte vara särskilt kontroversiellt, dvs. att domstolen ska handlägga målet och avgöra det. Frågan om i vilken omfattning en domstol ska bedriva materiell processledning är däremot mycket omdiskuterad, dvs. hur aktiv ska en domstol vara med att precisera och berika processmaterialet i ett mål. Frågor om utredningsskyldighet och materiell processledning är sådana frågor som inte är helt enkla att lagstifta om, vilket innebär att enskilda domares personliga åsikter får stor betydelse för hur domstolens materiella processledning yttrar sig i det enskilda målet.

För processledning har domstolen olika redskap såsom muntlig förhandling (9 § FPL), möjlighet att förordna om syn (23 § FPL), möjlighet att inhämta sakkunnigyttrande från annan myndighet eller person (24 § FPL) samt rätt att förordna om förhör med vittne eller sakkunnig (25 § FPL). Därutöver finns också möjlighet att använda olika typer av förelägganden.

Regeringen uttalade i prop. 2012/13:45 att behovet av processledande åtgärder påverkas bl.a. av om det finns en offentlig motpart i processen och av styrkeförhållandena mellan parterna i processen. Det är därför svårt och inte heller lämpligt att genom lagstiftning i detalj reglera vad som ska gälla. Det står dock klart att domstolen bör ha ett yttersta ansvar för utredningen i målet. Officialprincipen[5] bör alltså vara vägledande för handläggningen av ett mål hos en allmän förvaltningsdomstol. Domstolens utredningsansvar innebär att se till att målet är klart för avgörande

[5] Officialprincipen innebär i sin mest renodlade form att det är domstolen som införskaffar utredningen och att domstolen dömer utan att vara beroende av de yrkanden och de grunder som part åberopar. Motsatsen till officialprincipen är förhandlingsprincipen. Den innebär – tillämpad fullt ut – att all utredning måste införskaffas av parterna och att domstolen aldrig dömer över andra yrkanden och grunder än sådana som härrör från part. SOU 1991:106 s. 513.

genom att utredningen är fullgod. Ansvaret syftar inte till att uppnå en viss utgång eller att hjälpa en part att nå framgång.[6]

Den materiella processledningen kan och bör således variera beroende på målets karaktär och komplexitet samt parternas inbördes styrkeförhållande. I vissa mål kan processledningen innefatta mycket enkla åtgärder som att domstolen frågar en part vad han eller hon menar med ett yttrande. Mer omfattande utredningsåtgärder från domstolens sida kan innebära att domstolen anlitar en sakkunnig eller begär in ett yttrande från en expertmyndighet på området.

Den materiella processledningen kan utövas muntligen vid en förhandling eller genom skriftliga föreläggande. När det gäller åtgärder som innefattar införskaffande av ytterligare utredning i målet bör sådana åtgärder i största mån läggas på parterna själva. Detta har förtydligats i 8 § FPL genom att det numera anges att rätten genom frågor och påpekanden ska verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar.[7] Regeringen uttalade därvid att frågor och påpekanden till parterna i detta syfte kan framställas lika gärna i skrift, som t.ex. per telefon eller vid en muntlig förhandling.[8]

Genom domstolens materiella processledning kan processmaterialet kompletteras på ett sådant sätt att möjligheterna att nå ett materiellt riktigt avgörande ökar. Dessutom kan materiell processledning medföra att handläggningen i större grad inriktas på det som är väsentligt i målet vilket i sin tur kan innebära att handläggningen kan bli mer effektiv och mer rättssäker. Ytterligare möjliga positiva resultat är att materiell processledning kan minska antalet överklaganden då målen blir grundligare utredda i första instans. Därmed uppnås också att tyngdpunkten i processen ligger i första instans och den högre instansen kan ägna sig åt överprövning och inte åt att utreda målen. I förvaltningsprocessen där enskilda parter till största del inte har ombud är materiell processledning också i någon mån en ersättning för detta.

---

[6] Prop. 2012/13:45 s. 115.

[7] Riksrevisionen har i arbetet med rapporten RIR 2014:6 *Att överklaga till förvaltningsrätten – handläggningstider och information till enskilda* intervjuat ledningen för sex förvaltningsrätter vilka uppgett att de förändringar som skett i 8 § FPL inte har inneburit någon skillnad i förvaltningsrätternas sätt att arbeta. Flera förvaltningsrätter framförde att den nya skrivningen snarare fastställer det sätt som domstolarna redan arbetar på.

[8] Prop. 2012/13:45 s. 115.

Utredningen föreslår nedan i avsnitt 8 att förvaltningsrättens sammansättning i skattemål som huvudregel ska vara två lagfarna domare. Detta innebär i sig en förstärkning av möjligheterna att utöva materiell processledning då domarna kommer att kunna diskutera och bolla även frågor av förberedande karaktär med varandra.

Vem ska utöva den materiella processledningen och när?

De allmänna förvaltningsdomstolarna har under perioder haft bekymmer med långa handläggningstider. Den viktigaste förklaringen till detta är stora målbalanser. En annan förklaring kan dock, enligt utredningens mening, vara att domarna inte anser sig ha tid att utöva materiell processledning i tillräckligt stor utsträckning. Detta kan i vissa fall innebära att skriftväxlingen blir onödigt långdragen, man låter helt enkelt parterna fortsätta skriva tills någon part slutar svara. I andra fall kan det innebära att nödvändig skriftväxling inte genomförs. Handläggningstiden kan också förlängas av att vissa myndigheter kräver långa svarstider och ibland finns det skäl att misstänka att enskilda parter förhalar processen genom att begära anstånd med att yttra sig.

Många mål i allmän förvaltningsdomstol kommuniceras inte alls medan andra kan bli föremål för en relativt omfattande skriftväxling. Det är viktigt att kommunicering sker på ett förutsebart och enhetligt sätt och att dess omfattning inte påverkas av att det kan vara olika handläggare som sköter denna uppgift.[9]

När skriftväxlingen blir alltför omfattande kan det vara svårt att urskilja vad som egentligen är frågan i målet. Parterna kan skriva ”förbi varandra” och materialet blir också onödigt stort. För den enskilde domaren är det problematiskt med långa tider för skrift-

[9] Riksrevisionen har i rapporten RIR 2014:6 studerat kommuniceringen av socialförsäkringsmål och mål om försörjningsstöd. Härvid konstaterar Riksrevisionen bl.a. följande. Den aktiva handläggningstiden består framför allt av den kommunicering som förvaltningsrätterna bedriver med parterna i målet. Det saknas en samsyn mellan förvaltningsrätterna om när mål behöver kommuniceras. De viktigaste orsakerna till bristande samsyn om kommunicering uppges vara kultur och tradition samt domstolarnas olika syn på Försäkringskassan. Samtliga förvaltningsrätter delar upp handläggningens olika moment på flera handläggare och domare, vilket leder till att fler behöver sätta sig in i målet jämfört med om handläggningen hade varit fördelad på färre personer. Det är inte ovanligt att kommuniceringen återupptas efter att målet bedömts klart för avgörande. Se också Inspektionen för socialförsäkringen (2014) s. 126 f. och s. 143 f.

växling eftersom denne då måste sätta sig in i målet på nytt varje gång eftersom det kan ha gått lång tid sedan domaren senast sysslade med målet.

Utredningen anser att materiell processledning ska utövas så snart ett mål kommer in till domstolen i den meningen att det ska göras en kvalificerad granskning av målet och en bedömning av vilka resurser och handläggningsåtgärder som kommer att krävas.[10] Enklare mål kan då sorteras bort till en ”snabbfil” och mer komplicerade ärenden kan få de resurser de behöver. Handlingar som kommer in till domstolen måste granskas av tillräckligt kvalificerad personal så snart de kommer in. Utredningen anser att det bästa är om en lagfaren domare eller möjligen en erfaren föredragande granskar handlingarna. Det bör helst inte förekomma att det är kanslipersonal som granskar och kommunicerar handlingar i målet.

En kvalificerad första bedömning där domstolen framför allt ska ta ställning till om målet behöver kommuniceras, skapar bättre förutsättningar för att målet styrs rätt från början och att efterföljande moment i handläggningsprocessen därmed kan genomföras utan större hinder.[11] En domstolsprocess med hög kvalitet i beredningen garanterar enligt utredningens mening en rättssäker prövning.[12]

Vem som sköter processledningen har naturligtvis samband med personalsammansättningen på de allmänna förvaltningsdomstolarna. Antalet beredare per domare är i genomsnitt 1,3 på en tingsrätt och i genomsnitt 2,8 på en förvaltningsrätt.[13] Det är alltså mer än dubbelt så många beredare per domare i en förvaltningsrätt. Detta torde innebära att domare på en förvaltningsrätt har mindre tid att själva arbeta med målen då mycket tid går åt till handledning

[10] Uttalanden om förvaltningsdomstolarnas materiella processledning har förekommit vid flera tillfällen. I prop. 1982/83:134 uttalade regeringen att ett viktigt medel för att förkorta förberedelsetiderna är (…) att domstolarna, framför allt länsrätterna, ägnar sig åt en mer kraftfull processledning. En sådan processledning kräver för länsrätternas del att den domare som ansvarar för målet – rotelinnehavaren – tar aktiv del i förberedelsen (s. 33).
[11] Riksrevisionen (2014) s. 55.
[12] Migrationsverket har vid samråd med utredningen uttalat bl.a. följande. En domstolsprocess med hög kvalitet i beredningen garanterar en rättssäker prövning och bidrar till en effektiv migrationsprocess. Med kvalificerad personal tidigt i denna process säkerställs att varje ärende får den utredning som dess beskaffenhet kräver. På så sätt blir processen så kort som möjligt och främjar den enskildes berättigade krav på besked utan onödigt dröjsmål. Migrationsverkets kvalificerade medverkan till ett snabbt domstolsavgörande skapar förutsättningar för en snabbare etablering, alternativt en mer human återvändandeprocess för migranten.
[13] Källa: Domstolsverket.

etc. av föredragande och notarier. De senaste åren har diskussionen handlat mycket om att renodla domarrollen men frågan är vad det innebär i praktiken.

Enlig utredningens mening kan det ifrågasättas om domare i förvaltningsrätten har tid och möjlighet att göra rättsutredningar, skriva egna domar och ägna sig åt materiell processledning i tillräckligt hög utsträckning. Mycket av arbetstiden för en domare i förvaltningsrätten måste ägnas åt att läsa och redigera samt skriva under domar som föredragande och notarier har skrivit. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är nödvändigt att se över personalsammansättningen i förvaltningsrätterna. En högre andel lagfarna domare borgar för ökad kvalitet och ökad rättssäkerhet i förvaltningsrättsdömandet. En ytterligare aspekt av detta är att personalomsättningen för föredragande i förvaltningsrätt på många orter, i synnerhet de större orterna, är mycket hög. Detta innebär att en stor andel av förvaltningsrätternas personal konstant befinner sig under utbildning. Detta påverkar effektiviteten och rättssäkerheten negativt på flera sätt. Personalomsättningen bland domarna är väsentligt lägre.[14]

Den utveckling som skett på senare år med ökat antal muntliga förhandlingar och ökat behov av processledning tillsammans med de förslag som utredningen lämnar avseende muntliga förhandlingar (avsnitt 11.8), förberedande sammanträden (avsnitt 5.3), skriftliga sammanställningar (avsnitt 5.4) samt ökade möjligheter att vara två lagfarna domare i målen (avsnitt 8.6) innebär att processen i allmän förvaltningsdomstol närmar sig processen i allmän domstol. Enligt utredningens mening bör även personalsammansättningen i förvaltningsdomstol kunna närma sig personalsammansättningen i allmän domstol. Detta innebär att fler ordinarie domare behöver utbildas och anställas i förvaltningsdomstolarna.

[14] I Domstolsverkets årsredovisning för 2013 anges följande om personalomsättningen. Flertalet domstolar upplever att uppfyllelsen av regeringens verksamhetsmål försvårats av personalomsättning och rekryteringssvårigheter. Under året har personalomsättningen dock minskat inom grupperna administration och ordinarie domare men är fortsatt hög för domstolssekreterare, föredragande och beredningsjurister. Personalomsättningen nämns ändå som särskilt besvärande på de domstolar som har långvariga domarvakanser (s. 16).

Vad får domstolen göra och inte göra?

Enligt 29 § FPL får rättens avgörande inte gå utöver vad som yrkats i målet. Om det föreligger särskilda skäl, får dock rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att möjligheten att gå utöver yrkandet är tänkt som en garanti för den enskildes rättsskydd. Vad som åsyftas är fall då rätten finner det uppenbart att den enskilde blivit för strängt bedömd i den underliggande instansen. Samtidigt har bestämmelsens undantagskaraktär betonats. Det bör således inte komma i fråga att rätten vid misstanke om att något fel eller någon felbedömning har förekommit som inte omfattas av parts yrkande, tar initiativ till ytterligare utredning i målet. Endast uppenbara eller uppenbarade fel bör normalt rättas med stöd av regeln om s.k. *reformatio in melius*. Över huvud taget bör *reformatio in melius* ses som en extraordinär åtgärd som bara motiveras av särskilda skäl.[15]

Som utgångspunkt sätter alltså yrkandena från parterna den yttre ramen för domstolens prövning, men 29 § FPL medger att domstolarna undantagsvis går utanför processramen för att på så vis uppnå ett materiellt sett riktigt resultat. En grundläggande förutsättning för att överväga ett sådant undantag är således att det är uppenbart vad som är det materiellt riktiga resultatet.[16] Enligt 30 § FPL ska rättens avgörande av mål grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet.

Det är uppenbart att domstolens aktivitet måste växla beroende på bl.a. vad för slags mål det gäller, om det finns en offentlig motpart i målet och om en enskild part har ombud i målet. Vid tillkomsten av FPL förekom inte att ett mål i en allmän förvaltningsdomstol kunde gälla en tvist mellan två enskilda. Förvaltningsprocessen är numera en tvåpartsprocess där den enskilde så gott som alltid har en myndighet som motpart, men det förekommer också mål med enskilda som motparter och mål där en myn-

[15] Prop. 1971:30 s. 580 f. Som exempel på mål där det ansetts tänkbart att bestämmelsen kan fylla en funktion nämns bl.a. skattemål och körkortsmål.
[16] Se HFD 2012 ref. 36 som avsåg avgift för kost vid korttidsvistelse enligt LSS. Se också RÅ 2009 ref. 7 i vilket fråga var om kammarrätts avgörande i mål om vårdbidrag gått utöver yrkandena i målet.

dighet agerar som enskild. En följd av det är att officialprincipen gör sig mindre gällande.

Högsta förvaltningsdomstolen har i några refererade avgöranden funnit att endast omständigheter som en part åberopat kan läggas till grund för en allmän förvaltningsdomstols prövning.[17] I dessa mål har det varit fråga om mycket ingripande åtgärder från det allmänna mot enskilda. Högsta förvaltningsdomstolen har i dessa fall ansett att domstolarnas utredningsansvar inte är så omfattande att det kan ersätta en offentlig parts ansvar för att åberopa grunderna för sin talan.

Vad gäller mål om offentlig upphandling har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att officialprincipen måste tillämpas på ett försiktigt sätt och att som huvudprincip bör krävas att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt anger vilka omständigheter han eller hon grundar sin talan på. Skälen för detta angavs vara att dessa mål i princip gäller ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare.[18] Andra mål som detta resonemang bör kunna appliceras på är mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK.

Utredningen finner mot denna bakgrund att det fortfarande, och kanske än mer tydligt, måste avgöras från mål till mål vilken räckvidd officialprincipen får och hur stort ansvar för utredningen som kan läggas på parterna respektive domstolen. I första hand är det parternas ansvar att ange yrkanden och grunder samt anföra den bevisning som parterna vill åberopa. Med detta som utgångspunkt finns det även i dag, trots tvåpartsprocessen, situationer där det är nödvändigt för domstolen att ”hjälpa” den ena parten, och det är då den enskilde parten som avses först och främst. Rätten verkar dock genom parterna och ska undvika att agera helt på egen hand, när det inte är fråga om sådant som t.ex. att inhämta yttrande från en myndighet.[19]

Det är viktigt att den materiella processledningen sker öppet och att domstolen är tydlig och specifik med vad det är parterna ska yttra sig om. Ett föreläggande att yttra sig över bifogat underlag från motparten kan i många fall vara mindre fruktsamt att

[17] Målen gällde återkallelse av en läkares legitimation (RÅ 1989 ref. 67 och 1990 ref. 64), disciplinpåföljd för läkare (RÅ 1990 ref. 108) och körkortsingripande (RÅ 1991 ref. 67).
[18] RÅ 2009 ref. 69.
[19] Prop. 2009/10:215 s. 166 och prop. 2012/13:45 s. 116.

skicka till en enskild klagande som inte har ombud. Att en förvaltningsrätt använder sig av mer specificerade förelägganden eller direktiv kan enligt utredningens mening inte anses påverka förvaltningsrättens opartiskhet.[20] Sådana frågor eller påpekanden behöver inte heller alltid ske skriftligen utan kan också ske per telefon eller vid en muntlig förhandling eller ett förberedande sammanträde.[21]

Information till klagande under processen

De flesta enskilda har liten eller ingen kontakt med domstolarna under sin livstid. För de medborgare som ändå kommer i kontakt med en domstol är det företrädesvis förvaltningsrätten det handlar om. Processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna är uppbyggd kring tanken att den enskilde klagande oftast ska kunna föra sin egen talan. Det är sällan som en enskild har rätt till rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619)[22] och även om det finns vissa möjligheter till ersättning för kostnader för ombud i skattemål enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) så förväntas den enskilde i stort sett kunna hantera processen själv utan ombud i de flesta måltyper.[23] Myndigheterna som blir den enskildes motpart i förvaltningsdomstol representeras dock oftast av jurister med processvana.

Ovan redovisade omständigheter gör att det ligger ett stort ansvar på de allmänna förvaltningsdomstolarna att se till att den en-

[20] Det är viktigt att det finns en öppen diskussion om domarrollen inom Sveriges domstolar. Domstolsakademin har under våren 2014 startat en kurs i fyra steg som behandlar detta område; Delkurs A Domarrollen och domstolens funktion, Delkurs B Ordföranderollen, professionellt bemötande, Delkurs C Domskrivning och mediekunskap med medieträning, Delkurs D Domare i en global värld. Vidare finns kursen Processledning och utredningsplikt.

[21] Prop. 2012/13:45 s. 115.

[22] I flertalet vårdmål (mål enligt lagen [1990:52] om vård av unga, lagen [1988:870] om vård av missbrukare i vissa fall, lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård, lagen [1991:1129] om rättspsykiatrisk vård), smittskyddslagen (2004:168) och i vissa migrationsmål finns dock rätt till offentligt biträde.

[23] Utredningen om rättssäkerhet i skatteförfarandet föreslår i sitt betänkande *Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet*, SOU 2013:62, bl.a. att skälig ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning, förutom under de förutsättningar som finns i dag, även ska kunna medges om sökandens förvärvsinkomst/nettoomsättning inte överstiger vissa belopp. Vid bedömningen av hjälpbehovet ska särskilt beaktas om frågan rör ett obetydligt skattebelopp, om prövningen är enkel och om den sökande själv genom sitt handlande har förorsakat ärendet eller målet. Förslaget har remissbehandlats och är under beredning i Finansdepartementet (dnr Fi2013/3266/S3).

skilde klagande klarar att hantera processen. Detta ansvar kan förvaltningsdomstolarna dels uppfylla genom materiell processledning under själva hanteringen, dvs. genom att leda processen rättsligt framåt, dels genom att ge den enskilde grundläggande information om hur processen går till och genom att informera den enskilde om vad som pågår i just dennes mål.

Som redogjorts för i avsnitt 3 har Riksrevisionen i sin rapport RIR 2014:6 konstaterat att det ges lite information till klagandena under processen i en förvaltningsrätt. Rapporten omfattar socialförsäkringsmål och mål om ekonomiskt bistånd men utredningen har inte skäl att tro att andra måltyper hanteras annorlunda i förvaltningsrätterna i detta avseende. Riksrevisionen drar slutsatsen att bristen på relevant information kan leda till att klagande inte ges tillräckliga förutsättningar för att förstå och hantera processen vilket i sin tur kan leda till minskad legitimitet för såväl processen som domen i målet.

Utredningen instämmer i Riksrevisionens slutsats och gör bedömningen att det är av största vikt att de allmänna förvaltningsdomstolarna påbörjar ett arbete med att utarbeta rutiner för att ge klagande skriftlig information om att deras överklagande har kommit in till domstolen samt om hur den fortsatta handläggningen kommer att ske och eventuellt även beräknad handläggningstid. Utredningen anser att Domstolsverket bör stödja förvaltningsdomstolarna i detta arbete.

Processekonomi – inte mer resurser än nödvändigt

Begreppet processekonomi används relativt ofta i olika sammanhang. Man talar t.ex. om god processekonomi eller att det är eller inte är processekonomiskt försvarbart med en viss åtgärd. Utredningen anser att en god processekonomi innebär att varje mål får de resurser som är nödvändiga för att handlägga målet på ett rättssäkert och effektivt sätt. De handläggningsåtgärder som krävs skiljer sig mellan olika måltyper och mellan olika mål inom samma måltyp. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att definiera vilka handläggningsåtgärder som krävs i en viss måltyp då komplexiteten och svårighetsgraden på målen kan variera kraftigt inom en och samma måltyp. Det går visserligen att göra generella antaganden

om att vissa måltyper är mer komplicerade än andra, t.ex. kan sägas att skattemål generellt sett är mer komplicerade än biståndsmål. Detta säger dock inget om hur komplicerat det enskilda målet är.

För att åstadkomma en god processekonomi är det av största vikt att det tidigt i handläggningen görs en bedömning av vilka resurser det enskilda målet kommer att kräva. Utredningen anser att en sådan bedömning i första hand bör göras av en lagfaren domare eller en mycket erfaren föredragande, en kvalificerad ”inkorgsgranskare”.[24] Det är viktigt att handläggningen, med vilket här avses hanteringen av målet fram till dess att det är klart för avgörande, av ett mål i så stor utsträckning som möjligt sköts av så få olika personer som möjligt. Mycket talar för ett system där en person är beredningsansvarig för en förvaltningsrätts eller en enhets alla mål av en viss typ. Detta medför inte bara att onödig kommunicering kan undvikas utan också att de klagande får ett enhetligt bemötande under denna del av processen. Dessutom undviker man problematiken att flera personer behöver sätta sig in i målet och att ingen tar ett helhetsansvar för målet.

Det är också nödvändigt att parterna och domstolarna tar ett ansvar för att driva målen och ärendena framåt mot ett avgörande och utnyttjar de möjligheter som står till buds för att få ett snabbt avslut på handläggningen. Här bör också påpekas vikten av att de mål som bedöms vara klara för avgörande direkt kan gå i en ”snabbfil” och inte blir liggande. Med en kvalificerad första bedömning kan sådana mål avgöras i princip direkt.

5.3 Förberedande sammanträde

Förslag: I förvaltningsprocesslagen ska införas en bestämmelse om förberedande sammanträde. Ett sådant förberedande sammanträde ska få hållas om det främjar ett snabbt avgörande av målet eller kan antas vara till fördel för utredningen.

[24] Riksrevisionen skriver i sin rapport RIR 2014:6 bl.a. följande. Om förvaltningsrätten gör en kvalificerad bedömning av målen när de kommer in, skapar det bättre förutsättningar för att målet styrs rätt från början med mindre risk för att kommunicering behöver återupptas (s. 99).

Målen i allmän förvaltningsdomstol blir alltmer omfattande och komplexa. Detta gäller särskilt skattemål men även andra mål som t.ex. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och socialförsäkringsmål. Dessa faktorer i kombination med ökade krav på skyndsamhet och effektivitet gör att det blir allt viktigare för domstolen att få parternas ståndpunkter noggrant preciserade och reda ut vad som egentligen ska prövas. För att snabba upp domstolsförfarandet är det angeläget att rätten utövar en aktiv formell och materiell processledning. Rätten bör genom frågor och föreläggande utreda eventuella oklarheter och tydliggöra i vilka avseenden parterna behöver komplettera sin talan. Även vikten av att domstolen är restriktiv med att bevilja anstånd bör understrykas i detta sammanhang.

I kontakter med företrädare för Skatteverket och ombud har framkommit uttalade önskemål om tydligare processledning och ett sätt att genomföra detta är att domstolarna oftare håller förberedande sammanträden. Ett förberedande sammanträde kan också kompletteras med efterföljande skriftlig kommunikation och resultatet kan bli att en muntlig förhandling blir överflödig. Se mer i avsnitt 11 *Tydligare regler om muntlig förhandling.*

5.4 Skriftlig sammanställning under handläggningen

Förslag: I förvaltningsprocesslagen ska införas en bestämmelse om att rätten ska göra en skriftlig sammanställning i målet med parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på, om det med hänsyn till målets beskaffenhet, är till fördel för handläggningen av målet. En sådan sammanställning ska skickas till parterna för yttrande.

I rättegångsbalken, RB, finns bestämmelser om att rätten under vissa förutsättningar ska göra en skriftlig sammanställning i målet med parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på.[25]

[25] Se avsnitt 4.4.4.

I förvaltningsprocessen finns inga bestämmelser om att sådana sammanställningar ska göras. Det finns dock inte heller något i gällande lagstiftning som hindrar de allmänna förvaltningsdomstolarna att använda sig av denna metod i målen.[26]

Utredningen kan se flera fördelar med att arbeta på detta sätt med den materiella processledningen. I ett komplicerat mål kan det vara värdefullt att domstolen upprättar en sammanställning av parternas ståndpunkter och tillställer parterna den för yttrande. Parterna får då en bild av hur domstolen har uppfattat målet och får en bättre möjlighet att komplettera sin talan. Domstolen kan dessutom i en sådan sammanställning genom frågor och påpekanden verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar.

Det finns argument som talar emot och argument som talar för att lagstifta om en tvingande bestämmelse för de allmänna förvaltningsdomstolarna att använda sig av sammanställningar. Bestämmelsen om sammanställningar i RB gäller endast dispositiva tvistemål. I dessa mål finns det på ett annat sätt ett grundläggande behov av att fastställa processramen. I förvaltningsdomstol finns det, bortsett från ansökningsmålen, ett myndighetsbeslut som utgör processramen. Prövningen i förvaltningsdomstolen kan inte gå utöver vad myndighetens beslut omfattar. Till detta kommer att målen i förvaltningsdomstolarna är av skiftande karaktär och det är svårt att se att sammanställningar kan fylla en funktion i alla måltyper, särskilt i mål av enklare karaktär. Dessa omständigheter talar emot att införa en tvingande bestämmelse för rätten att göra en skriftlig sammanställning såsom är fallet i dispositiva tvistemål enligt RB.

Som nämnts ovan anser utredningen dock att det finns flera fördelar med att arbeta med sammanställningar som en del av den materiella processledningen. I komplicerade mål med ett omfattande material och skriftväxling kan utredningen se ett reellt behov av en sammanställning av parternas ståndpunkter med tillfälle för

[26] I prop. 1982/83:134 uttalade regeringen att ingenting torde t.ex. hindra domstolen att i ett komplicerat mål upprätta en sammanfattning av parternas ståndpunkter och tillställa parterna den, tillsammans med ett föreläggande om yttrande vid påföljd att målet annars avgörs. Särskilt effektivt kan ett sådant handläggningssätt visa sig vid muntlig förberedelse. Rätten kan då göra sammanfattningen och samtidigt förelägga parterna att yttra sig inom en relativt kort tid (s. 35 f).

parterna att yttra sig över denna. Detta kan t.ex. vara aktuellt i större skattemål där sakförhållandena är komplexa och den skriftliga utredningen omfattande. Det kan då vara värdefullt att rätten ger parterna möjlighet att precisera sina yrkanden och sin argumentation så att de tvistiga frågorna lyfts fram och det kan konstateras vilka frågor som eventuellt inte är tvistiga.

Att använda skriftliga sammanställningar är inte en ny tanke inom förvaltningsprocessen. Ett alternativ är att införa en fakultativ bestämmelse med innebörden att rätten får eller bör göra en skriftlig sammanställning som får tillställas parterna för yttrande.[27] En fakultativ bestämmelse skulle visserligen bli ett förtydligande för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detta skulle dock inte innebära någon skillnad mot vad som gäller i dag då detta redan är möjligt enligt den lagstiftning som finns.[28]

En skriftlig sammanställning ger dock såväl rätten som parterna en god överblick över processen och vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att utredningen i målet ska bli fullgod och målet klart för avgörande. Om ett förberedande sammanträde eller en muntlig förhandling ska hållas kan en sammanställning också vara till stor hjälp. Även vid domskrivningen kan en sammanställning vara till nytta.

Utredningen finner mot denna bakgrund att det finns skäl att införa en bestämmelse i förvaltningsprocesslagen som motsvarar bestämmelsen i 42 kap. 16 § RB.[29] Skriftliga sammanställningar ska dock endast användas i större och mer komplicerade mål. Detta tydliggörs i lagtexten med att domstolen ska ta hänsyn till målets beskaffenhet när den avgör om det är till fördel för handläggningen att göra en skriftlig sammanställning. Bestämmelsen kommer att gälla i alla instanser men det är framförallt i förvaltningsrätten den är tänkt och kommer att tillämpas. Utredningens bedömning är att

[27] Bestämmelsen i RB var från början en fakultativ bestämmelse.
[28] Jfr regeringens uttalande i prop. 1982/83:134 i fotnot 26.
[29] EMR-utredningen har i sitt betänkande föreslagit att reglerna i 42 kap. 16 § RB om sammanställningar av parternas ståndpunkter vid handläggningen av tvistemål ska skärpas ytterligare. Enligt EMR-utredningens förslag ska rätten göra en skriftlig sammanställning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på, om det inte på grund av målets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl är obehövligt. (SOU 2012:93 s. 26). Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande i Justitiedepartementet (Ju2013/537/DOM). Utredningen ser dock inte att det i nuläget finns anledning att föreslå en sådan skarpare skrivning i förvaltningsprocesslagen. Det är värdefullt att först se hur förvaltningsdomstolarna kommer att arbeta med skriftliga sammanställningar.

användandet av skriftliga sammanställningar i kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen samt Migrationsöverdomstolen endast kommer att ske i undantagsfall. Tyngdpunkten i processen ska ligga i första instans och när målen kommer till kammarrätten bör de vara så väl utredda och frågorna så preciserade att en skriftlig sammanställning inte ska vara nödvändig. I Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen bör det normalt sett vara överflödigt med en skriftlig sammanställning. Både Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen är prejudikatinstanser och redan denna omständighet talar för ett mycket sparsamt användande av skriftliga sammanställningar. De högsta instanserna har ju också tillgång både till underinstansernas domar och till eventuella skriftliga sammanställningar som underinstanserna gjort.

Det bör observeras att en skriftlig sammanställning i förvaltningsrätten inte får samma dignitet som en skriftlig sammanställning i allmän domstol då processmaterialet i allmän förvaltningsdomstol kan kompletteras under hela processen. Om domstolen vid en genomgång av målet efter det att sammanställningen skickats ut och parterna har yttrat sig över denna upptäcker ytterligare omständigheter som har betydelse för målets utgång är domstolen således inte förhindrad att lägga dessa till grund för avgörandet. Utredningen vill dock understryka vikten av att domstolen i en sådan situation kommunicerar detta med parterna.

5.5 Tydliga domskäl främjar rättssäkerheten

Bedömning: Tydliga domskäl främjar rättssäkerheten genom att klaganden får en förståelse för utgången i målet. Detta kan i sin tur minska överklagandefrekvensen. Tydliga domskäl främjar också praxisbildningen genom att det blir tydligt vilka frågor som rätten har prövat.

Ett väl motiverat avgörande fyller flera funktioner.[30] För det första visar det parterna att deras argument har beaktats av domstolen och

[30] Se Inspektionen för socialförsäkringen (2014) s. 85 f. och s. 129 f.

parterna får en förståelse för domstolens avgörande. För det andra ger ett väl motiverat avgörande parterna en möjlighet att överklaga på ett effektivt sätt. För det tredje har en väl motiverad dom betydelse för överinstansens möjlighet att överpröva avgörandet.[31]

Vad som är en väl motiverad dom kan det självklart finnas olika åsikter om. En grundläggande förutsättning är dock att det finns en direkt korrespondens mellan rekvisiten i aktuell lagstiftning och de faktiska omständigheterna i målet och hur domstolen har bedömt dessa.[32] Domstolen måste vara tydlig med vilka omständigheter som är relevanta och på vilket sätt. När domstolen skriver sakframställningen är det därför viktigt att denna anpassas efter den lagstiftning som ska tillämpas i målet så att den innehåller endast det som är relevant. Det fyller inget syfte att domstolen skriver allt som parterna anfört i sakframställningen om det ändå inte har någon betydelse för frågan i målet. Visserligen kan parter ibland hävda att domstolen inte beaktat omständigheter som förts fram just för att de inte skrivits in i sakframställningen. Utredningen anser dock inte att detta är ett skäl för att tynga ett avgörande med en onödigt lång sakframställning. Parternas argument ska i stället bemötas i domskälen. Argument som inte bedöms relevanta kan också bemötas eller avfärdas i domskälen. Redovisningen för vad parterna har anfört ska helst inte vara längre än domstolens domskäl.

En med domskälen sammanhängande fråga är bevisningen. Det finns inte något författningsreglerat krav för de allmänna förvaltningsdomstolarna att redovisa varför eller på vilket sätt de ansett en omständighet vara bevisad. I många måltyper i förvaltningsdomstol är bevisfrågorna inte heller särskilt framträdande.

I de förvaltningsmål där det faktiskt handlar om huruvida vissa omständigheter är bevisade eller inte är det dock av största vikt att domstolen redogör för hur den värderat den bevisning som lagts fram i målet. Domstolen måste också ta ställning till vem som har

[31] Jämför Europadomstolens uttalanden i t.ex. *Suominen mot Finland*, no. 37801/97, § 34, 1 juli 2003, *Klemeco Nord AB mot Sverige*, no. 10 (13) 73841/01, § 39, 19 december 2006 och *Estate of Nitschke mot Sverige*, no. 6301/05, § 42, 27 september 2007.

[32] I vissa mål i allmän förvaltningsdomstol förekommer integritetskänsliga uppgifter som inte i onödan bör redovisas i den skrivna domen. Det kan i dessa fall vara motiverat att vara återhållsam med att återge andra uppgifter än sådana som är nödvändiga för att kraven i 30 § FPL ska kunna uppfyllas. Jfr dock JO:s beslut den 23 maj 2014 i vilket JO kritiserade fyra domare vid Förvaltningsrätten i Östergötlands län för utformningen av domskäl i mål enligt LPT (dnr 748-2014).

bevisbördan för en viss omständighet samt vilket beviskrav som ställs i olika hänseenden. I t.ex. skattemål är det ofta fråga om bevisfrågor och förvaltningsrätterna behöver bli bättre på att tydligt redovisa vilka beviskrav som gäller samt vem som har bevisbördan för de olika omständigheterna.[33] Utredningen föreslår nedan i avsnitt 8 att förvaltningsrättens sammansättning i skattemål som huvudregel ska vara två lagfarna domare. Detta innebär en förstärkning och ger domarna ökade möjligheter att diskutera och utveckla domskälen.

5.6 Tyngdpunkten i första instans

Bedömning: Tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen bör ligga i första instans. Det är viktigt att parterna i ett mål lägger fram alla argument redan i första instans och inte väntar med att t.ex. yrka muntlig förhandling eller presentera bevisning till kammarrätten.

Det finns olika sätt att påverka parterna till detta. Ett alternativ är att införa preklusionsregler. Utredningen bedömer dock att ytterligare preklusionsregler inte bör införas i förvaltningsprocessen.

Varför ska tyngdpunkten ligga i första instans?

Att tyngdpunkten i dömandet ska ligga i första instans, att hovrätternas och kammarrätternas uppgift i första hand ska vara att överpröva domar och beslut från underinstanserna samt att de högsta domstolarna främst ska ha en prejudikatbildande funktion, har sedan lång tid tillbaka varit den allmänna utgångspunkten för domstolssystemet.[34] Med en sådan ordning, där varje domstolsinstans har en uppgift som skiljer sig från den uppgift som den tidigare instansen har, kan en hög grad av rättssäkerhet uppnås

[33] Domstolsakademin har flera kurser i bevisfrågor; Bevisning i förvaltningsprocessen, Muntlig bevisning i förvaltningsprocessen, Ramen för processen i förvaltningsmål, Bevisningen i skattemål. Även kursen Skattemål i domstol finns som behandlar processen i skattemål.
[34] Se t.ex. Ds 1992:38 *Domstolsväsendet – Organisation och administration i framtiden* s. 55 och regeringens skrivelse 1999/2000:106 *Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan*.

samtidigt som prejudikatbildningen säkerställs.[35] Regeringen har i prop. 2012/13:45 s. 80 f. åter uttalat att det är önskvärt att tyngdpunkten i förvaltningsprocessen ligger i första instans. Europadomstolen har i ett flertal mål mot Sverige uttalat att det normalt sett är lämpligare och bättre främjar intresset av en god rättskipning att en förhandling hålls i första instans.[36]

De åtgärder som utredningen diskuterat ovan avseende stärkt materiell processledning, förberedande sammanträden, skriftliga sammanställningar, kvalificerad ”inkorgsgranskning”, tydligare domskäl och även utredningens förslag avseende muntliga förhandlingar är sådana åtgärder som bör bidra till att tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen hamnar i första instans.

Ska preklusionsregler införas?

En ytterligare åtgärd för att säkerställa att processen förs i första instans skulle kunna vara införandet av preklusionsregler. Med preklusionsregler avses bestämmelser som begränsar parternas möjligheter att efter en viss tidpunkt åberopa nya omständigheter eller nytt bevis. Syftet är många gånger att få till stånd en snabbare handläggning och motverka illojalt beteende. Bestämmelserna syftar även till att säkerställa att tyngdpunkten i rättskipningen ligger i första instans genom att förhindra att nytt material tillkommer först i överinstans.

Förvaltningsprocesslagen innehåller inga regler om preklusion i förvaltningsrätt eller kammarrätt. I Högsta förvaltningsdomstolen får omständigheter eller bevis som en klagande åberopar först i den domstolen beaktas endast om det föreligger särskilda skäl (37 § FPL). Det finns i några fall särskilda preklusionsbestämmelser, bl.a. i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) och i vissa mål enligt LEK. Av preklusionsreglerna i den senare lagen följer att i förvaltningsrätten får nya omständigheter eller ny bevisning åberopas när fyra månader gått från det att tiden för överklagande gått ut, endast om parten gör sannolikt att parten har haft en giltig ursäkt att inte åberopa omständigheten eller beviset

[35] SOU 2010:44 s. 354.
[36] *Döry mot Sverige, no. 28394/95, 12 november 2002, Miller mot Sverige*, no. 55853/00, 8 februari 2005 och *Sali mot Sverige, (friendly settlement)*, no. 67070/01, 10 oktober 2006.

tidigare. I kammarrätten får nya omständigheter eller nya bevis endast åberopas om det finns synnerliga skäl (8 kap. 24 § LEK). Preklusionsreglerna gäller i mål om identifiering av företag med betydande inflytande på en fastställd marknad, mål om fastställande av särskilda skyldigheter för dessa företag samt tillsyns- och tvistlösningsmål som grundar sig på sådana särskilda skyldigheter.

Preklusionsregler begränsar parternas möjligheter att efter en viss angiven tidpunkt åberopa nya omständigheter och ny bevisning. Genom sådana regler skapas förutsättningar att få till stånd en snabb och i övrigt effektiv handläggning, vilket bidrar till att begränsa parternas och samhällets kostnader för förfarandet och möjliggör avgöranden inom rimlig tid. Reglerna lägger ett ansvar på parterna för att processmaterialet blir fullständigt på ett så tidigt stadium som möjligt i domstolsförfarandet. Samtidigt är preklusion en ingripande åtgärd. Preklusionsregler kan öka risken för materiellt felaktiga avgöranden och bl.a. riskera att en svagare part inte förmår tillvarata sin rätt i domstolsprocessen. [37]

I förarbetena till 8 kap. 24 § LEK anförde regeringen att styrkeförhållandena i mål mellan kommersiella operatörer och Post- och telestyrelsen inte motiverar nästan obegränsade möjligheter för en enskild part att åberopa ny bevisning och nya omständigheter. Enligt regeringens mening hade erfarenheterna visat att det fanns skäl att inte fullt ut tillämpa officialprincipen i mål enligt LEK. Regeringen ansåg att det behövdes nya lösningar när det gäller att förbättra parternas processföring i dessa mål. Regeringen ansåg att det i de mål det är fråga om fanns anledning att mer betona det privaträttsliga intresset i processen och låta parterna i högre grad sörja för utredningen. Regeringen påpekade också att om preklusionsregler framgår direkt av lag får de processförutsättningar som sådana regler innebär förutsättas vara kända för parterna som därför får förutsättas anpassa sin processföring efter de nya förutsättningarna.[38]

I de allra flesta mål i förvaltningsprocessen är det fråga om ojämna styrkeförhållanden mellan parterna. Dessutom saknar de flesta klagande ombud och för själva sin talan. Till detta kommer att många mål rör för den enskilde djupt personliga förhållanden av

[37] Ds 2014:2, *Patent- och marknadsdomstol* s. 298 f.
[38] Prop. 2006/07:119 s. 33 f.

stor betydelse för den enskildes liv. Dessa omständigheter talar enligt utredningens mening mot att införa generella preklusionsregler i förvaltningsprocessen. De överväganden som regeringen gjorde då preklusionsregler infördes avseende mål enligt LEK kan visserligen anses göra sig gällande även avseende vissa andra måltyper såsom t.ex. mål enligt lagen om offentlig upphandling. Även avseende vissa skattemål kan sådana argument göra sig gällande. Dock har det vad gäller skattemålen snarare samband med den enskilde klagande i ett skattemål än själva skattemålet i sig. Detta gör att det är svårt att avgränsa de skattemål för vilka preklusionsregler skulle gälla.

6 Domstolarnas hantering av skattemål

En viktig uppgift i utredningens uppdrag är att analysera om det finns behov av att stärka rättssäkerheten ytterligare såvitt avser skattemål, framför allt genom en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol.

Utredningen anser att det är värdefullt att inleda med en redogörelse för hur skattemålshanteringen ser ut i förvaltningsdomstolarna i dag. I detta avsnitt finns också en internationell utblick.

6.1 Förvaltningsdomstolarnas hantering av skattemål

Vad räknas som skattemål?

Till den målgrupp som hos förvaltningsdomstolarna räknas som *skattemål* hör mål där ett beslut fattat av Skatteverket har överklagats till förvaltningsrätt, dock inte beslut om folkbokföring, fastighetstaxering och trängselskatt.[1] Målen kan röra t.ex. inkomstskatt, mervärdesskatt och punktskatter. Ofta inrymmer ett mål flera olika frågor, t.ex. både inkomstskatt och mervärdesskatt.

Till målgruppen skattemål räknas också mål enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, såsom betalningssäkring för att säkerställa betalning av skatter och avgifter och mål där Skatteverket ansöker om betalningsskyldighet för företrädare för juridiska personer, s.k. företrädaransvar.

[1] Jfr Domstolsverkets måltypskoder.

Forumregler

Inom förvaltningsprocessen är huvudregeln att en myndighets beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet fattades.

När det gäller de flesta av Skatteverkets beslut gäller emellertid andra regler för vilken förvaltningsrätt som är behörig att pröva överklaganden. Enligt 67 kap. 7 § SFL gäller således att beslut rörande fysiska personer överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun det år då beslutet fattades.

För juridiska personer gäller enligt 67 kap. 8 § SFL att beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets styrelsen hade sitt säte eller, om sådant saknas, förvaltningen utövades den 1 november året före det år då beslutet fattades (särskilda regler finns i samma paragraf för bl.a. handelsbolag, dödsbon och europeiska ekonomiska intressegrupperingar). Överklaganden som gäller t.ex. företag inom en koncern eller delägare i en juridisk person får dock överklagas till den förvaltningsrätt som ska pröva moderföretagets eller den juridiska personens överklagande om överklagandena sker samtidigt och stöder sig på väsentligen samma grund (67 kap. 9 § SFL). Bestämmelserna i 7 och 8 §§ gäller enligt 67 kap. 10 § SFL inte om regeringen har meddelat föreskrifter om att beslut i vissa ärenden ska tas upp av någon annan förvaltningsrätt. Sådana avvikande bestämmelser finns i 7 a–c §§ förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet. Dessa bestämmelser föreskriver t.ex. att beslut av Skatteverket som överklagas till en förvaltningsrätt ska tas upp av Förvaltningsrätten i Falun om beslutet avser ärenden enligt bl.a. kupongskattelagen (1970:624), av Förvaltningsrätten i Karlstad om beslutet avser ärenden enligt bl.a. vägtrafikskattelagen (2006:227) och av Förvaltningsrätten i Stockholm om beslutet avser ärenden enligt lagen (2004:629) om trängselskatt (7 c §).[2]

[2] 24 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete innebär att beslut om skattereduktion för ROT/RUT-arbeten (reparation, ombyggnad, tillbyggnad respektive rengöring, underhåll, tvätt) överklagas enligt huvudregeln i förvaltningsprocesslagen (1979:291), FPL.

Antalet skattemål

Det totala antalet skattemål har under senare år uppgått till 13 000–16 000 per år.

Nedanstående tabeller visar det totala antalet inkomna och avgjorda skattemål på förvaltningsrätter och kammarrätter i hela landet under den senaste sexårsperioden, 2008–2013.[3]

Tabell 6.1 Förvaltningsrätter

Skattemål år	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inkomna mål	16 389	13 998	13 082	12 709	14 841	15 960
Avgjorda mål	18 455	15 095	13 928	12 305	13 537	14 253

Tabell 6.2 Kammarrätter

Skattemål år	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inkomna mål	6 978	6 512	5 441	4 819	5 141	5 350
Avgjorda mål	7 170	6 756	6 812	5 367	4 971	5 448

Fastighetstaxeringsmål och trängselskattemål är exkluderade i tabellerna.

Skattemålen fördelar sig olika på de olika förvaltningsdomstolarna. Som en jämförelse kan nämnas att antalet inkomna skattemål vid den förvaltningsrätt som har lägsta antalet skattemål uppgick till 178 st. 2013, medan antalet inkomna skattemål vid den förvaltningsrätt som hade högsta antalet skattemål samma år uppgick till 5 545 st. En utförligare beskrivning av skattemålens fördelning på de olika domstolarna finns i avsnitt 7.3.

Den praktiska hanteringen

I detta avsnitt beskrivs i generella drag hur ett skattemål hanteras vid förvaltningsrätterna. Domstolarna kan dock i sina respektive arbetsordningar föreskriva egna rutiner för hanteringen, varför hanteringen vid de enskilda domstolarna kan avvika något från det som sägs nedan.

[3] Källa: Domstolsverket.

Om ett överklagande av ett beslut av Skatteverket varken avvisas eller förfaller, exempelvis på grund av att det kommit in för sent eller för att Skatteverket omprövar sitt beslut i enlighet med den enskildes yrkanden, ska Skatteverket överlämna handlingarna i ärendet till förvaltningsrätten (67 kap. 22 § SFL).

När ett mål kommer in till förvaltningsrätten registreras det av registrator i målhanteringssystemet. I samband med registreringen lottas målet till någon av domstolens avdelningar eller enheter. Lottningen sker slumpmässigt i enlighet med den organisation och målfördelning domstolen har valt. Domstolens organisation och målfördelning framgår av respektive domstols arbetsordning. För en närmare redogörelse av hur de olika förvaltningsrätterna har organiserat sig och hur bl.a. skattemålen fördelas på förvaltningsrätterna, se avsnitt 7.3 och 7.4.

När målet anländer till den framlottade avdelningen eller enheten vidtar kommunicering av parternas ståndpunkter. Kommuniceringen kan ta olika lång tid beroende på hur mycket parterna har att anföra. Förvaltningsrätterna har olika rutiner för vem som sköter kommuniceringen. I vissa fall sköts kommuniceringen av notarier eller föredragande, i andra fall av en domare.

Det normala är att målet sorteras in i ett s.k. målrum eller fördelas till beredningsansvarig handläggare när det är klart för avgörande. Normalt är det målens ålder som avgör i vilken turordning målen därefter handläggs. Förtursmål sätts dock ofta upp för avgörande direkt. Som förtursmål räknas bl.a. anstånd med betalning av skatt och avgifter m.m. enligt 63 kap. SFL, mål enligt lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar, mål om företrädaransvar enligt SFL samt mål om bevissäkring enligt SFL.

Vidare väljer många förvaltningsrätterna att avgöra mål av enklare natur omgående för att undvika en onödigt lång handläggningstid i dessa mål. Detta kan gälla t.ex. otvistiga mål och uppenbart ogrundade överklaganden samt mål där utgången är självklar.

Processen vid de allmänna förvaltningsdomstolarna är som huvudregel skriftlig, och detta gäller även skattemålen.[4] I handläggningen får dock ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja

[4] Jfr 9 § FPL. Se vidare avsnitt 11.

ett snabbt avgörande av målet (9 § andra stycket FPL). I kammarrätten och förvaltningsrätten ska muntlig förhandling hållas, om en enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det (9 § tredje stycket FPL). SFL innehåller dessutom flera specialbestämmelser om muntlig förhandling i skattemål.[5] Ett exempel är 67 kap. 37 § SFL som föreskriver att förvaltningsrätt och kammarrätt ska hålla muntlig förhandling i ett mål om särskilda avgifter om en enskild begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om avgift inte kommer att tas ut. För en mer detaljerad redogörelse för reglerna om muntlig förhandling, se avsnitt 11.2.

När ett skattemål ska tas upp till avgörande sker det normalt genom att den handläggare som har berett målet föredrar målet (bakgrund, yrkanden, grunder och omständigheter) för rätten samt lämnar ett förslag till domslut, varefter rätten överlägger. När det gäller skattemål består rätten i förvaltningsrätt av en lagfaren domare och tre nämndemän och i kammarrätt av tre lagfarna domare. Om rättens ledamöter har olika åsikter hålls en omröstning.[6] Huvudregeln är att den mening som omfattas av majoriteten ska gälla. För det fall en omröstning i förvaltningsrätten resulterar i lika många röster för och emot två olika alternativ, är det den lagfarna domaren som har den utslagsgivande rösten. Vid lika röstetal i mål med straffliknande påföljder, bl.a. skattetillägg, är det dock enligt praxis den lindrigaste utgången som gäller.[7]

Efter genomförd föredragning och överläggning lämnas, i förvaltningsrätt, målet till den lagfarne domaren som går igenom målet och det av handläggaren uppsatta domsförslaget innan domen skrivs under och lämnas till kansliet för expediering.

I kammarrätt lämnas målet i stället till den s.k. referenten, som har särskilt ansvar för målet. Därefter cirkuleras målet mellan de övriga ledamöterna som i tur och ordning (ordföranden sist) skriver under domen, som sedan lämnas till kansliet för expediering.

[5] Även tullagen (2000:1281) innehåller sådana specialbestämmelser.
[6] Beträffande omröstningsreglerna se 26 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar samt 16 kap. och 29 kap. rättegångsbalken.
[7] Se RÅ 1987 ref. 42.

Parterna i skattemål

Tidigare var processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna en enpartsprocess. Detta ändrades i och med instansordningsreformen 1996 då obligatorisk tvåpartsprocess infördes i förvaltningsdomstolarna. Vissa måltyper, däribland skattemål, hade dock varit tvåpartsmål redan före instansordningsreformen (se vidare avsnitt 3.7).

Om den enskilde överklagar Skatteverkets beslut är Skatteverket den enskildes motpart i domstolen, 67 kap. 11 § första stycket SFL. Om det däremot är det allmänna ombudet som överklagar Skatteverkets beslut är det allmänna ombudet den enskildes motpart i domstolen, 67 kap. 3 § och 67 kap. 11 § andra stycket SFL. De parter som blir aktuella i processen i skattemål vid allmän förvaltningsdomstol är alltså en enskild mot antingen Skatteverket eller det allmänna ombudet.[8]

Till skillnad från vad som är fallet i många andra mål vid allmän förvaltningsdomstol, t.ex. socialförsäkringsmål, utgörs de enskilda parterna i skattemål inte bara av fysiska personer utan de kan även vara juridiska personer. Bland de juridiska personerna finns såväl företag inom stora koncerner som små enmansföretag samt stiftelser och ideella föreningar.

I vissa skattemål förekommer att den enskilde tar hjälp av ombud eller biträde för att föra processen. Detta förekommer framför allt i mål där juridiska personer är Skatteverkets motpart.

Prövningstillstånd

För de flesta måltyper vid allmän förvaltningsdomstol gäller att det krävs prövningstillstånd för att målet ska tas upp till prövning i kammarrätten. Enligt 34 a § FPL ska kammarrätten meddela prövningstillstånd om

[8] När möjligheten för Riksskatteverket (RSV) att ansöka om förhandsbesked infördes 1997 var prognosen att RSV inledningsvis skulle ansöka om 10 till 20 förhandsbesked per år. I själva verket har RSV och sedermera Allmänna ombudet hos Skatteverket kommit att ansöka i betydligt mindre omfattning än prognosen. SOU 2014:62 *Förbättrat förhandsbeskedsinstitut*, s. 81 f.

- det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
- det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
- det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
- det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

För de flesta skattemål finns inget krav på prövningstillstånd. Det finns dock vissa typer av skattemål där prövningstillstånd krävs för att kammarrätten ska pröva ett överklagande, t.ex. mål om preliminär skatt, särskild inkomstskatteredovisning, anstånd med att lämna deklaration eller särskild uppgift m.m. (se 67 kap. 27 § SFL).

När det gäller överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen gäller för skattemål samma krav på prövningstillstånd som beträffande andra måltyper. Enligt 36 § FPL ska Högsta förvaltningsdomstolen således meddela prövningstillstånd

– om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen, eller

– om det finns synnerliga skäl till en sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Ersättning för kostnader

Processen i förvaltningsdomstol är inte förenad med några avgifter. Inte heller löper parterna någon risk att bli ersättningsskyldiga för motpartens kostnader för processen. De kostnader den enskilde behöver stå för är således de egna processkostnaderna.

Normalt finns i skattemål begränsade möjligheter för den enskilde att få ekonomisk hjälp till täckning av kostnader för ombud. Detta då skattemål inte berättigar till offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde, och rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) får beviljas för angelägenhet rörande skatter, tull och avgifter endast om det finns särskilda skäl (11 §

rättshjälpslagen). Det finns dock en möjlighet att få ersättning för kostnader i skattemål enligt 43 kap. SFL.

Enligt 43 kap. 1 § SFL kan ersättning beviljas den som i ett ärende eller mål har haft kostnader för ombud, biträde, utredning eller annat som denne skäligen har behövt för att ta till vara sin rätt om

- den sökandes yrkanden i ärendet eller målet bifalls helt eller delvis,
- ärendet eller målet avser en fråga som är av betydelse för rättstillämpningen, eller
- det finns synnerliga skäl för ersättning.

Rätten till ersättning omfattar samtliga ärenden och mål enligt SFL samt ärenden och mål enligt vissa andra lagar (se t.ex. 1 kap. 8 § tullagen).

Enligt 43 kap. 2 § SFL får ersättning inte beviljas för kostnader som avser skyldigheten att lämna deklaration, lämna föreskrivna uppgifter eller genom räkenskaper, anteckningar eller annan lämplig dokumentation se till att det finns underlag för att fullgöra uppgiftsskyldighet samt för kontroll av uppgiftsskyldighet. Av 43 kap. 3 § SFL framgår att inte heller den sökandes eget arbete eller egen tidsspillan eller i övrigt kostnader för sådant som den sökande själv har utfört med anledning av ärendet eller målet berättigar till ersättning. Ersättning beviljas inte heller för kostnader som har ersatts eller kan komma att ersättas enligt någon annan författning eller enligt avtal (43 kap. 4 § SFL). Ersättningen får vidare minskas enligt 43 kap. 5 § SFL om den sökandes yrkanden i ärendet eller målet bifalls bara delvis, såvida inte övriga yrkanden bara är av ringa betydelse eller om den sökande har varit försumlig eller orsakat att ärendet eller målet blivit mer omfattande än nödvändigt.

Utredningen om rättssäkerhet i skatteförfarandet har i sitt betänkande *Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet* (SOU 2013:62) föreslagit vissa ändringar i 43 kap. SFL, bl.a. att ersättning också ska kunna medges om sökandens förvärvsinkomst/nettoomsättning inte överstiger vissa belopp.[9]

[9] SOU 2013:62 s. 309 f. Betänkandet har remitterats och är under beredning inom Finansdepartementet (dnr Fi2013/3266/S3).

6.2 Hur hanteras skattemål i andra länder?

Domstolarna i Norden och övriga Europa påminner till vissa delar om varandra i så måtto att offentlighet och insyn är viktiga medel för att trygga rättssäkerheten även i dessa länder. När det gäller organisation och uppbyggnad skiljer de olika ländernas system sig dock åt relativt mycket. I det följande ges en övergripande redogörelse för domstolssystemen i Danmark, Norge, Finland och Tyskland.

Danmark

I Danmark handläggs alla typer av mål i allmänna domstolar vid så kallade Byretter, Landsretter och en Højesteret. Det finns också två specialdomstolar, Sjo- och Handelsdomstolen og Tinglysningsdomstolen.

Byretterna, som från den 1 januari 2007 är 24 stycken, kan i mycket jämföras med de svenska tingsrätterna. Landsretterna är två stycken och påminner om våra svenska hovrätter, medan Højesteret är Danmarks högsta domstol. Däremot saknar Danmark den typ av förvaltningsdomstolar för tvister mellan enskilda och myndigheter som finns i Sverige.

Den danske skattebetalaren är i de flesta fall hänvisad att framföra ändringsyrkanden över sina taxeringsbeslut av Skatteministeriet först på myndighetsnivå till en ”skatteankenaevn” (en samlingsbeteckning för skatte-, värderings- och motorankenævn), dvs. en motsvarighet till det svenska omprövningsinstitutet. Klagomålet måste ha inkommit till skatteankenaevn inom en månad efter det att beslutet delgivits den klagande.

Normalt överklagas i Danmark förvaltningsbeslut genom talan vid allmän domstol. För skattemål finns dock särskilda administrativa klagoinstanser för den första prövningen av ett överklagande av en skatteankenaevns beslut, s.k. Landsskatteretter. Överklagande till Landsskatteret måste ske inom tre månader från det att den skattskyldige erhållit beslutet från skatteankenaevn. Prövning i Landsskatteret är avgiftsbelagd och kostar 400 DKK. Vill den skattskyldige härefter föra sin talan vidare till domstol sker detta till byret. Byretens avgörande kan överklagas till Ostre Landsret eller Vestre Landsret inom tre månader. Slutligen kan den skatt-

skyldige överklaga domen från Ostre eller Vestre Landsret till tredje och sista instans, Hojesteret. Prövningen i Hojesteret kräver att prövningstillstånd beviljas.

Klagorätt tillkommer den enskilde skattebetalaren. Även Skatteministeriet kan dock överklaga avgöranden av skatteankenaevn eller Landsskatterett.

I samband med en stor domstolsreform som genomfördes 2007 övervägdes en högre grad av specialisering bland domare. Någon specialiseringsreform genomfördes dock inte eftersom domarna inte hade något önskemål om att specialisering skulle komma till stånd. I praktiken har det dock skett en viss specialisering vid vissa byretter.[10]

Norge

Även det norska domstolsväsendet är uppbyggt kring ett gemensamt domstolsslag och ett litet antal specialdomstolar, som till exempel Jordskifterettene och Arbeidsretten.

I varje norsk kommun finns ett Forliksråd som medlar i t.ex. köptvister, ersättningskrav och skuldfrågor.

Första instans för brottmål och privaträttsliga tvister är Tingrettene, som dessutom har visst förvaltnings- och registeransvar. Där utöver finns sex Lagmansretter, vilka kan jämföras med hovrätterna samt en Högsta domstol, Høyesteret.

Norska skattebeslut som fattats av det lokala skattekontoret (ligningskontoret) kan överklagas, under förutsättning att den skattskyldige har lämnat in sin deklaration i tid, dvs. före den 31 mars. För den som inte vid denna tidpunkt har fyllt i sin deklaration, kan en blank deklaration skickas in för att den skattskyldige inte ska gå miste om sin rätt att överklaga.

Den skattskyldige kan begära överprövning hos Ligningsnemnda. Ligningsnemnda kan efter yrkande ändra uppenbara skriv- och räknefel och upptaxering. Den handhar också ärenden där avdrag nekas och ärenden om skönstaxering.

Ett beslut av Ligningsnemnda eller Ligningskontoret kan överprövas av Overligningsnemnda, som består av representanter som

[10] Ds 2013:41s. 106 ff.

är kommunalt och regionalt valda. Därefter har den enskilde ytterligare en klagomöjlighet till en regional skattenämnd, Fylkeskattenemnda, om Overligningsnemndas beslut har inneburit höjd taxering. Slutligen kan även klagan föras vidare till Riksskattenemnda, men endast i vissa särskilda spörsmål, som t.ex. har betydelse för fördelningen mellan flera kommuner (jfr den tidigare svenska Mellankommunala prövningsnämnden, se avsnitt 3.3). Vidare finns det ett antal specialiserade skattenämnder.

Domstolsprövning av skattebeslut följer i regel de allmänna reglerna om domstolsprövning av förvaltningsbeslut. En viktig princip är att domstolarna bara ska pröva giltigheten av beslutet. Detta medför begränsningar i domstolarnas möjlighet att pröva beslut materiellt, och även vissa begränsningar i de skattskyldigas möjligheter att åberopa nya omständigheter och bevis i domstol. Vid domstolsprövning av ett skattebeslut får den skattskyldige inte utan vidare åberopa nya bevis om han hade kunnat lägga fram bevisningen under behandlingen på myndighetsnivå.

Domstolarna kan pröva ligningsmyndigheternas rättstillämpning i sin helhet. Finner rätten att ett fel har begåtts i handläggningen, är beslutet giltigt om felet inte kan antas ha påverkat beslutets innehåll.

Tingsrettens avgörande kan fullföljas i andra instans till Lagmansretten, enligt huvudregeln under förutsättning att målets värde inte understiger ett visst värde (125 000 Nkr). Det finns även en möjlighet att överklaga direkt till Høyesteret. Tillstånd till sådan prövning ges dock bara om målet reser särskilt viktiga principiella frågor som det är viktigt att snabbt få Høyesterets syn på, och målets beskaffenhet inte talar emot en direkt prövning av Høyesteret.[11]

Lagmansrettens avgörande kan i sin tur överklagas till tredje och sista instans, Høyesteret. Det finns inget krav på visst värde för överklagande till Høyesteret. Prövningen i Høyesteret är dock beroende av att prövningstillstånd beviljas. Beslut om prövningstillstånd meddelas av det s.k. Ankeutvalget. Utvalget är självständigt i förhållande till Høyesteret, men dess kompetens rör endast tillståndsprövningar och utvalget består av tre domare från Høyesteret.

[11] Tillstånd till direkt prövning av Høyesteret ges bara i 1–2 mål per år.

Ankeutvalget meddelar prövningstillstånd bara om överklagandet gäller frågor som har betydelse utanför det aktuella målet, eller om det av andra skäl är särskilt viktigt att få saken avgjord i Høyesteret. Ankeutvalget måste vara enhälligt för beslut om nekat eller begränsat prövningstillstånd.

I Norge råder uppfattningen att domare som utgångspunkt ska vara generalister. Under åren 2008–2012 har genomförts ett projekt om specialisering vid ett antal tingretter och två lagmannsretter. Det handlade då om måttlig specialisering där domarna som deltog specialiserade sig till omkring 20 procent på t.ex. en måltyp eller på medling. Erfarenheterna var i huvudsak positiva. Några särskilda anställningar som specialist finns inte. Det förekommer att en domare ges ansvar för ett visst område.[12]

Finland

Det finländska domstolsväsendet är det som mest liknar det svenska med sin uppdelning i allmänna domstolar för brottmål och tvister mellan enskilda, samt förvaltningsdomstolar där myndighetsbeslut behandlas. De allmänna domstolarna är tingsrätt, hovrätt och högsta domstolen. På förvaltningssidan finns bara två instanser – förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen.[13] Till detta kommer fyra specialdomstolar: Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Försäkringsdomstolen och Riksrätten.

De allmänna domstolarna består av 27 tingsrätter, sex hovrätter och en Högsta domstol. I Finland finns fr.o.m. april 2014 sju regionala förvaltningsdomstolar; Helsingfors, Tavastehus, Östra Finlands, Norra Finlands, Åbo och Vasa förvaltningsdomstolar. Dessutom finns Ålands förvaltningsdomstol.[14]

Enligt det finska skatteförfarandet kan omprövning av skattebeslut ske på yrkande både av den skattskyldige och av skattemyndigheten genom ett skriftligt rättelseyrkande till den rättelsenämnd som verkar inom det skattedistrikt där beskattningen har verkställts. Rättelseyrkandet bereds av en särskild enhet inom

[12] Ds 2013:41, *Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m*. s. 105 f.
[13] A. a. s. 99 f.
[14] www.domstol.se

myndigheten, den s.k. skattebyrån, och avgörs slutligen av en rättelsenämnd.

Omprövningsfristen är för de skattskyldiga liksom i det svenska skatteförfarandet fem år från utgången av det förevarande beskattningsåret. För skattemyndigheten går ändringstiden ut i slutet av juni året efter beskattningsåret.

Besvärsfristen är 60 dagar vilken räknas från den dag då part delgivits personligen.

Om en part inte är nöjd med rättelsenämndens avgörande kan denne överklaga avgörandet till förvaltningsdomstolen.

Förvaltningsdomstolen är domför med tre ledamöter om inte något annat bestäms i lag. I vissa fall kan en ensam domare avgöra mål och ärenden, medan det i andra fall krävs två eller fyra domare. I en del måltyper ska en eller flera sakkunniga ledamöter ingå i rätten.[15]

En sammansättning med två domare kan avgöra vissa enkla besvärsärenden som räknas upp i lag, om ärendet inte kräver ny lagtolkning. Ärenden som kan behandlas i denna sammansättning är bl.a. vissa besvär som gäller inkomst-, fastighets- och bilskatter samt bygglov. Om domarna i en sammansättning med två domare inte är eniga om avgörandet hänskjuts ärendet till en normal sammansättning med tre ledamöter.

En domare kan ensam avgöra besvär som gäller bl.a. parkeringsbot, flyttning av fordon, körkortsärenden, och kontrollavgifter i kollektivtrafiken. En domare kan också ensam fatta beslut om alla förbud mot verkställighet som kan anses vara provisoriska åtgärder, samt om förbud mot och avbrytande av utsökning av skatter och avgifter.[16]

Förvaltningsdomstolens beslut kan överklagas genom besvär till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Prövningen i denna instans förutsätter att ett s.k. besvärstillstånd beviljas.[17] Besvärstillstånd beviljas på följande grunder:

[15] Ds 2013:41 s. 99 f.
[16] www.oikeus.fi
[17] Svenskt Näringsliv (2003) s. 98 f.

1. om det för lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är av vikt att ärendet avgörs av HFD;
2. om det finns särskilda skäl för HFD att avgöra ärendet på grund av att det skett ett uppenbart fel; eller
3. om det finns vägande ekonomiska skäl eller andra skäl för att bevilja besvärstillstånd.

Vanligen avgör HFD lagskipningsärenden i en sammansättning med fem ledamöter (domare). En ansökan om besvärstillstånd kan avslås i en sammansättning med tre domare.[18]

I de allmänna domstolarna i Finland är alla domare generalister. I de flesta allmänna domstolar har det dock, som en följd av utformningen av den interna organisationen, skett en viss specialisering bland domarna. Detsamma kan sägas gälla de allmänna förvaltningsdomstolarna, i och med att de olika måltyperna samlas vid en eller ett fåtal avdelningar på domstolen.

I HFD är alla domare generalister. HFD:s avdelningar har viss inriktning på olika rättsområden. Avdelningarna är dock inte specialiserade så att de uteslutande behandlar vissa grupper av ärenden, utan de kan behandla samtliga ärenden i vilka ändring söks.[19]

Tyskland

Den tyske skattskyldige som är missnöjd med ett taxeringsbeslut har först att föra fram sitt klagomål genom en invändning, ”Einspruch”, till den myndighet som fattat beslutet inom en månad från det att beslutet delgivits. Detta motsvarar i princip det som i Sverige kallas begäran om omprövning.

Om omprövningsbeslutet går den enskilde emot kan denne i första hand klaga till särskilda förvaltningsdomstolar, de s.k. finansdomstolarna (Finanzgerichte). Finansdomstolarna utgörs av Finanzgerichte på regional nivå (ländernivå) och en Bundesfinanzhof på federal nivå, med säte i München. Finansdomstolarna

[18] www.oikeus.fi
[19] Ds 2013:41 s. 101 f.

är således indelade i två instanser, till skillnad från övriga förvaltningsdomstolar som enligt huvudregeln är indelade i tre instanser. En särskild lag gäller för finansdomstolarna och skatteprocessen, den s.k. ”Finanzgerichtsordnung” (FGO – ung. lagen om finansdomstolar). Processen i finansdomstolarna är förenad med avgifter som är relaterade till processföremålets storlek. Om en klagande saknar möjlighet att betala avgifterna kan denne ansöka om rättshjälp.

Överklagande till Finanzgericht ska göras skriftligen och vara domstolen tillhanda inom en frist om en månad.

Prövningen i första instans tar huvudsakligen sikte på sakfrågor, vilken kan leda både till ändring och upphävande (kassation) av förvaltningsbeslutet.

Part som förlorar i Finanzgericht kan överklaga domen eller beslutet inom en månad, till andra och sista instans, Bundesfinanzhof, genom revisionstalan (Revisionsklage) eller besvär (Beschwerde).

För prövning i Bundesfinanzhof, måste domstolen meddela prövningstillstånd.

Prövningstillståndet grundar sig på tre bedömningsgrunder,

1. överklagandet rör en principiellt viktig fråga,
2. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen,
3. den överklagade domen är behäftad med rättegångsfel och felet har påverkat utgången i målet.

Prövningen i andra instans, Bundesfinanzhof, tar i princip enbart sikte på rättsfrågor. Dessutom tar prövningen som huvudregel endast sikte på vad som rör den federala rätten (Bundesrecht), inte den regionala rätten (Landesrecht). Beslut om prövningstillstånd fattas i en sammansättning av tre domare. Om prövningstillstånd meddelas prövas målet i sak i en sammansättning av fem domare.

I Bundesfinanzhof måste den enskilde låta sig företrädas av en advokat, skatterådgivare eller liknande (Vertretungszwang).

7 Specialisering av skattemålshanteringen

I utredningens direktiv anges bl.a. följande.

Det är viktigt att de allmänna förvaltningsdomstolarna kan svara upp mot de höga krav som ställs i målen. Ett område med särskilda utmaningar är skatteområdet. Ett väl fungerande uttag av skatter är av stor betydelse för att det allmänna ska kunna finansiera sin verksamhet, inte minst den generella välfärden. Uttaget av skatter berör i princip alla i samhället. Det är dessutom ett vanligt återkommande förfarande för enskilda, antingen genom den direkta beskattningen, t.ex. inkomstbeskattning, eller genom den indirekta beskattningen, t.ex. mervärdesskatt. För både det allmänna och enskilda är det därför viktigt att skattemål avgörs med hög kompetens och inom rimlig tid. God skattekompetens i domstolarna är vidare av stor vikt för skattesystemets legitimitet och för förtroendet för skatteprocessen. Med hänsyn till beskattningens centrala roll i samhället och vikten av kompetens på området intar skattemålen en särställning som kan motivera en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstolarna.

I direktiven anför regeringen vidare att en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol kan stärka rättssäkerheten genom ökad kompetens och därmed en höjd kvalitet i avgörandena. Dessutom kan effektiviteten i skatteprocesserna öka.

Verksamheten vid domstolarna ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Handläggningstiderna ska vara rimliga och alla som kommer i kontakt med domstolarna ska få ett gott bemötande. Detta är viktigt för att parternas intresse av en rättssäker prövning ska kunna tillgodoses. En specialisering av skattemålshanteringen måste därför utformas med sikte på att uppfylla dessa krav.

Den nya organisationen för förvaltningsrätterna har varit i kraft i drygt tre år. Det finns anledning att utvärdera hur förvaltningsrättsreformen har påverkat omfattningen av specialisering i fråga om skattemål och effekterna av en sådan specialisering och om det finns behov av ytterligare åtgärder.

Inom ramen för en utvärdering bör det undersökas i hur många domstolar specialisering av skattemålshanteringen förekommer och hur arbetet är organiserat. Vidare är det av intresse att analysera vilka effekter som specialiseringen har fått för skattemålshanteringen, bl.a. i fråga om kvaliteten på avgörandena, handläggningstiderna och rekryteringen av domare.

Utredaren ska analysera om ytterligare specialisering behövs för att stärka rättssäkerheten och om det bör åstadkommas genom koncentration i fråga om vissa eller alla typer av skattemål till vissa förvaltningsrätter och kammarrätter, i form av särskilda domstolar eller särskilda forumregler, eller genom domstolsintern specialisering. Det är då lämpligt att pröva de olika alternativens för- och nackdelar. Det förslag som lämnas kan vara en kombination av olika former av specialisering.

Vidare bör utredaren ta ställning till om alla eller vissa typer av skattemål ska omfattas av specialisering och hur stort målunderlaget i så fall måste vara för att specialisering ska vara lämpligt. Även här bör olika alternativ undersökas. Ett alternativ kan exempelvis vara att göra en avgränsning till de skatter och avgifter som skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, gäller för och de beslut som omfattas av den lagen. Det behövs även underlag för att bedöma om ytterligare specialisering bör ske inom vissa ämnesområden, t.ex. företagsbeskattning, koncernbeskattning, mervärdesskatt och skatteförfarande.

Mot denna bakgrund anger regeringen i direktiven att utredningen ska

- utvärdera om 2010 års förvaltningsrättsreform har medfört de ökade möjligheter till specialisering av skattemålshanteringen i domstol som reformen syftade till,
- undersöka hur domstolarna arbetar med specialisering i fråga om skattemål och analysera vilka effekter specialiseringen har fått,

- analysera om det finns anledning till en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol och hur en sådan i så fall bör utformas samt ta ställning till vilka skattemål som ska omfattas av specialisering och vilket målunderlag som i så fall krävs, samt
- ta ställning till om ytterligare specialisering bör ske inom vissa ämnesområden inom skatterätten.

Enligt direktiven ligger det inte i utredarens uppdrag att överväga inrättande av en eller flera specialdomstolar.

7.1 Vad innebär specialisering?

I detta betänkande avses med specialisering att en person är särskilt inriktad på ett visst målområde och har djupare kompetens på detta område. Specialisering kan åstadkommas på olika sätt. I detta avsnitt ges en beskrivning av de olika metoderna för att åstadkomma specialisering.

Specialdomstolar

Sveriges domstolar är uppbyggda huvudsakligen kring två parallella domstolsorganisationer, de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. De allmänna domstolarna utgörs av tingsrätterna som första instans, hovrätterna som andra instans och Högsta domstolen som sista instans. De allmänna förvaltningsdomstolarna består av förvaltningsrätterna (f.d. länsrätterna) som första instans, kammarrätterna som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen (f.d. Regeringsrätten) som sista instans. Vid sidan av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna finns helt fristående s.k. specialdomstolar.

En specialdomstol är en från de allmänna och förvaltningsdomstolarna fristående, ofta rikstäckande, domstol som prövar en viss typ av frågor. Exempel på specialdomstolar är Arbetsdomstolen,

Försvarsunderrättelsedomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten[1].

Genomgående för de existerande specialdomstolarna är att de är relativt små, belägna i Stockholm och har en rikstäckande verksamhet. Utmärkande är också att de – till skillnad från övriga domstolar – inte bygger på ett instanssystem med en prejudikatinstans som tredje och sista instans. Såväl Arbetsdomstolen som Marknadsdomstolen är i många mål den enda prövningsinstansen. Deras avgöranden kan dock komma under Högsta domstolens prövning vid frågor om resning och återställande av försutten tid. Till skillnad från ordinarie domare vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna har i regel ledamöter vid specialdomstolar tidsbegränsade förordnanden.

I huvudsak har tre argument använts för att motivera existensen av en specialdomstol, nämligen önskemålet om att upprätthålla ett specialkunnande inom domstolen, att skapa förutsättningar för en snabb process och att rättskipningen omfattas av parternas förtroende om intresseledamöter deltar i dömandet. I departementspromemorian *Specialdomstolar i framtiden* (Ds 1993:34) anfördes dock att handläggningstider framför allt är beroende av resurser och prioriteringar och att det är fullt möjligt att inom de allmänna domstolsorganisationerna åstadkomma ett snabbt förfarande genom olika regler om förtur m.m. Kravet på snabbhet ansågs således inte utgöra skäl för ett specialorgan. Inte heller ansågs krav på sakkunskap inom skilda områden förutsätta fristående specialdomstolar.[2] Lagstiftaren har i stället önskat samla uppgifterna inom de allmänna domstolsslagen.

Specialdomstolarna och deras verksamhet har varit föremål för överväganden i flera sammanhang. Sedan slutet av 1980-talet har två specialdomstolar, Försäkringsöverdomstolen och Bostadsdomstolen, lagts ned. Dessutom har den Mellankommunala skatterätten lagts ned.[3] Som skäl för nedläggningen av den Mellankommunala skatterätten anfördes bl.a. att en förutsättning för att särskilda

[1] I departementspromemorian *Patent- och marknadsdomstol* (Ds 2014:2) föreslår regeringen att domstolsprövningen av immaterialrättsliga, marknadsföringsrättsliga och konkurrensrättsliga frågor ska ske samlat i en särskild domstol i första instans (Patent- och marknadsdomstolen) och en särskild domstol i andra instans (Patent- och marknadsöverdomstolen). Se vidare i det följande.
[2] Ds 1993:34 s. 17 f.
[3] Se vidare avsnitt 3.3.

domstolar ska få finnas måste vara att målområdet är så speciellt att det inte bör ankomma på någon förvaltningsrätt att handlägga målgruppen i fråga. Reformerna inom skattetaxeringsområdet ansågs ha medfört att det inte längre förekom någon sådan målgrupp hos Mellankommunala skatterätten.[4]

Beträffande nedläggningen av Försäkringsöverdomstolen anfördes bl.a. att det från utbildnings- och rekryteringssynpunkt var en nackdel med specialdomstolar. Specialkunskaper inom ett visst rättsområde ansågs kunna tillgodoses på annat sätt än genom särskilda domstolar för vissa måltyper.[5]

När Bostadsdomstolen lades ned behandlades i propositionen specialdomstolarna utifrån ett principiellt perspektiv. Regeringens uppfattning var att flertalet av de måltyper som då handlades av specialdomstolar i framtiden borde prövas av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.[6]

Ett nutida exempel finns i Upphandlingsutredningens betänkande *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2013:12) där Upphandlingsutredningen fann att det inte var en framkomlig väg, eller lämpligt, att driva alternativet om specialdomstol för mål enligt lagen om offentlig upphandling.[7] En utförligare beskrivning av innehållet i betänkandet finns under avsnitt 7.3.

Koncentration genom särskilda domstolar

Koncentration genom särskilda domstolar innebär att vissa domstolar pekas ut att vara specialiserade på en eller flera måltyper och exklusivt behöriga att pröva dessa. Till skillnad från specialdomstolarna är de särskilda domstolarna inte fristående domstolar, utan knutna till en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol. En särskild domstol delar administration med den domstol den är knuten till men kan ändå vara separat från den genom att t.ex. processordningarna skiljer sig åt.[8] Ibland har den särskilda domstolen en egen budget (detta gäller t.ex. migrations-

[4] Prop. 1986/87:47 s. 91 f.
[5] Prop. 1992/93:15 s. 16 f.
[6] Prop. 1993/94:200 s. 29 f.
[7] SOU 2013:12 s. 355.
[8] A. a. s. 355 f.

domstolarna). Den personal som handlägger målen vid den särskilda domstolen, är anställd vid den domstol till vilken den särskilda domstolen är knuten. De mål som hör till den särskilda domstolen kan fördelas till och hanteras på en egen avdelning eller enhet vid den domstol till vilken den särskilda domstolen är knuten, men måste inte göra det. Det faktum att en särskild domstol hanterar en viss måltyp innebär således inte automatiskt att målen hanteras på ett specialiserat sätt internt på domstolen. Målen kan således internt på domstolen fördelas på samma sätt som övriga måltyper vid domstolen. Oavsett om målen fördelas till en särskild avdelning/enhet eller fördelas jämnt på domstolen, anges i besluten rörande målen att de fattas i den särskilda domstolens namn.

Exempel på särskilda domstolar är mark- och miljödomstolarna samt migrationsdomstolarna (beträffande migrationsdomstolarna, se avsnitt 3.9). I mark- och miljödomstolarna – som är knutna till vissa allmänna domstolar – finns tekniska ledamöter med särskild kunskap i de aktuella frågorna.

Särskilda domstolar har ofta skapats då en nämnd lagts ner och måltypen flyttats till domstol.

Såväl migrationsdomstolarna som mark- och miljödomstolarna har en förkortad instanskedja med endast två instanser, något som kan sägas vara kännetecknande för särskilda domstolar, precis som för specialdomstolar.

I departementspromemorian *Patent- och marknadsdomstol* (Ds 2014:2) föreslår regeringen att domstolsprövningen av immaterialrättsliga, marknadsföringsrättsliga och konkurrensrättsliga frågor ska ske samlat i en särskild domstol i första instans (Patent- och marknadsdomstolen) och en särskild domstol i andra instans (Patent- och marknadsöverdomstolen). Stockholms tingsrätt ska vara Patent- och marknadsdomstol och Svea hovrätt ska vara Patent- och marknadsöverdomstol. Högsta domstolen ska som sista instans ha ansvar för prejudikatbildningen. Skälen bakom förslaget är att de rättsliga och principiella sambanden mellan de aktuella frågorna är tydliga samtidigt som domstolsprövningen i dag är utspridd på flera olika domstolar. Den splittrade prövningen och det låga målantalet[9] försämrar möjligheten att handlägga målen och ärendena effektivt och med hög kvalitet. I promemorian

[9] Cirka 400 mål per år, varav mer än hälften utgör s.k. registreringsmål (Ds 2014:2 s. 192 f.)

bedöms att en enhetlig och koncentrerad domstolsprövning på de aktuella rättsområdena är nödvändig.[10] Departementspromemorian bereds f.n. inom Justitiedepartementet (dnr Ju2014/129/DOM).

Koncentration genom särskilda forumregler

Även om särskilda domstolar inte skapas kan särskilda forumregler medföra att mål koncentreras till färre domstolar än som skulle vara fallet om den allmänna forumregeln[11] tillämpades.

Exempel på forumregler som innebär att vissa måltyper koncentreras till vissa förvaltningsrätter finns i 7 a–f §§ i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet. Av dessa bestämmelser följer bl.a. att beslut av Skatteverket som överklagas till en förvaltningsrätt ska tas upp av Förvaltningsrätten i Falun om beslutet avser ärenden enligt bl.a. kupongskattelagen (1970:624), av Förvaltningsrätten i Karlstad om beslutet avser ärenden enligt bl.a. vägtrafikskattelagen (2006:227) och Förvaltningsrätten i Stockholm om beslutet avser ärenden enligt lagen (2004:629)om trängselskatt (7 c §).

En myndighets interna organisation kan också medföra en viss koncentration av mål till en eller flera förvaltningsrätter eftersom den allmänna forumregeln i 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD, innebär att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet fattades. Jfr Skatteverkets beslut att förlägga vissa beslut om skattereduktion för ROT/RUT-arbeten (reparation, ombyggnad, tillbyggnad respektive rengöring, underhåll, tvätt) till Västervik, vilket leder till

[10] Ds 2014:2 s. 11 f.

[11] Inom förvaltningsprocessen är huvudregeln att en myndighets beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet fattades. När det gäller de flesta av Skatteverkets beslut gäller emellertid andra regler för vilken förvaltningsrätt som är behörig att pröva överklaganden. Enligt 67 kap. 7 § SFL, gäller således att beslut rörande fysiska personer överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun det år då beslutet fattades. För de flesta juridiska personer gäller att beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets styrelsen hade sitt säte eller, om sådant saknas, förvaltningen utövades den 1 november året före det år då beslutet fattades (67 kap. 8 § SFL). Se vidare avsnitt 6.1.

en koncentration av sådana mål till Förvaltningsrätten i Linköping.[12]

Koncentration innebär således att en större andel av den aktuella måltypen samlas vid en domstol, än vad fallet skulle ha varit om den allmänna forumregeln styrde målen. Målen blir därmed mer vanligt förekommande vid domstolen än de skulle ha varit utan koncentration. Det faktum att en viss måltyp har koncentrerats till en viss domstol innebär dock inte automatiskt att målen hanteras på ett specialiserat sätt internt på domstolen. Målen kan således ändå internt på domstolen fördelas på alla enheter eller domare vid domstolen.

Domstolsintern specialisering

Domstolsintern specialisering är sådan specialisering som domstolarna själva kan besluta om. Domstolsintern specialisering sker framför allt genom att målen inte fördelas jämnt på alla domare, utan på ett sätt som ger vissa domare och föredragande en större andel mål inom ett visst ämnesområde. På vissa allmänna förvaltningsdomstolar förekommer det t.ex. att skattemål och socialförsäkringsmål fördelas till vissa avdelningar/enheter och i något fall är det endast en domare vid domstolen som hanterar en viss måltyp (se vidare avsnitt 7.4 och 7.5).

Specialisering kan omfatta antingen föredragande eller domare eller båda dessa kategorier. Domare och föredragande kan vara specialiserade på en viss måltyp på en del av arbetstiden, och arbeta med andra måltyper på den övriga delen av arbetstiden.

Som nämnts ovan innebär det faktum att en viss måltyp hanteras vid en särskild domstol eller att den har koncentrerats till viss domstol å ena sidan inte automatiskt att målen hanteras på ett specialiserat sätt internt på domstolen. Å andra sidan kan en domstol välja domstolsintern specialisering även beträffande måltyper som är normalt förekommande vid alla förvaltningsrätter.

[12] 24 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete innebär att beslut om skattereduktion för ROT/RUT-arbeten överklagas enligt huvudregeln i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, se även avsnitt 6.1.

7.2 Tidigare sammanhang där frågor som rör specialisering har behandlats

Frågan om specialisering i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna har utretts och varit föremål för diskussion vid ett antal tillfällen. Detta avsnitt behandlar vissa av de tidigare utredningar som bedömts relevanta för denna utrednings arbete, men är inte en fullständig redogörelse för alla tidigare utredningar.

Domstolsverkets rapport 2003:3 Specialisering – En förstudie i samarbete med Sveriges Domareförbund

Domstolsverket och Sveriges Domareförbund genomförde under 2002 och 2003 en förstudie i syfte att undersöka om någon eller några typer av specialisering kunde vara intressant att gå vidare med i ett projekt. Inom ramen för projektet gjordes en kartläggning av den specialisering som förekom på de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. De domare som deltog i förstudien och lämnade synpunkter på specialisering angav med stor majoritet att de var intresserade av någon form av ökad specialisering. Det rörde sig dels om domstolsintern specialisering, dels om domstolsövergripande specialisering. Samtliga tillfrågade ombud för de rättssökande ansåg att domare i högre grad än vad som var fallet borde specialisera sig. Skatterätt angavs som ett område där det var nödvändigt att domarna specialiserade sig. Frågor som i detta sammanhang togs upp var koncentration av skattemål till vissa länsrätter, domarexperter på koncernbeskattningsfrågor och experter på såväl civilrätt som skatterätt.

I rapporten drogs slutsatsen att det finns specialisering som domare och omvärlden anser vara intressant och som skulle kunna leda till att medborgarnas krav på kvalitet, snabbhet och service i domstolsväsendet bättre kan tillgodoses. I rapporten föreslogs bl.a. att domstolarna kunde gå vidare med domstolsinterna eller domstolsövergripande specialiseringsprojekt, och exempelvis lotta alla skattemål till en avdelning där alla arbetar med skatt. Motsvarande föreslogs kunna ske med mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Därefter har flera specialiseringsprojekt bedrivits med stöd av Domstolsverket, bl.a. ett specialiseringsprojekt avseende humanjuridik inom tingsrätterna i Stockholms län,[13] ett specialiseringsprojekt i södra Sverige avseende familjerätt, och ett projekt för domare i södra och västra Sverige om specialisering rörande ekonomisk brottslighet.[14]

Svenskt Näringslivs rapport Rättssäkerhet och effektivitet – en omöjlig kombination i den svenska skatteprocessen?

Svenskt Näringsliv tog 2003 fram en rapport om Domstolsverkets förslag att införa prövningstillstånd i skattemål i kammarrätten.[15] I rapporten anfördes att det i övriga Europa är vanligt att skattemål handläggs av specialiserade domare och att det även synes vara en rimlig lösning för att komma till rätta med långa handläggningstider för svensk del. Enligt rapporten torde en specialiserad domare bättre och snabbare kunna hantera skatterättsliga spörsmål, med den komplexa skattelagstiftning, de komplicerade internationella förhållanden och de stora summor tvisterna kan röra. I rapporten anfördes också att en specialiserad domare med största sannolikhet även skulle komma i åtnjutande av en högre grad av legitimitet än i nuläget.[16]

Domstolsverkets rapport 2004:4 Skattemålshanteringen vid länsrätterna och kammarrätterna

I regleringsbrevet för budgetåret 2003 avseende domstolsväsendet m.m. gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att bedöma vilka åtgärder som borde vidtas för att förbättra och påskynda skattemålshanteringen. Bakgrunden till uppdraget var en rapport från dåvarande Riksrevisionsverket, i vilken konstaterades att skattemålen hade långa handläggningstider och att domstolarna stod för mer än 92 procent av den totala handläggningstiden. I rapporten angavs att den viktigaste orsaken till de utdragna handlägg-

[13] Domstolsverket (2007).
[14] Domstolsverket (2010).
[15] Domstolsverket (2002).
[16] Svenskt Näringsliv (2003) s. 114 f.

ningstiderna var att mål blev passivt liggande i domstolarna på grund av stora balanser av andra skattemål som var klara för avgörande.[17]

Uppdraget resulterade i rubricerad rapport. I rapporten gjordes i fråga om specialisering bedömningen att önskemålen om specialisering från såväl domstolarna som externa aktörer, samt samverkan mellan domstolarna i handläggningen av bl.a. skattemål borde stödjas för att handläggningstiderna i skattemål skulle minska. I rapporten angavs vidare att det från olika håll hade framförts att antalet länsrätter borde minska, eller att i vart fall forumreglerna för skattemålen borde ses över för att undersöka möjligheterna att koncentrera vissa skattemål till färre länsrätter. Slutligen angavs att det för en specialisering av skattedömandet vore lämpligt med samverkan mellan domstolarna i en region och med domstolsövergripande nätverk.

Den kartläggning och analys Domstolsverket gjorde till grund för rapporten byggde på inhämtad statistik, enkäter till domstolarna och regionala seminarier. I Domstolsverkets rapport konstaterades att det fanns flera faktorer som domstolarna och externa aktörer upplevde som hinder för en effektiv skattemålshantering.[18]

Domstolarnas inre organisation ansågs utgöra ett sådant hinder. De flesta domstolarna var då fortfarande rotelindelade, och om samarbetet mellan rotlarna inte fungerade kunde rotelindelningen i sig utgöra ett hinder för en effektiv målhantering eftersom en effekt av rotelindelningen kunde bli att målen inom domstolen inte togs i åldersordning och att någon samordning av likartade mål inte skedde. Många länsrätter ansåg sig också vara för små för att kunna bygga upp tillräckligt starka beredningsorganisationer på grund av att domstolarna genom minskade resurser hade varit tvungna att minska antalet föredragande och notarier. Det fanns också länsrätter som hade för många ordinarie domare och av det skälet inte hade resurser att bygga upp starka beredningsorganisationer.[19]

Ett annat hinder för en effektiv skattemålshantering ansågs vara bristen på möjligheter till specialisering. Enligt rapporten fanns det

[17] Riksrevisionsverket (2002).
[18] Domstolsverket (2004) s. 23.
[19] Ibid.

en samstämmig uppfattning hos domstolar och externa aktörer om att specialisering av skattemålshanteringen i någon form var nödvändig för att uppnå effektivitet. Man var samtidigt ense om att de flesta länsrätterna var för små för att kunna genomföra en specialisering som verkligen medförde högre kvalitet och högre effektivitet. De externa aktörerna ansåg att skattemålshanteringen borde koncentreras till ett fåtal länsrätter för att länsrätterna skulle få tillräcklig kompetens inom skatteområdet. Vissa domstolar som hade uppgett sig ha en viss specialisering på skattemålen hade dock haft svårigheter med att samtidigt klara av övriga verksamhetsmål, särskilt beträffande socialförsäkringsmålen, trots att man ibland hade haft tillgång till extra resurser för balansavverkning av äldre skattemål.

I rapporten angavs att detta till viss del kunde bero på att de omorganisationer/förändringsarbeten som dessa domstolar genomfört för skattemålshanteringen tagit tid i anspråk från det löpande arbetet. Det kunde också bero på att man utöver genomförda organisationsförändringar hade ett klart behov av mer kompetens hos personalen och av nödvändiga specialresurser i komplicerade skattemål. I rapporten konstaterades att det samtidigt fanns ett antal domstolar som arbetat mera traditionellt med skattemålen och som syntes klara av verksamhetsmålen minst lika bra. I rapporten bedömdes att förmånen av en rätt sammansatt personalgrupp med låg omsättning och nödvändig specialkompetens kunde vara en av flera anledningar till detta. En bra ledning och verksamhetsplanering- och uppföljning angavs vara andra tänkbara anledningar som kunde väga upp bristen på möjligheten till specialisering.[20]

Ett tredje hinder för en effektiv skattemålshantering angavs i rapporten vara konkurrensen med övriga måltyper. Vid domstolarna upplevdes allmänt att det var svårt att få arbetsro med skattemålen. Detta berodde på att många av domstolarnas andra måltyper var förtursmål eller i övrigt av brådskande natur, vilket ledde till att skattemålen ofta gavs låg prioritet.[21]

Ett fjärde hinder för en effektiv skattemålshantering uppgavs vara bristande skattekompetens hos domstolarna. Skälen till detta

[20] Domstolsverket (2004) s. 23 f.
[21] A. a. s. 24.

bedömdes vara att bristen på reella möjligheter till specialisering försvårade uppbyggnaden av skattekunnande, och att vissa domstolar, speciellt de mindre länsrätterna, hade mycket svårt att rekrytera och behålla kvalificerade föredragande. Problemen ansågs delvis bero på att domstolarna inte hade resurser att i konkurrens med andra arbetsgivare locka den attraktiva arbetskraften. I rapporten konstaterades att det traditionellt har funnits ett stort skattekunnande vid länsrätterna i och med att många av de domare och föredragande som har funnits vid länsrätterna tidigare var anställda i länsskatterätterna och redan före länsrätternas tillkomst var specialister inom skatteområdet. Bristen på relevant utbildning ansågs vara ett bidragande hinder för att öka kompetensen och det ansågs angeläget att Domstolsverket satsade på utbildning för de olika personalkategorierna för att åter kunna bygga upp kunnandet inom skatteområdet vid förvaltningsdomstolarna.[22]

Balanssituationen med balanserade gamla och svåra skattemål angavs vara ett femte hinder för en effektiv skattemålshantering. Det ansågs svårt att effektivisera skattemålshanteringen så länge sådana mål fanns kvar. Det upplevdes heller inte motiverat att strama upp processen när den passiva liggtiden för målen efter det att kommuniceringen var avslutad fortfarande var alltför lång.[23]

Slutligen angavs i rapporten att bristande resurser var en av huvudorsakerna till att skattemålshanteringen inte var effektiv. Ett resurstillskott ansågs vara nödvändigt för att skattemålen skulle kunna hanteras effektivt utan att det inverkade negativt på hanteringen av övriga måltyper. Domstolarna kände stor oro för hur skattemålshanteringen skulle kunna effektiviseras med tanke på de minskade resurser som ställdes till domstolarnas förfogande. Man ansåg att de målsättningar som regeringen ställt upp inte stod i relation till de resurser som står till domstolarnas förfogande.[24]

I fråga om koncentration av vissa skattemålstyper till vissa domstolar diskuterades om det inte vore mest ändamålsenligt att handlägga samtliga skattemål vid ett mindre antal länsrätter. Även om en viss specialisering kan göras vid mindre domstolar med tre till fyra domare skulle denna organisation bli mycket sårbar vid

[22] Domstolsverket (2004) s. 24 f.
[23] A. a. s. 25.
[24] Ibid.

ledigheter och sjukdom. Om skattemålen fördelades på tillräckligt stora länsrätter kunde förutom särskilda organisatoriska enheter med skattemål även viss specialisering inom skattemålen åstadkommas. Eftersom muntliga förhandlingar inte är så frekventa i dessa måltyper var kravet inte lika stort som i andra slags mål att domstolen finns i den rättssökandes närhet. Andra fördelar som framhölls var att domarna skulle få mer processvana och möjligheter till kompetenshöjning, att liknande rättsfrågor skulle avgöras på samma sätt och att domarna skulle få större möjligheter att sinsemellan diskutera rättstillämpnings- och processfrågor. Även om flertalet deltagare från domstolarna var positiva till en högre grad av specialisering väcktes även många farhågor för vad en koncentration av skattemål till ett litet antal domstolar skulle medföra för de övriga domstolarna. Man befarade att det skulle uppstå rekryteringsproblem vid de mindre domstolarna och att det skulle skapas A- och B-lag inom förvaltningsdomstolarna. Majoriteten av projektdeltagarna förordade istället en översyn av antalet länsrätter med syfte att skapa bärkraftiga enheter med möjligheter till specialisering i skattemål. Därför föreslogs i rapporten ingen allmän forumändring i skattemål.

Inom ramen för projektet diskuterades också om inte handläggningstiderna i skattemålen skulle kunna minskas och oenhetlig rättstillämpning motverkas om särregeln om att beslut som rör företag, näringsidkare, delägare inom en koncern eller i en juridisk person får överklagas vid en länsrätt som ska pröva moderföretagets respektive den juridiska personens överklagande om överklagandet sker samtidigt och stöder sig på väsentligen samma grund, fick omfatta också ett enstaka koncernbolags överklagande oavsett antalet klagande och om det blev en ren koncernbeskattningsfråga. Ett alternativ till detta ansågs vara att överklaganden av beslut angående de koncerner som nu ska handläggas av en särskild enhet i Skatteverket skulle destineras till en länsrätt eller de största länsrätterna. Det hade emellertid inte kunnat utredas hur många mål det skulle röra sig om och hur stor spridningen av dessa mål på länsrätterna var. Med hänsyn till att de ändrade forumreglerna nyligen hade trätt i kraft och då Skatteverkets enhet för stora företag fortfarande var i ett uppbyggnadsskede avvaktade man tillämpningen och den fortsatta utvecklingen av Skatteverkets organisationsförändringar för att få underlag för en bedömning om

det vore ändamålsenligt att specialdestinera dessa mål. Man ansåg dock att frågan om specialdestination av koncernbolagsmål eller andra mera omfattande skattemål till vissa domstolar borde övervägas vid en övergripande översyn av förvaltningsdömandet.

Vidare övervägdes om det fanns andra särskilda typer av skattemål som skulle kunna destineras till en eller flera domstolar.[25]

Mål angående fastighetstaxering och arvs- och gåvoskattemål noterades som tänkbara mål att koncentrera. Såväl seminariedeltagarna som projektdeltagarna ansåg emellertid att de förra målen på grund av sin lokala anknytning och de senare på grund av att det är en ny måltyp för förvaltningsdomstolarna inte borde bli föremål för en specialdestination till ett fåtal domstolar.

Regional samverkan diskuterades som en lösning på problemet att mindre domstolar hade svårt att rekrytera specialistföredragande och att avdela föredragande för att arbeta med endast skattemål.[26]

Proposition 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden

När migrationsmålen fördes över till domstolarna, var en av frågorna vilka domstolar som skulle handlägga migrationsmålen. Regeringen betonade då att domstolarna måste kunna möta de förändringar i tillströmningen av mål som är en följd av förändringar av bl.a. antalet asylsökande.[27] De aktuella domstolarna skulle också ha en organisation som kan bygga upp och vidmakthålla den särskilda erfarenhet och kompetens som handläggningen av de aktuella målen kräver. Domstolarna borde därmed vara av sådan storlek att de inte blev alltför sårbara ur flexibilitetssynpunkt. De borde också vara av sådan storlek att den nya måltypen inte skulle bli helt dominerande och de därmed mer eller mindre skulle få karaktären av specialdomstol. Regeringen gjorde bedömningen att de länsrätter som uppfyllde dessa behov var rikets tre största, dvs. Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län och Länsrätten i Göteborg.

[25] Domstolsverket (2004) s. 52 f.
[26] A. a. s. 53 f.
[27] Prop. 2004/05:170 s. 110.

I propositionen diskuterades också frågan om antalet kammarrätter i den nya ordningen. Mot bakgrund av bl.a. vikten av att domstolarna bildar en enhetlig praxis ansåg regeringen att länsrätternas avgöranden skulle kunna överklagas till en kammarrätt. Kammarrätten i Stockholm borde i egenskap av den största av kammarrätterna vara den kammarrätt som prövade de aktuella målen i högsta instans.

Domstolsverkets rapport 2006 Översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet

Domstolsverket fick år 2005 i uppdrag att göra en översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet. Översynen resulterade i att antalet fastighetsdomstolar minskades från 25 till 7. Fastighetsdomstolarna lokaliserades till de tingsrätter som nu är mark- och miljödomstolar. Den främsta anledningen till förändringen var att en högre koncentration av fastighetsmålen antogs leda till en förhöjd kompetens, framför allt hos de lagfarna ledamöterna. Tidigare hade det begränsade målunderlaget[28] lett till att många juristdomare, som arbetade med fastighetsmål, inte var tillräckligt specialiserade på denna måltyp. Syftet var att samtliga fastighetsdomstolar skulle få ett målunderlag som kunde sysselsätta minst ett fastighetsråd vid varje fastighetsdomstol. I Domstolsverkets rapport angavs att de domare som handlägger fastighetsmål måste ha kännedom om ett tämligen komplext regelverk. De måste därutöver ha en förmåga att sätta sig in i invecklade tekniska och ekonomiska spörsmål samt kunna se de aktuella problemen i ett större sammanhang.[29]

[28] Totalt cirka 1 100 fastighetsmål per år. Domstolsverket (2006) s. 23.
[29] A. a. s. 38 f.

Förtroendeutredningen

Förtroendeutredningen lämnade i sitt betänkande *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag* (SOU 2008:106) förslag på åtgärder som syftade till att stärka medborgarnas förtroende för domstolarna. I en enkätundersökning med advokater som Förtroendeutredningen genomförde framkom att det fanns en utbredd uppfattning bland advokater att kunskaper om förhållandena i det privata näringslivet brast i domstolarna och att detta inverkade negativt på dömandet i kommersiella tvister. För att komma till rätta med detta efterfrågade advokaterna en ökad specialisering.[30]

Förtroendeutredningen anförde att förvaltningsdomstolarna med sitt breda kompetensområde kunde sägas ha en allmänt normbildande funktion i samhället. Om förtroendet för förvaltningsdomstolarna minskade, fanns det en specifik risk för att medborgarnas vilja att göra rätt för sig och ställa upp på välfärdsstatens gemensamma program inom exempelvis socialförsäkrings- eller skatteområdena skulle minska. Enligt utredningen kom den normbildande funktionen kanske till särskilt tydligt uttryck på skatteområdet. Således ansågs det finnas ett klarlagt samband mellan medborgarnas förtroende för uppbördssystemet i stort och viljan att göra rätt för sig. Förvaltningsdomstolarna hade här en nyckelroll. En viktig aspekt av medborgarnas förtroende för förvaltningsdomstolarna handlade alltså om förmågan att avgöra just skattemålen korrekt. Enligt Förtroendeutredningen kunde det därför finnas anledning att vara bekymrad över att förvaltningsdomstolarna emellanåt kritiserades, inte minst av kommersiella aktörer, för att kompetensen på skatteområdet var bristfällig. Slutligen pekade utredningen på att vid den enkätundersökning som gjorts med advokater framkom också synpunkten att förvaltningsdomstolarna hade en tendens att alltför ofta gå på myndigheternas, tillika underinstansernas, linje i stället för att göra en självständig bedömning. Advokaterna menade dessutom att handläggningstiderna ofta var än längre i förvaltningsdomstolarna än i de allmänna domstolarna.[31]

[30] SOU 2008:106 s. 78.
[31] A. a. s. 78 f.

Målutredningen

Målutredningen hade i uppdrag att analysera om det fanns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende, t.ex. lagreglerade särlösningar eller särskilda domstolar, i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. Utredningen föreslog i sitt betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44) inte införande av någon särreglering rörande skattemålen. Tvärtom menade utredningen att det kunde ifrågasättas om det fanns behov av särskild kompetens i mål om punktskatt, trängselskatt, vägregisterskatt och fordonskatt, och om det således var motiverat att koncentrera dessa måltyper på det sätt som sker.[32] Vidare ansåg utredningen att det kunde ifrågasättas om det fanns skäl att ha kvar de särskilda bestämmelser om skyndsam handläggning som gäller för vissa måltyper, t.ex. mål om företrädaransvar och skattemål som har samband med skattebrottmål.[33] Det kan också noteras att Målutredningen menade att det inte fanns skäl att undanta skattemålen från det föreslagna generella systemet med krav på prövningstillstånd i kammarrätten. Som motivering anfördes bl.a. att svårighetsgraden på målen inte har någon avgörande betydelse för om de bör omfattas av ett krav på prövningstillstånd.[34]

Målutredningens betänkande har remitterats och är under beredning inom Justitiedepartementet (dnr Ju2010/5515/DOM).

Upphandlingsutredningen

Upphandlingsutredningen fann i sitt betänkande *Goda affärer* (SOU 2013:12) att upphandlingsmålens särart består i att processen är skriftlig, att det är fråga om komplicerade mål, att tiden i allmänhet är begränsad samt att målen har en EU-rättslig dimension. Upphandslingsutredningen konstaterade att detta innebär att liknande skäl som låg till grund för bildandet av mark- och miljödomstolarna har bäring även på upphandlingsmål. Enligt upphandlingsutredningen skiljer sig målen i visst

[32] SOU 2010:44 s. 406.
[33] A. a. s. 405.
[34] A. a. s. 290 ff.

processuellt hänseende från övriga förvaltningsrättsliga mål, eftersom officialprincipen inte tillämpas fullt ut, och målen kräver kunskap i bl.a. EU-rätt, avtalsrätt m.m. Upphandlingsmålen avviker dock inte från instansordningen eller processrättsligt i sådan hög grad från vad som i allmänhet gäller i förvaltningsprocessen, att det enligt Upphandlingsutredningens mening förutsatte en särskild benämning på domstolarna när de handlägger upphandlingsmål. Upphandlingsutredningens slutsats var att upphandlingsmålen inte behövde behandlas inom särskilda domstolar, men att det däremot fanns goda grunder för att koncentrera målen till färre domstolar.[35] Upphandlingsutredningen föreslog att upphandlingsmålen skulle koncentreras till tre förvaltningsrätter och en kammarrätt.[36] Betänkandet har remissbehandlats och beretts inom Socialdepartementet (dnr S2013/1826/RU).[37]

7.3 Skattemålsfördelningen mellan länsrätter respektive förvaltningsrätter

Det främsta syftet med 2010 års förvaltningsrättsreform var att domstolarna skulle bli så stora att målunderlaget möjliggör specialisering. Det är därför intressant att jämföra hur målunderlaget vad gäller skattemål fördelade sig på länsrätterna före reformen, och hur det fördelar sig mellan förvaltningsrätterna efter reformen.

Bestämmelserna om vilken domstol som är behörig att pröva ett överklagat beslut av Skatteverket har i sak varit desamma sedan en lång tid. I princip har alla förvaltningsrätter (tidigare länsrätter) likvärdig behörighet att pröva överklagade beslut av Skatteverket. Avgörande för vilken förvaltningsrätt som ska pröva ett överklagat skattebeslut är var den fysiska personen har

[35] Antalet avgjorda LOU-mål har under åren 2009–2013 uppgått till totalt 1 990, 3 154, 2 959, 3 038 respektive 3 295 st.
[36] SOU 2013:12 s. 358 f.
[37] Ett omarbetat förslag som endast gäller myndigheters möjligheter till direktupphandling har därefter resulterat i en proposition som behandlats i riksdagen den 28 maj 2014 med bifall till utskottets förslag. Det har vidare tillsatts en särskild utredare med uppdrag att se över rättsmedlen i upphandlingslagstiftningen, dvs. möjligheten att bl.a. överpröva en upphandling. Uppdraget ska redovisas den 1 februari 2015.

sin hemortskommun eller, i fråga om juridisk person, bl.a. var denna har sitt säte (se avsnitt 6.1). Någon koncentration av skattemål finns således inte i dag, bortsett från att enstaka typer av skattemål är specialdestinerade till vissa förvaltningsrätter.[38]

Före genomförandet av 2010 års förvaltningsrättsreform fanns 23 länsrätter och efter reformen finns 12 förvaltningsrätter. I de följande tabellerna redovisas hur inkomna och avgjorda skattemål fördelades på länsrätterna och förvaltningsrätterna före respektive efter förvaltningsrättsreformen.

[38] Enligt 7 c § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet ska beslut av Skatteverket som överklagas till en förvaltningsrätt tas upp av Förvaltningsrätten i Falun om beslutet avser ärenden enligt bl.a. kupongskattelagen (1970:624), av Förvaltningsrätten i Karlstad om beslutet avser ärenden enligt bl.a. vägtrafikskattelagen (2006:227) och Förvaltningsrätten i Stockholm om beslutet avser ärenden enligt lagen (2004:629) om trängselskatt.

Skattemålens fördelning före reformen[39]

Tabell 7.1 Inkomna skattemål per länsrätt 2007–2009

Länsrätten i	2007	2008	2009
Blekinge län	181	144	121
Dalarna län	745	666	651
Gotlands län	68	50	71
Gävleborgs län	340	262	223
Göteborg	1 546	1 812	1 644
Hallands län	456	487	374
Jämtlands län	177	142	62
Jönköpings län	369	340	265
Kalmar län	355	360	294
Kronobergs län	180	210	98
Mariestad	354	228	239
Norrbottens län	378	307	309
Skåne län	2 314	3 427	2 015
Stockholms län	5 356	5 369	5 001
Södermanlands län	269	341	450
Uppsala län	439	413	401
Vänersborg	526	454	335
Värmlands län	294	343	221
Västerbottens län	238	242	154
Västernorrlands län	276	292	151
Västmanlands län	379	409	258
Örebro län	339	288	267
Östergötlands län	495	489	394
Totalt	**16 084**[40]	**17 075**[41]	**13 998**

[39] Uppgifterna hämtade från Domstolsverkets officiella statistik på www.domstol.se
[40] Totalsumman är senare reviderad till 15549, se Domstolsverkets officiella statistik för 2011, www.domstol.se
[41] Totalsumman är senare reviderad till 16389, se Domstolsverkets officiella statistik för 2011, www.domstol.se

Tabell 7.2 Avgjorda skattemål per länsrätt 2007–2009

Länsrätten i	2007	2008	2009
Blekinge län	219	177	97
Dalarna län	1 145	714	505
Gotlands län	37	59	89
Gävleborgs län	393	325	282
Göteborg	1 547	1 919	1 797
Hallands län	432	536	407
Jämtlands län	212	200	102
Jönköpings län	409	362	314
Kalmar län	434	411	303
Kronobergs län	217	196	170
Mariestad	357	275	392
Norrbottens län	530	346	286
Skåne län	2 585	3 979	2 495
Stockholms län	5 617	6 048	4 870
Södermanlands län	366	341	409
Uppsala län	689	463	349
Vänersborg	440	588	412
Värmlands län	359	362	306
Västerbottens län	299	349	179
Västernorrlands län	307	316	219
Västmanlands län	359	357	345
Örebro län	348	339	340
Östergötlands län	445	491	427
Totalt	**17 746**[42]	**19 153**[43]	**15 095**

[42] Totalsumman är senare reviderad till 17030, se Domstolsverkets officiella statistik för 2011, www.domstol.se
[43] Totalsumman är senare reviderad till 18455, se Domstolsverkets officiella statistik för 2011, www.domstol.se

Skattemålens fördelning efter reformen[44]

Tabell 7.3 Inkomna skattemål per förvaltningsrätt 2010–2013

Förvaltningsrätten	2010[45]	2011	2012	2013
Falun	717	858	816	735
Göteborg	2003	1810	2068	2147
Härnösand	308	307	467	379
Jönköping	630	532	677	631
Karlstad	520	482	517	454
Linköping	1000	1150	1568	1907
Luleå	316	381	338	822
Malmö	1879	1714	2285	1906
Stockholm	4567	3868	4789	5545
Umeå	186	139	180	178
Uppsala	568	1149	699	768
Växjö	388	319	437	488
Totalt	**13082**	**12709**	**14481**	**15960**

Tabell 7.4 Avgjorda skattemål per förvaltningsrätt 2010–2013

Förvaltningsrätten	2010[46]	2011	2012	2013
Falun	639	788	971	977
Göteborg	2 098	2 280	1 982	1 991
Härnösand	275	299	307	372
Jönköping	562	631	684	665
Karlstad	337	525	544	455
Linköping	1 023	938	1 258	1 375
Luleå	299	416	344	634
Malmö	2 005	1 498	1 684	1 873
Stockholm	5 464	3 851	4 216	4 592
Umeå	133	147	127	219
Uppsala	709	523	1061	645
Växjö	384	409	359	455
Totalt	**13 928**	**12 305**	**13 537**	**14 253**

[44] Uppgifterna hämtade från Domstolsverkets officiella statistik på www.domstol.se
[45] Eftersom reformen trädde i kraft den 15 februari 2010, avser sifforna för 2010 delvis länsrätter, delvis förvaltningsrätter.
[46] Eftersom reformen trädde i kraft den 15 februari 2010, avser sifforna för 2010 delvis länsrätter, delvis förvaltningsrätter.

Kommentar till tabellerna

Av tabellerna kan utläsas att åtta av förvaltningsrätterna avgör mer än 600 skattemål per år. Det finns dock domstolar där antalet avgjorda skattemål är betydligt mindre. Detta gäller framför allt Förvaltningsrätten i Umeå, men även i viss mån Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Växjö och Förvaltningsrätten i Karlstad. Även Förvaltningsrätten i Luleå har under flera år haft ett litet antal avgjorda skattemål, men siffran steg tillfälligt under 2013 då domstolen avgjorde ett stort antal mål om radio- och TV-avgift.[47]

Det noteras att trenden under flera år har varit att antalet inkomna skattemål minskar. En stor del av den ökning som kan ses under 2012 och 2013 avser följdändringar med anledning av Skatteverkets tolkning av en EU-domstolsdom (jfr HFD 2014 ref. 4 och EU-domstolens dom i mål C-88/09, Graphic Procédé), vilket resulterat i ett stort antal (i storleksordningen 2 000 st) skattemål.[48] Det kan antas att denna ökning endast är tillfällig. Orsaken till det i övrigt vikande antalet skattemålet kan vara hur Skatteverket valt att lägga upp sitt arbete.

7.4 Har 2010 års förvaltningsrättsreform medfört de ökade möjligheter till specialisering av skattemålshanteringen i domstol som reformen syftade till?

Bedömning: Förvaltningsrättsreformen har i viss mån medfört sådana ökade möjligheter till specialisering av skattemålshanteringen som reformen syftade till. Vid de domstolar som inte gjordes till föremål för någon sammanläggning vid reformen, är dock möjligheterna till specialisering oförändrade.

Samtliga förvaltningsrätter är i dag organiserade med större enheter i stället för de mindre rotlar som fanns tidigare. De

[47] Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2014 ref. 33 funnit att innehav av en dator med internetuppkoppling inte kan anses utgöra ett innehav av en tv-mottagare som kan utlösa en skyldighet att betala radio- och tv avgift. Inströmningen av mål avseende radio- och tv-avgift vid Förvaltningsrätten i Luleå får nu antas komma att minska.
[48] De s.k. tryckerimoms-målen.

flesta förvaltningsrätter har anpassat sin organisation för att åstadkomma en specialiserad skattemålshantering, och därvid samlat skattemålen vid en eller ett fåtal enheter. En förvaltningsrätt har inte en särskild skatteenhet, men begränsar antalet domare som dömer i skattemål.

Trots reformen finns det två förvaltningsrätter som fortfarande fördelar skattemålen på alla domare vid domstolen.

Det finns ett samband mellan storleken på förvaltningsrätternas målunderlag och antal domare och i vilken grad det förekommer specialisering.

Målsättningen med förvaltningsrättsreformen

En övergripande målsättning med 2010 års förvaltningsrättsreform var att skapa en organisatorisk struktur för förvaltningsdömandet som ska hålla under en lång tid. För att kunna garantera en hög kvalitet borde domstolarna enligt regeringen vara dimensionerade på ett sätt som ger möjlighet till specialisering, kompetensutveckling och en väl fungerande beredningsorganisation. En allmän utgångspunkt var därför att domstolarna borde vara större än vad många länsrätter var. I propositionen anförde regeringen vidare bl.a. att större domstolar kan hålla sig med en specialiserad beredningsorganisation och med en ökad specialisering på domarsidan.[49]

Förutsättningar för specialisering på förvaltningsrätterna efter förvaltningsrättsreformen

Förvaltningsrättsreformen innebar bl.a. att vissa länsrätter lades samman och resulterade i att de tidigare 23 länsrätterna ersattes av 12 förvaltningsrätter. De 12 förvaltningsrätterna har följaktligen en större mängd mål och ett större antal domare per domstol än länsrätterna hade. Antalet måltyper förändrades inte genom reformen.

En naturlig följd av det faktum att antalet domare per domstol har ökat, är att domstolarnas möjligheter att välja om domarna ska

[49] Prop. 2008/09:165 s. 108.

vara specialiserade på vissa måltyper har ökat. På en liten domstol med ett fåtal domare finns sällan utrymme för sådana val. Härutöver medför det faktum att mängden skattemål har ökat vid flera domstolar att förutsättningarna för specialisering har ökat (om en domare ges fler mål av en viss typ ökar domarens erfarenhet av den måltypen, vilket ökar möjligheten att bli specialiserad på måltypen i fråga).

Sett ur dessa perspektiv har förvaltningsrättsreformen medfört ökade möjligheter till specialisering jämfört med tidigare. Detta gäller dock bara för de domstolar som omfattades av en sammanläggning vid reformen, dvs. för alla förvaltningsrätter utom Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Luleå och Förvaltningsrätten i Umeå. För dessa förvaltningsrätter innebar reformen inte att situationen (målmängd, antal domare etc.) förändrades jämfört med tidigare. Förvaltningsrättsreformen har således inte medfört ökade möjligheter till specialisering på dessa domstolar. Inte heller för Förvaltningsrätten i Stockholm innebar reformen några ökade möjligheter till specialisering, eftersom ändringen av domstolens domkretsar resulterade i ett lägre antal inkommande mål än tidigare. Detta betyder dock inte att nämnda domstolar inte arbetar specialiserat med skattemålen (se vidare avsnitt 7.5).

Möjligheterna för en domstol att ha en skattespecialisering (eller annan specialisering) är till stor del beroende av hur målen vid domstolen fördelas mellan domarna. Fördelningen av mål hänger i sin tur samman med hur domstolen är organiserad. I en domstol där målen fördelas på många mindre rotlar är det svårare att åstadkomma specialisering än i en domstol där målen samlas vid färre men större enheter.[50] När länsrätterna bildades var de alla uppdelade i mindre rotlar. I vissa fall var rotlarna samlade under avdelningar. Före förvaltningsrättsreformen fördelade de flesta länsrätter skattemålen lika på alla rotlar. Vid Länsrätten i Stockholms län och Länsrätten i Skåne län fanns dock särskilda

[50] Det är visserligen inte omöjligt att åstadkomma specialisering på domstolar som består av mindre rotlar. Detta kan ske genom att vissa domare respektive föredragande hanterar mål från andra rotlar än sina egna. Som exempel kan nämnas att bl.a. Länsrätten i Falun, Länsrätten i Vänersborg och Länsrätten i Västmanlands län redan före förvaltningsrättsreformen hade viss specialisering på domarsidan och sistnämnda domstol även på föredragandesidan.

skatteavdelningar dit alla skattemål lottades.[51] Domstolarnas enkätsvar visar att förvaltningsrätterna numera genomgående har ersatt de tidigare rotlarna med större enheter. I några fall (Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Karlstad och Förvaltningsrätten i Växjö) hanterar en enhet beredningen av alla mål vid domstolen innan de fördelas på domare för avgörande. I övrigt hanteras beredning och avgörande av målen på samma avdelning/enhet.

Det stora flertalet förvaltningsrätter har efter förvaltningsrättsreformen anpassat sina organisationer för att kunna hantera skattemålen på ett mer specialiserat sätt än tidigare. Alla förvaltningsrätter utom tre har således i dag en organisation som innebär att skattemålen samlas vid och avgörs av domare vid särskild skatteavdelning eller skatteenhet (skatteavdelningarna/ enheterna har samtidigt i olika utsträckning viss andel av de övriga målgrupper som förekommer i allmän förvaltningsdomstol, se vidare nedan).

Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Luleå och Förvaltningsrätten i Växjö har dock inte organiserat sig på ett sådant sätt. Vid Förvaltningsrätten i Luleå förekommer ändå viss specialisering i och med att det bara är 3 av domstolens 11 domare[52] som dömer i skattemål. Vid Förvaltningsrätten i Härnösand och Förvaltningsrätten i Växjö dömer däremot alla domstolens domare i skattemål.[53] Förvaltningsrätten i Härnösand har i sitt enkätsvar uppgett att eftersom det endast finns fem ordinarie domare vid domstolen skulle domstolen bli för sårbar om en av domstolens domare var specialiserad på skattemål.

Beträffande de nämnda förvaltningsrätterna konstateras att Förvaltningsrätten i Luleå inte omfattades av någon sammanläggning vid förvaltningsrättsreformen. Domstolen hade efter reformen således i princip en oförändrad mängd skattemål (i genomsnitt cirka 340 per år, jfr tabell 7.3) och ett i princip oförändrat antal domare (ca 4,95 årsarbetskrafter under 2012, dvs. före det att domstolen blev migrationsdomstol, jfr tabell 3.4) jämfört med tidigare. De andra två förvaltningsrätterna, Förvaltningsrätten i Härnösand och Förvaltningsrätten i Växjö, omfattades visserligen

[51] Till avdelningarna lottades också viss andel andra måltyper.
[52] Uppgift från domstolen avseende 2014, efter att förvaltningsrätten blev migrationsdomstol.
[53] Som redogörs för nedan vidtar dessa domstolar andra åtgärder för att åstadkomma viss specialisering av skattemålshanteringen.

av sammanläggningar vid förvaltningsrättsreformen. Varken mängden skattemål eller antalet domare vid dessa domstolar skiljer sig dock särskilt mycket från mängden skattemål och antalet domare vid Förvaltningsrätten i Luleå. Vid Förvaltningsrätten i Härnösand uppgår således mängden skattemål efter reformen till i genomsnitt cirka 360 mål per år[54] och antalet domare till cirka 5,33 årsarbetskrafter under 2013.[55] Vid Förvaltningsrätten i Växjö är motsvarande siffror 400 mål per år[56] och 5,97 årsarbetskrafter under 2013.[57] Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att de nämnda förvaltningsrätterna är för små för att ha utrymme för en specialiserad skattemålshantering. Detta ligger också i linje med vad Förvaltningsrätten i Härnösand har anfört i sitt enkätsvar.

I sammanhanget noteras att Förvaltningsrätten i Karlstad har organiserat sig på ett sätt som ger förutsättningar för en specialiserad skattemålshantering, trots att mängden skattemål vid denna domstol (i genomsnitt cirka 490 per år[58]) inte skiljer sig avsevärt från mängden skattemål vid förvaltningsrätterna i Härnösand, Luleå och Växjö. Detta kan dock förklaras av att den totala mängden mål är större vid Förvaltningsrätten i Karlstad än vid förvaltningsrätterna i Härnösand, Luleå och Växjö (ca 5 500 mål per år jämfört med cirka 4 300, 3 500 respektive 4 800 mål per år[59]).

Det noteras också att Förvaltningsrätten i Umeå som endast har cirka 170 inkommande skattemål per år[60] i och för sig har samlat skattemålen vid en av domstolens två enheter. Utredningen menar dock, av skäl som utvecklas nedan, att domstolen trots detta inte kan anses ha någon kvalitativ skattespecialisering.

Sammanfattning

Förvaltningsrättsreformen har resulterat i att de flesta förvaltningsrätter har en större mängd mål och ett större antal domare per domstol än vad länsrätterna hade. Härigenom har förvaltningsrättsreformen ökat möjligheterna till specialisering vid

[54] Tabell 7.3.
[55] Tabell 3.4.
[56] Tabell 7.3.
[57] Tabell 3.4.
[58] Tabell 7.3.
[59] Tabell 3.2.
[60] Tabell 7.3.

domstolarna. Vid de domstolar som inte omfattades av någon sammanläggning vid reformen, är dock möjligheterna till specialisering oförändrade.

Samtliga förvaltningsrätter är i dag organiserade med större enheter i stället för de mindre rotlar som fanns tidigare. De flesta förvaltningsrätter har anpassat sin organisation för att åstadkomma en specialiserad skattemålshantering, och därvid samlat skattemålen vid en eller ett fåtal enheter. Fortfarande finns det dock tre förvaltningsrätter som inte har organiserat sig på ett sådant sätt. En förvaltningsrätt har inte en särskild skatteenhet, men begränsar antalet domare som dömer i skattemål. Trots reformen finns det två förvaltningsrätter som fortfarande fördelar skattemålen på alla domare vid domstolen. Utredningens slutsats är att det finns ett samband mellan storleken på förvaltningsrätternas målunderlag och antal domare och i vilken grad det förekommer specialisering. Utredningen noterar i detta sammanhang att Länsrättsutredningen ansåg att ett riktmärke borde vara att varje förvaltningsrätt skulle ha cirka 10 domare, vilket flera förvaltningsrätter i dag inte har.[61]

7.5 Hur arbetar förvaltningsrätterna med specialisering i fråga om skattemål i dag?

Bedömning: Alla förvaltningsrätter vidtar olika former av åtgärder för att åstadkomma en specialiserad skattemålshantering. Alla förvaltningsrätter har en eller flera föredragande som är specialiserade på skatt och har erfarenhet från tidigare arbete med skatt. Detsamma gäller vissa av de domare som arbetar med skattemål. Domare och föredragande får i de flesta fall arbeta kontinuerligt med skattemål. Krav på rotation bland domarna är relativt sällsynt.

De flesta av förvaltningsrätterna bedöms ha en kvalitativ skattespecialisering. Fyra förvaltningsrätter har dock ett för litet skattemålsunderlag och för få domare för att kunna anses ha en kvalitativ skattespecialisering.

[61] Domstolsverket (2008) s. 32.

Organisation och fördelning av mål

En domstol vars organisation och lottning innebär att skattemålen fördelas till en avdelning eller enhet som uteslutande hanterar skattemål har automatiskt specialiserade domare och föredragande. Såvitt framkommer av enkätsvaren finns det i dag ingen förvaltningsrätt som har en sådan organisation/lottning. Skälen till detta torde bl.a. vara att man vill åstadkomma flexibilitet i arbetet och allsidighet hos handläggarna och domarna.

På de domstolar som fördelar skattemålen till särskilda enheter dit även en andel andra måltyper lottas är specialiseringsgraden beroende av dels förhållandet mellan antalet skattemål och antalet mål av andra typer som fördelas till avdelningen/enheten, dels hur skattemålen fördelas på domarna inom avdelningen/enheten. Utredningen har beträffande denna fråga fått följande information från förvaltningsrätterna.

Vid Förvaltningsrätten i Uppsala finns två dömande enheter (enhet 1 och enhet 2). Till enhet 1 lottas alla domstolens socialförsäkringsmål och till enhet 2 alla domstolens skattemål. Till enhet 2 lottas även mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), psykiatrimål samt upphandlingsmål. Skattemålen utgör cirka 25 procent av målen vid enhet 2. Skattemålen fördelas på två av enhetens tre rådmän samt på lagmannen, medan övriga mål fördelas i princip jämnt mellan domarna på enheten. Härutöver får fiskalerna skattemål. Varje domare avgör i genomsnitt cirka 120 skattemål per år.

Skatteavdelningen vid Förvaltningsrätten i Malmö handlägger även bl.a. mål enligt LVU och LVM, fastighetstaxeringsmål och alla domstolens mål om svenskt medborgarskap. Skattemålen utgör cirka 50 procent av avdelningens mål. Skattemålen fördelas i princip jämnt mellan domarna på avdelningen (4,5 ordinarie domare). Varje domare avgör normalt i genomsnitt cirka 350 skattemål per år.

De två skatteenheterna vid Förvaltningsrätten i Göteborg (2 enheter av totalt 10)[62] hanterar i olika utsträckning en del av de övriga målgrupper som förekommer i allmän förvaltningsdomstol, bl.a. mål om offentlig upphandling, mål om produkt- och verksamhetskontroll, mål enligt LVU och LVM, psykiatrimål samt biståndsmål. För båda enheterna utgör skattemålen cirka 60 procent av den totala måltilldelningen. På de två skatteenheterna tjänstgör totalt nio ordinarie domare (en chefsrådman och åtta rådmän), en t.f. rådman och två fiskaler. Härutöver har ytterligare en chefsrådman fungerat som en extra resurs. Skattemålen fördelas jämnt mellan domarna. Varje domare avgör i genomsnitt cirka 250 skattemål per år.

Vid Förvaltningsrätten i Stockholm fördelas alla skattemål till skatteavdelningen och sedan vidare till någon av avdelningens tre enheter. Till skatteavdelningen lottas även bl.a. folkbokföringsmål, färdtjänstmål, mål om rättelse i Kronofogdemyndighetens register samt studiestödsmål och mål om arbetslöshetsersättning. Skattemålen (inklusive trängselskattemålen) utgör cirka 65 procent av avdelningens mål. Utgångspunkten är att skattemålen ska fördelas lika mellan de tre enheterna och därefter mellan domarna på enheterna. Mål om skattereduktion för ROT/RUT-arbeten fördelas dock till en av enheterna, fastighetstaxeringsmål till en annan och storföretagsmål till en tredje enhet. För närvarande disponerar avdelningen totalt 13 ordinarie domare, avdelningschefen oräknad, en pensionerad domare och sju fiskaler. Antalet skattemål som varje domare dömer varierar beroende dels på vilken speciallottning av skattemål som förekommer på enheten, dels mängden övriga måltyper som finns på domarens enhet. Varje domare avgör i genomsnitt cirka 370 skattemål per år.

Förvaltningsrätten i Falun har en skatteenhet dit alla skattemål, alla upphandlingsmål samt omkring hälften av övriga mål lottas. Skattemålen utgör cirka 25 procent av enhetens mål. Tre av

[62] Förvaltningsrätten i Göteborg fördelade tidigare skattemålen på 4 av totalt 12 dömande enheter. Från och med den 1 september är skattemålen koncentrerade till 2 av totalt 10 dömande enheter. Det är dock bara en temporär lösning till dess domstolen under senhösten 2014 kommer att gå över till sex avdelningar, varav en avdelning kommer att hantera samtliga skattemål i domstolen. Även den nya skatteavdelningen kommer troligen att ha en tyngdpunkt på skattemål kombinerat med en andel av övriga mål.

rådmännen, lagmannen och en fiskal dömer i skattemål. Varje domare avgör i genomsnitt cirka 250–300 skattemål per år.

Den enhet vid Förvaltningsrätten i Linköping som hanterar skattemål, hanterar även energimål samt hälften av domstolens övriga mål. Omkring 40 procent av målen som lottas till enheten utgör skattemål. Målen fördelas på alla domare på enheten, för närvarande fyra domare och två fiskaler (en rådmanstjänst är vakant).[63] Varje domare avgör i genomsnitt cirka 450 skattemål per år.

Förvaltningsrätten i Jönköping består av två enheter; en enhet för skattemål och en enhet för socialförsäkringsmål. Domstolens övriga mål fördelas mellan enheterna i förhållande till antalet domare på respektive enhet. Två av skatteenhetens tre ordinarie domare samt fiskaler dömer i skattemål. Domarna bedöms arbeta cirka 40 procent av sin arbetstid med skattemål och varje domare avgör i genomsnitt cirka 250–300 skattemål per år.

Vid Förvaltningsrätten i Karlstad samlas alla skattemål vid domstolens skattegrupp. Den sakansvarige domaren för skattegruppen dömer i de flesta skattemål, men en mindre andel tilldelas en annan rådman respektive en fiskal, vilka dömer i cirka 5 procent av skattemålen var. Det senaste året har den sakansvarige skattedomaren avgjort cirka 380 skattemål.

Förvaltningsrätten i Umeå har organiserat sig i två dömande enheter. Skattemålen fördelas till den ena enheten, tillsammans med bl.a. socialförsäkringsmål. Av enhetens mål utgör skattemålen cirka 30 procent. Skattemålen tilldelas normalt lagmannen eller en rådman. Fiskal får i utbildningssyfte mål som inte är alltför svåra. En ordinarie domare dömer i genomsnitt cirka 100–150 skattemål per år.

Som framgått ovan finns det tre förvaltningsrätter som inte har någon särskild skatteenhet- eller avdelning, nämligen Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Luleå och Förvaltningsrätten i Växjö.

Förvaltningsrätten i Luleå fördelar skattemålen på 3 av de 11 ordinarie domarna[64] vid domstolen (plus fiskaler i vissa fall). Dessa

[63] Uppgift från domstolen avseende 2014.
[64] Uppgift från domstolen avseende 2014, efter att förvaltningsrätten blev migrationsdomstol.

domare avgör i genomsnitt 60–70 skattemål per år och domare (bortsett från målen om radio- och tv-avgifter).

Förvaltningsrätten i Härnösand delar upp hanteringen av skattemål och socialförsäkringsmål terminsvis. De domare som hanterar skattemål (vanligen 1–2 domare av domstolens totalt 4 ordinarie domare bortsett från lagmannen), hanterar också upphandlingsmål, psykiatrimål och andra förvaltningsmål. Domarna lägger omkring 40 procent av sin arbetstid på skattemål och varje domare avgör i genomsnitt cirka 100–200 skattemål per år.

Vid Förvaltningsrätten i Växjö dömer alla domstolens fem domare i skattemål. Beredningen av skattemålen hanteras dock av en särskild skattegrupp bestående av tre skatteföredragande och en beredningsansvarig domare med särskilt ansvar för skattemål. De ordinarie domarna vid domstolen avgör i genomsnitt minst 70 skattemål per år, i vissa fall betydligt fler.

Bland de domstolar som lottar skattemålen till en särskild avdelning/enhet, finns det ett fåtal domstolar som har en ytterligare specialisering. Förvaltningsrätten i Stockholm handlägger exempelvis alla mål om ROT/RUT och punktskatter vid en enhet, s.k. storföretagsmål och bouppteckningsmål vid en annan och fastighetstaxeringsmål vid en tredje. Vid Förvaltningsrätten i Uppsala finns en specialisering som innebär att mål om betalningssäkring och bevissäkring samt fastighetstaxeringsmål döms av två av de tre ordinarie skattedomarna. Vid Förvaltningsrätten i Falun hanteras bl.a. mål om punktskatter av en domare. I övrigt förekommer det vid förvaltningsrätterna framförallt att mål om mervärdesskatt som inte har samband med inkomstskattemål hanteras av någon eller några domare eller av en viss föredragande. Förvaltningsrätten i Linköping har ett arbetssätt som innebär att mål om ROT/RUT respektive övriga skattemål fördelas på två olika ansvariga domare som sköter beredningen av dessa mål. Målen fördelas därefter lika när de är färdigberedda och klara för avgörande.

Specialisering hos domare och föredragande

Ovan har redogjorts för hur skattemålen fördelas vid de olika förvaltningsrätterna, något som har stor betydelse för huruvida domarna kan anses vara specialiserade. Domarnas bakgrund är varierande, vissa har skatteerfarenhet när de utnämns till domare medan andra inte har det. Som utredningen redogör för nedan är dock sådan tidigare erfarenhet inte nödvändig för att en domare ska kunna vara specialiserad på skatt (se avsnitt 7.8).

För frågan om specialisering av de individuella domarna har det betydelse om domstolen i fråga tillämpar rotation, dvs. låter domarna cirkulera till annan enhet efter viss tid. På vissa domstolar föreskrivs i arbetsordningen eller motsvarande att rotation ska ske efter viss tid, vanligtvis 3–5 år. Såvitt framkommer av enkätsvaren finns det dock sådan reglering endast vid 4 av de 12 förvaltningsrätterna (Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm och Förvaltningsrätten i Umeå). Enkätsvaren visar att det är ovanligt med rotation, även vid sådana domstolar som har reglering om det. Vanligen prövas i stället förutsättningarna för att låta domare byta enhet när vakanser uppstår till följd av pensionsavgångar etc. En utgångspunkt vid denna prövning är att det ska finnas tillräcklig kompetens bland domarna på de dömande enheterna i förhållande till den måltilldelning som enheten har.

Samtliga förvaltningsrätter har uppgett att de har någon eller några föredragande som är specialiserade på skatterätt. I många fall har dessa en bakgrund från Skatteverket, skattekonsultverksamhet eller skattemålshantering i annan domstol. Det faktum att föredragandena är specialiserade innebär att skattemålen, trots viss inlottning av andra måltyper på skatteenheterna, i de flesta fall handläggs av särskilt skattekunniga handläggare. Skattespecialiseringen är i regel generell och avser inte något särskilt skatteområde. Ett par förvaltningsrätter har dock föredragande som är inriktade på t.ex. mervärdesskattemål, fastighetstaxeringsmål, ansökningar om betalnings- och bevissäkring och punktskatter. De specialiserade föredragandena arbetar inte alltid uteslutande med skattemål utan det förekommer att de även handlägger andra måltyper som lottas till skatteavdelningen/enheten.

Kompetensutveckling och specialisering

All personal vid Sveriges Domstolar får möjlighet att genomgå kompetensutveckling i form av utbildning och seminarier. Det finns bl.a. utbildningar som riktar sig i första hand till ordinarie domare och som avser både domarens materiella kompetens och domarens kompetens avseende processledning, utredningsplikt, bevisfrågor m.m. Domstolsverket erbjuder också föredragande och beredningsjurister att delta på dess utbildningar. Utbildningarna ges på grundnivå, fördjupningsnivå och specialiseringsnivå.

När det gäller nyutnämnda domare har dessa varierande erfarenhet och kompetens och de erbjuds därför individuellt anpassad kompletterande utbildning. Det övergripande målet är enligt Domstolsverket att alla domare ska erbjudas sådan utbildning som krävs för att de tryggt ska kunna handlägga och avgöra mål självständigt, effektivt och rättssäkert.

Domstolsakademin har flera kurser som riktar sig speciellt till de domare vid förvaltningsdomstol som vill fördjupa sig inom skatterätt. Exempel på sådana kurser är grund-, fördjupnings- och specialistkurser kallade Skattemål – sambandet mellan redovisning och beskattning, Bevisningen i skattemål, Skatteförfarandet, genomsyn och skatteflykt, Företrädaransvar och betalningssäkring, Internationell beskattning och Skattemål i domstol.

Under 2013 deltog cirka 200 personer i de 11 kurser med skatterättslig inriktning som Domstolsakademin arrangerade.[65] Vid en genomgång av deltagarlistor för kurser med skatterättslig inriktning under vårterminen 2013 kan noteras att andelen ordinarie domare som deltog var lägre än andelen föredragande.

För att en kvalitativ skattemålsspecialisering ska vara möjlig måste domarna ges goda möjligheter att delta i de fördjupnings- och specialistutbildningar som Domstolsakademin erbjuder.

[65] Under 2012 deltog cirka 280 personer i de 11 kurser med skatterättslig inriktning som Domstolsakademin arrangerade.

Sammanfattning

Det kan konstateras att alla förvaltningsrätter i dag vidtar olika former av åtgärder för att åstadkomma en specialiserad skattemålshantering. Alla förvaltningsrätter har en eller flera föredragande som är specialiserade på skatt och många har erfarenhet från tidigare arbete med skatt. Detsamma gäller vissa av de domare som arbetar med skattemål, om än inte i samma utsträckning som när det gäller föredragande. Domare och föredragande får i de flesta fall arbeta kontinuerligt med skattemål. Krav på rotation bland domarna är relativt sällsynt. I något fall delas arbetet med skattemål och andra mål upp terminsvis.

Vid flertalet förvaltningsrätter finns särskilda skatteenheter. Visserligen lottas till dessa enheter även in en andel andra måltyper. Utredningens bedömning är dock att de domare som dömer i skattemål vid de flesta av förvaltningsrätterna arbetar tillräckligt stor del av sin arbetstid med skattemål och avgör tillräckligt många skattemål per år för att domstolen ska anses ha en kvalitativ skattespecialisering (jfr avsnitt 7.8). Såvitt utredningen kan bedöma arbetar de flesta av de specialiserade domarna kontinuerligt med skattemål under en längre tid, dvs. utan krav på rotation etc.

Vid två förvaltningsrätter (Förvaltningsrätten i Luleå och Förvaltningsrätten i Växjö) avgör varje domare endast i storleksordningen 60–70 skattemål per år. Vid Förvaltningsrätten i Härnösand är antalet avgjorda skattemål per domare något högre, 100–200 skattemål per år. Vid denna domstol delas dock hanteringen av målen upp så att domarna hanterar skattemål respektive socialförsäkringsmål terminsvis. Utredningen bedömer i avsnitt 7.8 att det krävs ett större målunderlag och fler domare än nämnda domstolar har för att en domstol ska kunna ha en kvalitativ skattespecialisering.

Förvaltningsrätten i Umeå har organiserat sig för att kunna ha en specialiserad skattemålshantering och har också personal med god skattekompetens. Enligt utredningens mening har emellertid även denna domstol ett för litet skattemålsunderlag för att kunna åstadkomma en kvalitativ skattespecialisering. Detta visar sig av det faktum att domstolens skattemål avgörs av 1–2 domare som avgör i genomsnitt 100–150 skattemål per år var, och att domstolen har färre än 200 skattemål per år.

7.6 Effekter av domstolarnas specialisering efter reformen

Bedömning: Andelen avgjorda mål i domstolarna gick ned i samband med reformen, men har ökat därefter.

Några statistiska effekter av domstolarnas specialisering kan inte påvisas. Trots detta bedöms specialisering på sikt kunna leda till ökad kvalitet i detta avseende.

För de flesta förvaltningsrätterna har den nya förvaltningsrättsorganisationen hittills inte haft någon tydlig påverkan på domstolarnas möjligheter att rekrytera eller behålla personal.

Statistiska effekter

Som de flesta större omorganisationer innebar reformen 2010, som skedde successivt under 1,5 år och som innebar att de sista förvaltningsrätterna flyttade till gemensamma lokaler sommaren 2011, att effektiviteten i domstolarna sett utifrån antalet avgjorda mål och handläggningstid gick ner.[66] Flera förvaltningsrätter har i enkätsvaren uppgett att de balansökningar och ökade handläggningstider som uppstod efter reformen bl.a. berodde på att många domare var nya som domare.

Överklagandefrekvens är en dålig mätare av kvaliteten på avgöranden i allmän förvaltningsdomstol. Detta har framför allt att göra med att det i förvaltningsprocess inte finns några preklusionregler.[67] Detta innebär att en part har möjligheter att åberopa nya omständigheter i kammarrätt, något som kan bidra till ett ökat incitament att överklaga vid en negativ utgång i förvaltningsrätten. Det faktum att ett domstolsavgörande avseende viss skattefråga kan ha betydelse för ett stort antal personer eller företag, påverkar också antalet överklaganden i ökande riktning. Likaså är skatte-

[66] Vid länsrätterna avgjordes under åren 2007–2009 totalt 17 746, 19 153 respektive 15 095 skattemål. Under åren 2010–2013 avgjordes vid förvaltningsrätterna totalt 13 928, 12 305, 13 537 respektive 14 253 skattemål. Se vidare tabell 7.2 och 7.4.

[67] Särskilda preklusionsbestämmelser finns bl.a. i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) och i vissa mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK. Vidare finns preklusionsregler gällande processen i Högsta förvaltningsdomstolen, 37 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL.

lagstiftningen till sin natur sådan att den genererar många mål vid domstol, i och med att den generellt kan sägas ha mindre acceptans än annan lagstiftning och skattelagstiftningen dessutom ofta ändras. Även andra faktorer, som t.ex. att processen i allmän förvaltningsdomstol är mindre kostsam för den enskilde än processen i allmän domstol liksom att det är ovanligt att part i allmän förvaltningsdomstol företräds av ombud, bidrar till att överklagandefrekvensen är och kan förväntas fortsätta vara högre i de allmänna förvaltningsdomstolarna än i de allmänna domstolarna.

Den genomsnittliga ändringsfrekvensen för skattemålen har såväl före som efter förvaltningsrättsreformen legat kring 25 procent.[68] Vad beträffar ändringsfrekvensen ska framhållas att det kanske aldrig kommer att kunna utläsas några tillförlitliga effekter. Detta eftersom större målserier får stor påverkan på statistiken avseende ändringsfrekvens och det inte av statistiken går att utläsa vad som är skälet till att kammarrätten ändrar respektive inte ändrar utgången och hur stor ändringen är (även en mindre justering av exempelvis ett belopp registreras som ändring).

Kvaliteten på avgörandena

Kvaliteten på avgörandena i skattemål är svår att mäta genom statistik. Vissa förvaltningsrätter anser att den nya domstolsorganisationen inte har påverkat kvaliteten på domstolsavgörandena. De flesta förvaltningsrätter uppger dock i sina enkätsvar att inriktningen mot specialisering leder till ökad kvalitet i avgörandena bl.a. eftersom såväl domare som föredragande ägnar mer tid åt en viss måltyp och det har blivit möjligt att koncentrera kompetensutvecklingsinsatser till ett visst rättsområde.

[68] Under åren 2008–2009 var den genomsnittliga ändringsfrekvensen i skattemål 27,79 procent respektive 25,90 procent. Under åren 2010–2013 var den genomsnittliga ändringsfrekvensen i skattemål 14,09 procent, 22,26 procent, 24,23 procent respektive 24,19 procent. Ändringsfrekvensen varierar ibland markant mellan olika år, framför allt sedd per domstol. Som exempel kan nämnas att ändringsfrekvensen för Förvaltningsrätten i Uppsala var 16,98 procent under 2010, 19,39 procent under 2011, 3,90 procent under 2012 och 30,8 procent under 2013. Orsaken till de stora variationerna är sannolikt att domstolen avgjort flera serier mål där utgången i kammarrätten har fått stor påverkan på ändringsfrekvensen.

Effekter avseende rekrytering

Vad gäller möjligheterna att rekrytera domare och föredragande varierar svaren mellan domstolarna. Av domstolarnas enkätsvar framgår att vissa av de förvaltningsrätter som har genomfört en omorganisation i samband med reformen ser det som positivt att de har kunnat efterfråga en särskild kompetens på skatteområdet vid nyrekrytering, framför allt vid rekrytering av föredragande. För domarpersonal har detta hittills inte varit lika tydligt.

De flesta förvaltningsrätterna uppger att den nya förvaltningsrättsorganisationen inte har påverkat domstolens möjligheter att rekrytera eller behålla personal, eller att det är för tidigt att bedöma huruvida organisationsförändringarna har påverkat dessa möjligheter. Ett par förvaltningsrätter uppger att det blivit lättare att få in ny kompetens. Förvaltningsrätten i Uppsala uppger att domstolens möjligheter att rekrytera är bättre än vad de var vid Länsrätten i Västmanlands län men ungefär desamma, eller möjligen något bättre, än de tidigare var vid Länsrätten i Uppsala län. Däremot är möjligheterna att behålla personal sämre än vad de var vid Länsrätten i Västmanlands län medan de huvudsakligen är desamma som de tidigare var i Länsrätten i Uppsala län. Enligt Förvaltningsrätten i Uppsala är det närheten till Stockholm som underlättar rekrytering men samtidigt försvårar att behålla personal. Närheten till Uppsala universitet kan också bidra positivt vid rekrytering. Förvaltningsrätten i Växjö menar att det kan ha blivit något svårare att rekrytera eftersom personalbehovet för förvaltningsrätten är större än det var vid varje enskild länsrätt, samtidigt som antalet tillgängliga jurister i Växjö är begränsat och avstånden till de tidigare domstolsorterna (Kalmar och Karlskrona) inte lockar alla där bosatta lämpliga jurister att pendla till domstolen.

7.7 Finns det anledning till en ökad specialisering av skattemålshanteringen?

Bedömning: En ökad specialisering av skattemålshanteringen kan bidra till stärkt rättssäkerhet, bättre kvalitet och effektivare skattemålshantering. Endast ökad specialisering räcker dock inte för att uppnå de önskade och förväntade effekterna. Även andra åtgärder behöver vidtas.

Såväl direktiven som parterna i skattemål har efterfrågat en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol. Specialisering kan dock knappast vara ett ändamål i sig. Specialisering måste istället ses som ett verktyg för att uppnå vissa ändamål och effekter. För att kunna svara på frågan om det finns anledning till ökad specialisering av skattemålshanteringen vid förvaltningsrätterna och kammarrätterna, är den första frågan därför vilka de önskade och förväntade effekterna är. Därefter måste frågan besvaras om ökad specialisering är rätt verktyg att uppnå dessa effekter. Dessa två frågor diskuteras i avsnitt 7.7.1 och 7.7.2. Om ökad specialisering bedöms vara rätt verktyg att använda, är nästa fråga vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att en förvaltningsrätt ska kunna ha en kvalitativ specialiserad skattemålshantering. Detta diskuteras i avsnitt 7.8. Slutligen är frågan på vilket sätt en ökad specialisering ska åstadkommas. Detta diskuteras i avsnitt 7.9.

7.7.1 Vilka är de önskade och förväntade effekterna?

Av direktiven kan utläsas att de effekter som önskas åstadkommas genom en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol bl.a. är stärkt rättssäkerhet genom ökad kompetens och därmed en höjd kvalitet i avgörandena. Vidare är en önskad effekt att effektiviteten i skatteprocesserna ökar, bl.a. att omloppstiderna för skattemål blir kortare.

Utredningen har under sitt arbete erfarit att ombud och parter förväntar sig att en specialisering ska ha effekten att hanteringen av skattemålen i domstolarna förbättras i olika avseenden där man i dag upplever att det finns vissa brister. En sådan brist har angetts

vara att rätten ibland inte synes förstå de händelseförlopp, och skälen bakom dessa, som målen handlar om. Detta gör parterna osäkra på om domstolen har tillräcklig kompetens för att bedöma frågorna i målet.

En annan brist har angetts vara att det i förvaltningsdomstolarna är svårt att veta vad domstolarna anser är relevant att diskutera. Problemet blir särskilt tydligt vid muntliga förhandlingar. Processmaterialet omfattar allt som finns i akten, men domstolen påpekar ofta att det som redan har anförts i skrift inte bör upprepas. Samtidigt är domstolen i regel ovillig att uttala sig om vilka frågor den anser är relevanta för målets avgörande. Detta medför att parterna ibland argumenterar i fler frågor än nödvändigt och ibland missar tillfällen att diskutera och argumentera kring frågor som domstolen sedermera lägger till grund för sitt avgörande.

En ytterligare brist som har framhållits av ombuden är att förvaltningsrätterna ofta utgår från att Skatteverkets beslut är korrekt utan att riktigt ifrågasätta det som sägs i beslutet. Vissa ombud menar att det ofta är först i kammarrätten det sker någon egentlig prövning av de argument som anförs mot Skatteverkets beslut. Ombuden anser bl.a. att en mer aktiv processledning, fler muntliga förberedelser, skriftliga sammanställningar och fylligare domskäl skulle minska dessa problem och att en specialisering hos domarna skulle underlätta.

Utredningen har vidare erfarit att även domarna vid förvaltningsdomstolarna anser att en skattespecialisering skulle ge dem bättre förutsättningar att döma i skattemål.

7.7.2 Är specialisering rätt verktyg för att uppnå de önskade och förväntade effekterna?

Fördelarna med specialisering är flera. Det är naturligt att specialisering på ett visst rättsområde eller en viss måltyp gör att en domare är bättre skickad att förstå de frågor som ett mål handlar om och att ta ställning till parternas argument än om domaren inte har någon sådan specialisering.

En specialiserad domare har större möjligheter att ifrågasätta det som sägs i det överklagade beslutet och bedöma det som anförs av parterna, än en icke specialiserad domare. En specialiserad domare

har också bättre förutsättningar att utforma tydliga domskäl och att komma fram till ett riktigt domslut.

Det kan vidare konstateras att aktiv processledning från domarens sida förutsätter att domaren har tillräckliga materiella kunskaper av aktuell måltyp. En specialiserad domare har således helt andra möjligheter att utöva aktiv processledning än en icke specialiserad domare. Att processledningen sköts effektivt är viktigt för parterna så att de inte åsamkas onödiga kostnader i samband med kommuniceringen av målet. En specialisering kan även medföra andra positiva effekter i så måtto att domaren snabbare kan sätta sig in i målet, göra jämförelser med tidigare behandlade mål och även avgöra målet snabbare än om domaren inte har en sådan specialisering. Det kan således leda till en ökad effektivitet. Specialisering hos domaren kan vidare öka parternas upplevelse av att domstolen har rätt kunskap och kompetens, vilket bidrar till en ökad legitimitet hos domstolen.

De nämnda fördelarna med specialisering gäller visserligen beträffande alla måltyper. Det finns emellertid några faktorer som gör att fördelarna med gör sig särskilt starkt gällande i fråga om skattemålen.

Det skatterättsliga området är mycket omfattande och komplext. Skattemålen kräver därför att domaren har kunskap inte bara om de materiella frågorna i målet, utan även kunskap om och förståelse för skattesystemet som sådant och det större sammanhang som frågorna i målet ingår i. Som exempel kan nämnas att om ett skattemål innefattar en fråga om en viss inkomst ska flyttas från ett inkomstslag till ett annat, är det viktigt att domaren inte bara fokuserar på rättsfrågan utan även kan se de faktiska skattemässiga konsekvenserna av en sådan flytt. På samma sätt är det viktigt att kunna se de faktiska skattemässiga konsekvenserna av om en viss tillgång klassificeras som lagertillgång eller som inventarie.

Skattemålen har vidare blivit alltmer komplexa genom åren på grund av en ökad internationalisering, snabb rättsutveckling och hög förändringstakt i lagstiftningsarbetet. Dessa faktorer gör att skattemålen skiljer sig från de flesta måltyper när det gäller behovet av specialisering. Från flera av domstolarna har också framförts att domarna känner ett behov av att ha en ökad specialisering när det gäller just skattemål. Sammantaget konstateras att en ökad speciali-

sering av skattemålshanteringen är ett effektivt verktyg för att uppnå en sådan ökad kvalitet och stärkt rättssäkerhet i dömandet avseende skattemålen som efterlyses i direktiven och av parterna, samtidigt som den bidrar till att förbättra skatteprocessen i flera av de avseenden som parter och ombud efterfrågat. Även andra åtgärder behöver dock vidtas för att alla önskade och förväntade effekter ska uppnås, se vidare avsnitt 7.12.

De nackdelar som kan finnas med specialisering gör sig främst gällande vid alltför detaljerad specialisering. Således kan det finnas en risk för ökad sårbarhet vid jäv, ledighet etc. samt svårigheter att organisera arbetet om vissa domare uteslutande är specialiserade på skattemål. En för hård specialisering kan leda till att domaren tappar sin generalistkompetens (se avsnitt 5.1). Vidare ökar risken för att en skattespecialiserad domare i förlängningen blir mer inskränkt i sitt tänkande och mindre benägen att på ett nyanserat sätt lyssna på parternas argument. Medan specialisering på skatterätt för domare och föredragande kan locka vissa jurister, kan det avskräcka andra. Alltför långtgående specialisering kan vidare medföra att det blir svårare att rekrytera domare och föredragande som inte vill arbeta specialiserat, men framför allt kan det bli svårt att behålla specialiserade jurister med tanke på konkurrensen från privata arbetsgivare på skatteområdet. Detta får effekter för parterna i målen, eftersom det påverkar såväl handläggningstider som kvaliteten på skattemålshanteringen. Dessa nackdelar bör beaktas vid valet av specialiseringsmetod.

7.8 Vad behövs för att en förvaltningsrätt ska kunna ha en kvalitativ skattemålsspecialisering?

Bedömning: För att en förvaltningsrätt ska kunna ha en kvalitativ skattespecialisering, behöver domstolen ha fyra domare som kan arbeta specialiserat med skattemål och ett målunderlag om minst 750 skattemål per år. Domarna bör beroende på tidigare erfarenhet lägga cirka 50 procent av sin arbetstid på skattemål och få kontinuerlig fortbildning på skatteområdet.

Av betydelse när frågan om specialisering diskuteras, är vad som krävs för att en förvaltningsrätt ska kunna ha en skattemåls-

specialisering. Måste de domare som är specialiserade på skattemål ha arbetat med skatterätt tidigare? Är det nödvändigt att domaren arbetar heltid med skattemål, eller räcker det att en viss del av arbetstiden läggs på skattemål? Finns det andra faktorer som påverkar möjligheten till eller utformningen av en specialisering?

I detta avsnitt redogörs för vissa förutsättningar som enligt utredningens mening är avgörande för om en förvaltningsrätt ska kunna ha en kvalitativ specialisering på skattemål.

7.8.1 Skattedomare behöver kontinuerlig fortbildning på skatteområdet

De domare som anställs på förvaltningsrätterna har olika bakgrund. Vissa har erfarenhet från arbete på departement, vissa från arbete på myndighet osv. Ännu större skillnader uppvisar de nya domarna i fråga om sina tidigare materiella erfarenheter. Det är relativt få nyutnämnda domare vars arbetslivserfarenhet omfattar skatterätt. Enligt utredningens mening är det heller inte nödvändigt att ha sådana tidigare erfarenheter för att kunna arbeta som domare specialiserad på skattemål. Som har redogjorts för ovan erbjuds alla nyutnämnda domare utbildning anpassad till respektive domares bakgrund och kunskap (se avsnitt 7.5). En domare som inte tidigare har arbetat särskilt med skatterätt får således den utbildning som behövs för att kunna arbeta specialiserat med skattemål. Även en domare som har skattebakgrund kan behöva utbildning för att antingen komplettera eller aktualisera kunskaperna. För domare som arbetar specialiserat med skattemål kan utbildningstillfällena vara ett värdefullt tillfälle att diskutera och analysera rättsfrågor med andra domare.

Ett led i en kvalitativ skattespecialisering är enligt utredningens mening att alla skattedomare får kontinuerlig fortbildning på skatteområdet. Det är viktigt att domarna får praktisk möjlighet att delta i utbildningarna. Det är upp till domstolscheferna att inta ett förhållningssätt som visar på vikten av att ta del av de utbildningar som står till buds.

7.8.2 Varje skattedomare bör lägga cirka 50 procent av sin arbetstid på skattemål

För att kunna arbeta upp en god kompetens inom ett visst rättsområde måste en domare få tillfälle att döma i ett tillräckligt antal mål inom det aktuella området. Beroende på frågornas svårighetsgrad och komplexitet kan det krävas olika antal mål för att upparbeta en sådan kompetens. Det kan då också vara nödvändigt att få arbeta en längre tid med likartade frågor, för att få erforderlig erfarenhet av området. Skatteområdet är ett omfattande rättsområde som består av ett stort antal olika delområden. Många skattefrågor förutsätter förståelse både för hur skattesystemet är uppbyggt och för hur skatteregler och civil- och straffrättsliga regler samverkar. Detta eftersom effekterna av dessa regler ofta är orsaken till att transaktioner företas. För att en domare ska kunna upparbeta och bibehålla sådan kunskap och förståelse är det nödvändigt att han eller hon ges möjlighet att arbeta med skattemål i tillräcklig omfattning och även med mål av viss svårighetsgrad. Detsamma gäller för de svåra och komplexa bevisfrågor som förekommer i många skattemål. Dessa faktorer medför att en domare som ska vara specialiserad på skatteområdet, måste få möjlighet att kontinuerligt avgöra ett så stort antal skattemål av tillräcklig bredd och djup att domaren kan uppnå och upprätthålla en tillräcklig förståelse för och kunskap inom skatteområdet.

Förespråkare av specialiserad skattemålshantering tenderar att utgå från att specialiseringen ska vara hundraprocentig, dvs. att en domare specialiserad på skattemål ska arbeta heltid med skattemål. Ofta jämförs med att ombud i skattemål, och även processförare vid Skatteverket, är helt specialiserade på skatt. Enligt utredningens uppfattning kan emellertid domare vid en domstol inte utan vidare jämföras med jurister på privata byråer eller jurister vid Skatteverket. En domstol måste kunna hantera de måltyper som kommer in, även om en måltyp plötsligt skulle öka i omfattning. Möjligheten till detta minskar om vissa domare arbetar uteslutande med skattemål. Detta problem finns inte vid skattebyråerna, och inte heller på Skatteverket.

Det är utredningens uppfattning att det inte är nödvändigt, eller ens önskvärt, att den specialiserade domaren arbetar uteslutande med skattemål. Arbete med andra måltyper än skattemål bidrar till att domaren får erfarenheter från andra rättsområden som kan vara av värde i skattemålsdömandet. Sådana erfarenheter är viktiga, såväl

när det gäller materiella som processuella frågor (se vidare avsnitt 5.1). Det är således viktigt att domarna har en överblick över förvaltningsprocesslagen och rättsordningen i stort. De måste kunna se och förstå skattereglernas plats i rättssystemet i förhållande till grundlagarna, Europakonventionen och EU-rätten.

En annan viktig roll för domaren är att se till att den formella rättssäkerheten iakttas (jfr avsnitt 4.1) och att den materiella processledningen sköts på ett rättssäkert sätt (jfr avsnitt 5.2). Som exempel kan nämnas den faktiska hanteringen av målen, hur kommuniceringen går till, på vilket sätt processledningen sker, om och hur muntlig förhandling hålls, hur parternas argument bemöts och bevis värderas i domen etc. Dessa faktorer har avgörande betydelse för kvaliteten och rättssäkerheten i dömandet.

Det är inte möjligt att på förhand och för alla domare ange en viss andel av arbetstiden som varje domare behöver lägga på skattemål för att kunna upprätthålla en skattespecialisering, bl.a. eftersom denna fråga är beroende av vilken skatterfarenhet domaren har sedan tidigare. För utredningens vidare diskussioner är det dock nödvändigt att ha ett riktvärde att utgå från.

I detta sammanhang noteras att det till skatteenheten vid Förvaltningsrätten i Linköping lottas cirka 40 procent skattemål medan det till skatteavdelningen vid Förvaltningsrätten i Stockholm, som sedan lång tid haft en specialiserad skattemålshantering, lottas cirka 65 procent skattemål. Det är inte en självklarhet att en domare på en skatteenhet lägger ned 65 procent av sin arbetstid på skattemål bara för att inlottningen av skattemål uppgår till 65 procent, men vid beräkningen av ett riktvärde utgår utredningen för enkelhetens skull från att det är så. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att varje domare som ska vara specialiserad på skattemål, bör lägga cirka 50 procent av sin arbetstid på skattemål.[69] Domarna bör arbeta med skattemål på ett specialiserat sätt en längre tid för att få möjlighet att arbeta upp erforderlig kompetens.[70] Hur lång denna tid bör vara beror på omständligheterna, bl.a. vilken skatterfarenhet domaren har sedan tidigare.

[69] Motsvarande bör kunna gälla vid specialisering inom vissa andra större måltyper, t.ex. socialförsäkringsmål och mål om offentlig upphandling.
[70] Enligt 12 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion delar lagmannen för en bestämd tid in domarna till tjänstgöring inom förvaltningsrätten. Indelningen ska göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål.

7.8.3 På varje förvaltningsrätt som hanterar skattemål bör finnas minst fyra domare som arbetar specialiserat med skattemål

För att en domare ska kunna uppnå och upprätthålla en god skattekompetens är det enligt utredningens mening viktigt att domaren har andra skattekunniga domare att diskutera skattefrågor med, såväl materiella som processuella. Det är även av vikt för en god praxisbildning och för att undvika jävssituationer att inte endast en eller två domare vid en domstol handlägger en viss typ av mål. För få specialiserade domare skulle dessutom göra organisationen sårbar.

Utredningen föreslår i avsnitt 8 att förvaltningsrätten vid prövning av skattemål som huvudregel ska bestå av två lagfarna domare. Vid varje domstol bör finnas så många domare att skattesitsarna kan sättas samman med olika konstellationer av domare. För att möjliggöra detta och för att ge domstolarna utrymme att hantera domares frånvaro etc., anser utredningen att det vid varje förvaltningsrätt bör finnas minst fyra domare som arbetar specialiserat (dvs. cirka 50 procent av sin arbetstid) med skattemål.

7.8.4 Varje förvaltningsrätt som hanterar skattemål bör hantera minst 750 skattemål per år

Med ovan nämnda utgångspunkter – att en domare bör lägga cirka 50 procent av sin arbetstid på skattemål för att kunna sägas vara specialiserad och att varje domstol som hanterar skattemål bör ha minst fyra domare som arbetar specialiserat med skattemål – är frågan hur många skattemål varje förvaltningsrätt minst bör ha för att kunna uppfylla detta.

Under 2013 avgjorde förvaltningsrättsdomarna i genomsnitt 480 viktade mål var.[71] Utredningen bedömer i detta sammanhang att en förvaltningsrättsdomare som arbetar specialiserat med skattemål bör kunna handlägga cirka 500 skattemål per år. Följaktligen bör en domare som lägger 50 procent av sin arbetstid på skattemål, kunna handlägga cirka 250 skattemål per år.

[71] Domstolsverkets produktivitetsnyckeltal för 2013.

I avsnitt 8 föreslår utredningen att skattemål som huvudregel ska avgöras av förvaltningsrätten i en sammansättning om två lagfarna ledamöter. Vissa mål, t.ex. mål av enkel beskaffenhet, ska fortfarande avgöras av en lagfaren domare utan nämndemän. Dock inte lika många som i dag eftersom mål om anstånd och mål om betalningssäkring och bevissäkring enligt utredningens förslag inte längre ska avgöras av endast en lagfaren domare.

Under 2013 avgjordes i förvaltningsrätt sammanlagt cirka 14 300 skattemål, varav cirka 6 500 av ensamdomare. Cirka 2 900 av de avgjorda målen var mål enligt SFL, varav cirka 2 200 avgjordes av ensamdomare.[72] Av målen enligt SFL rörde 1 600 mål anstånd, betalningssäkring och bevissäkring, dvs. var mål som enligt utredningens förslag i fortsättningen ska avgöras av två domare.[73] Detta innebär att antalet mål som kan avgöras som e-mål i fortsättningen kommer att vara cirka 34 procent ([6 500–1 600] ./. 14 300), att jämföra med cirka 45 procent (6 500 ./. 14 300) i dag.

Detta innebär att av de 250 skattemål som varje halvtidsspecialiserad domare måste handlägga, kommer cirka 165 mål avgöras i tvådomarsits och 85 mål som e-mål. Två på halvtid specialiserade förvaltningsrättsdomare handlägger således totalt 335 skattemål; 165 mål tillsammans i tvådomarsits och 170 mål (85 mål vardera) som ensam domare.

Eftersom en förvaltningsrätt bör ha minst fyra domare som arbetar specialiserat med skattemål på halvtid, är utredningens slutsats att – för att en förvaltningsrätt ska kunna ha en specialiserad skattemålshantering på det sätt som utredningen beskrivit – bör förvaltningsrätten ha minst (2 x 335=) 670 skattemål varje år. Vid varje förvaltningsrätt bör också finnas mål som kan hanteras av fiskaler och notarier. För att det ska finnas tillräckligt många skattemål för domare, fiskaler och notarier att hantera, bedömer utredningen att det vid varje förvaltningsrätt bör komma in minst cirka 750 skattemål per år.

[72] Domstolsverkets statistik i verksamheten (SIV).
[73] SIV.

Sammanfattning

Utredningen anser att en förvaltningsrätt, för att kunna ha en kvalitativ skattespecialisering, bör ha fyra domare som kan arbeta specialiserat med skattemål och ett målunderlag om minst 750 skattemål per år. Domarna bör beroende på tidigare erfarenhet lägga cirka 50 procent av sin arbetstid på skattemål och få kontinuerlig fortbildning på skatteområdet.

7.9 Vilken specialiseringsmetod bör väljas?

Bedömning: Domstolsintern specialisering bör användas som metod för att öka rättssäkerheten och kvaliteten i skattemålshanteringen. Förvaltningsrätterna bör sträva efter en kvalitativ specialisering med bl.a. flera domare som kan lägga cirka 50 procent av sin arbetstid på skattemål och som får kontinuerlig fortbildning på skatteområdet.

Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utreda en minskning av antalet förvaltningsrätter ytterligare. I utredningen bör samtidigt övervägas om en minskning av antalet förvaltningsrätter ska påverka antalet kammarrätter.

Förslag: 12 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion (1996:382) ska anpassas så att indelningen av domarna ska göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål samtidigt som domstolens behov av specialisering tillgodoses.

Enligt direktiven ska utredningen analysera om specialisering av skattemålshanteringen bör åstadkommas genom koncentration i form av särskilda domstolar eller särskilda forumregler, eller genom domstolsintern specialisering.[74]

Utredningen går i detta avsnitt igenom för- och nackdelar med de olika specialiseringsmetoderna. En utgångspunkt för genomgången är att skattespecialisering i sig medför ökad kvalitet och rättssäkerhet i dömandet av skattemål (jfr utredningens bedömning

[74] Enligt direktiven får utredningen inte föreslå specialdomstolar.

i avsnitt 7.7) oavsett vilken metod som väljs. Genomgången av för- och nackdelar i detta avsnitt är därför inte uttömmande utan fokuserar framför allt på vilka för- och nackdelar de olika metoderna har i förhållande till varandra. Utredningen redovisar även sin bedömning av vilken specialiseringsmetod som bör väljas.

Redan nu ska framhållas att det enda sättet att garantera en helt specialiserad skattemålshantering, är att skapa en eller flera specialdomstolar för skattemål. Detta är dock inte något utredningen får föreslå (och inte heller något utredningen förespråkar). Alla andra specialiseringsmetoder förutsätter att domstolen själv väljer att arbeta specialiserat med skattemålen internt (domstolsintern specialisering). Även om koncentration väljs som specialiseringsmetod, krävs alltså att metoden kombineras med domstolsintern specialisering om en kvalitativ skattemålsspecialisering ska säkerställas.

7.9.1 Koncentration genom särskilda domstolar eller särskilda forumregler

Särskilda domstolar eller särskilda forumregler

En koncentration av skattemålen skulle innebära att skattemålen samlades vid en eller flera förvaltningsrätter och eventuellt också vid färre kammarrätter.

Det kan konstateras att det är små skillnader mellan att koncentrera genom särskilda domstolar eller att koncentrera genom särskilda forumregler, bortsett från att en särskild domstol har ett eget namn (jfr Migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm). Såvitt utredningen kan bedöma är det inte aktuellt att låta skattemålen omfattas av en egen budget, vilket annars skulle kunna utgöra ett skäl för att införa särskilda domstolar (jfr migrationsdomstolarna). Vidare har de särskilda domstolar som finns i dag en instanskedja begränsad till två instanser, något som utredningen inte bedömer är lämpligt för skattemålen. Då skattemålen generellt inte är av sådant slag att de kräver särskild expertkunskap och inte heller är ett område där särskilda processuella regler gäller (jfr t.ex. mark- och miljödomstolarna[75]) finns

[75] Se också Ds. 2014:2 *Patent- och marknadsdomstol*.

det slutligen inte heller av detta skäl anledning att skapa särskilda domstolar för skattemålen. Utredningens bedömning är därför att om skattemålen ska koncentreras, bör det ske i form av koncentration genom särskilda forumregler och inte genom särskilda domstolar.

Om skattemålen koncentreras till ett mindre antal förvaltningsrätter genom införande av särskilda forumregler, kan koncentration ske till ett valfritt antal förvaltningsrätter. Vid en mer radikal lösning skulle koncentration kunna ske till exempelvis tre förvaltningsrätter. En medelväg skulle kunna innebära att koncentration sker till exempelvis sex förvaltningsrätter.

Om skattemålen koncentreras till vissa förvaltningsrätter bör de geografiska placeringarna av domstolarna bestämmas mot bakgrund av bl.a. befolkningsfördelningen, förekomsten av juridisk utbildning vilket borgar för ett gott rekryteringsunderlag, och kommunikationsmöjligheter. Om koncentration sker till tre förvaltningsrätter talar det faktum att de flesta större företag finns i storstäderna, för att välja förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Beroende på vilket antal förvaltningsrätter en sådan koncentration genom särskilda forumregler skulle ske till, kan koncentrationsalternativet även komma att påverka kammarrätterna. Om skattemålen koncentreras till tre förvaltningsrätter skulle således en översyn av kammarrätternas domkretsar behöva göras. Det skulle då vara lämpligt att överklagande kunde ske till två kammarrätter. Härigenom skulle en för begränsad prejudikatbildning undvikas. Om däremot skattemålen koncentreras till sex förvaltningsrätter skulle några konsekvenser för kammarrätterna inte behöva uppstå, i så måtto att alla kammarrätter även med en sådan lösning skulle kunna fortsätta hantera skattemål om det anses vara en bra lösning. Inte heller skulle antalet skattemål vid kammarrätterna ändras i någon större utsträckning i en sådan situation.

För- och nackdelar med koncentration

Som redan nämnts är utgångspunkten för denna redogörelse att specialisering i sig har ett stort antal fördelar oavsett vilken specialiseringsmetod som används (jfr avsnitt 7.7). Detta gäller

således även specialisering genom koncentration. Till de specifika fördelarna med koncentration hör att domarna skulle ha större möjligheter att arbeta heltid med skattemål och därmed vara helt specialiserade på skattemål, än om skattemålen inte var koncentrerade. Domstolen har dock fortfarande möjlighet att låta domarna arbeta med andra måltyper (jfr avsnitt 7.2). För att säkerställa en skattespecialisering är det därför viktigt att domstolarna arbetar med domstolsintern specialisering även med ett alternativ som innebär koncentration av skattemålen.

En annan fördel med koncentration kan sägas vara att ett mindre antal domstolar sannolikt leder till en mer enhetlig praxis.

En tredje fördel med koncentration är att detta alternativ ger möjligheter att styra vissa skattemål till vissa av förvaltningsrätterna. En möjlighet skulle kunna vara att bland skattemålen peka ut vissa måltyper som ska koncentreras till viss domstol, på motsvarande sätt som gäller i fråga om kupongskattemålen och trängselskattemålen. Det stora flertalet skattemåltyper låter sig dock inte avgränsas på ett sådant sätt. Möjligen skulle fastighetstaxeringsmål och mål för vilka prövningstillstånd krävs i kammarrätten (jfr 67 kap. 27 § SFL) kunna utgöra kriterier för vilka mål som ska omfattas av koncentration. Antalet mål som omfattas av dessa kriterier är dock så få att en koncentration av dessa inte skulle ge någon större effekt.

En annan tänkbar möjlighet skulle kunna vara att låta koncentrationen omfatta alla mål som rör koncernbeskattning. Med ett sådant alternativ finns möjligheten att låta dessa mål koncentreras till de tre förvaltningsrätter som har störst erfarenhet av koncerner, nämligen förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Det är svårt att få fram statistik som visar hur koncernbeskattningsmålen fördelar sig mellan de olika förvaltningsrätterna i dag. Domstolarna, Skatteverket och ombuden har dock den gemensamma uppfattningen att de allra flesta koncernbeskattningsmål redan i dag prövas av antingen Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg eller Förvaltningsrätten i Malmö eftersom bolagen ofta har sina säten i de städer där dessa

förvaltningsrätter är belägna.[76] Utredningen bedömer att antalet koncernbeskattningsmål som i dag inte hanteras vid någon av dessa tre förvaltningsrätter men som skulle omfattas av denna typ av koncentration är så få att en koncentration av detta slag inte skulle ge någon större effekt. Det skulle dessutom vara svårt att avgränsa vilka bolag som skulle omfattas av en sådan forumregel. Det alternativ för koncentration som – om skattemålen i framtiden ska koncentreras till ett mindre antal förvaltningsrätter – framstår som det lämpligaste, är att låta koncentrationen vara generell, dvs. att låta alla skattemål koncentreras till sex av förvaltningsrätterna.

De största och mest betydelsefulla nackdelarna med koncentration av skattemålen hänger samman med att flera förvaltningsrätter med ett sådant alternativ skulle bli av med sina skattemål. Antalet domartjänster vid dessa domstolar skulle därmed behöva minskas. Minskningen av antalet domartjänster försämrar de förutsättningar som förvaltningsrättsreformen var avsedd att bygga på.[77] Vid de mindre förvaltningsrätterna kan minskningen medföra att domstolarna behöver läggas ned. Ett alternativ är att de domstolar som går miste om skattemålen i högre utsträckning tilldelas mål av någon annan måltyp. Den enda måltypen som är tillräckligt stor för att fungera som sådan kompensation är socialförsäkringsmålen.[78]

En annan effekt om flera domstolar skulle bli av med sina skattemål är att dessa domstolar skulle gå miste om en viktig del av utbildningsmöjligheterna för notarier och fiskaler. Särskilt för fiskalerna är det viktigt att de får praktisk erfarenhet av den stora målgrupp som skattemålen utgör. Det är visserligen inte omöjligt att lösa detta problem genom kombinationstjänstgöring av den typ

[76] Enligt SFL finns möjlighet för ett skattskyldigt bolag att välja att överklaga skattebeslut, som annars skulle ha prövats av en annan förvaltningsrätt, till den förvaltningsrätt som ska pröva ett överklagande av moderföretaget eller den juridiska personen (67 kap. 9 § SFL).

[77] Enligt Länsrättsutredningen borde ett riktmärke för storleken på en framtida förvaltningsdomstol i första instans, exklusive de tre största, vara omkring 10 domare med vardera 3 handläggare (dvs. föredragande eller notarier) samt domstolssekreterare och administrativ personal. Enligt regeringen fick dimensioneringen i vissa fall ge vika till fördel för domstolarnas tillgänglighet, varför vissa förvaltningsrätter redan i dag inte kommer upp i nämnda siffror. Se vidare prop. 2008/09:165 s. 114 f. För uppgifter om antalet ordinarie domare vid förvaltningsrätterna – se tabell 3.2.

[78] En annan måltyp som i och för sig är tillräckligt stor – migrationsmålen – fördelas i dag endast på fyra förvaltningsrätter. Dessa mål kan därför inte kompensera alla de förvaltningsrätter som vid eventuell koncentration av skattemålen skulle gå miste om sådana skattemål.

som finns på vissa domstolar i dag. Även om en sådan lösning inte skulle innebära några större nackdelar för de enskilda fiskalerna, medför den dock bekymmer för de domstolar som skulle få en hög omsättning av fiskaler, som dessutom tjänstgör en kortare tid vid domstolen.

Till nackdelarna med koncentration hör vidare att rekrytering av utbildade domare kan komma att försvåras om domarens generalistroll urholkas eftersom många domare önskar ha möjlighet att arbeta även med andra måltyper. Domstolarna har redan i dag problem med att behålla föredragande som är specialiserade på skatterätt under någon längre period på grund av konkurrensen med andra arbetsgivare på området. Detta får effekter även för parterna i målen, eftersom det påverkar såväl handläggningstider som kvaliteten på skattemålshanteringen.

Med helt specialiserade skattedomare och ett fåtal skattedomstolar minskar möjligheterna att hålla sig à jour med andra rättsområden och utifrån dessa ta in nya idéer och kunskaper. Detta kan även påverka domarnas allmänna förvaltningsprocessuella kompetens negativt, något som kan få effekt på förmågan att utöva aktiv materiell processledning. Det kan finnas en ökad risk för jävssituationer om domare vid ett fåtal domstolar arbetar med vissa måltyper.

En nackdel med en för långt driven koncentration är att det finns en risk för en begränsad praxisbildning. Att färre förvaltningsrätter prövar skattemål skulle således kunna få till följd att färre mål ges prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen, framför allt om även antalet kammarrätter minskas.

En av de viktigaste nackdelarna med att koncentrera skattemålen är dock de olikheter i förvaltningsdomstolarnas målprofil som skulle bli en följd av sådan koncentration. Eftersom en större mångfald av måltyper i allmänhet ger mera attraktiva arbetsplatser för dem som söker anställning skulle sådana olikheter i domstolarnas målprofil riskera att påverka vilka domstolar domare och föredragande föredrar att arbeta vid.[79] Detta kan medföra generella skillnader i de olika förvaltningsdomstolarnas möjligheter att rekrytera och behålla kompetent personal. Sådana skillnader påverkar inte bara domstolarna utan även parterna på grund av de

[79] Jfr prop. 2008/09:165 s. 105.

kvalitetsskillnader mellan domstolarna som kan bli effekten av olikheterna.[80] Detta gäller inte bara skattemål, utan samma sak skulle gälla om någon annan stor målgrupp flyttades från vissa förvaltningsrätter. De nackdelar som skulle kunna uppstå vid koncentration av skattemålen genom särskilda forumregler är av sådan tyngd att vissa förvaltningsrätter menar att de skulle föredra att läggas samman med annan förvaltningsrätt, mot att bli av med sina skattemål.

Det skulle även vara en nackdel från allmänhetens perspektiv om förvaltningsdömandet var organiserat på olikartat sätt beroende på måltyp. För parterna skulle koncentration av skattemålen till färre domstolar vidare innebära nackdelar i form av längre reseavstånd och ökade kostnader för inställelse vid t.ex. förhandling i dessa måltyper, även om domstolarnas ljud- och bildutrustning kan användas för att begränsa dessa negativa effekter.

Överväganden

Koncentration av skattemålen skulle innebära att målunderlaget ökar vid vissa förvaltningsrätter, medan vissa förvaltningsrätter får ännu mindre målunderlag totalt sett än de har i dag. Detta skulle i sin tur medföra att antalet domare skulle öka vid vissa förvaltningsrätter, medan vissa förvaltningsrätter skulle behöva minska antalet domare jämfört med i dag. Även om det i förstone kan framstå som att det är lättare att införa särskilda forumregler än att vidta de åtgärder som behövs för att alla förvaltningsrätter ska ha samma möjligheter att ha en kvalitativ skattespecialisering (se vidare nedan), skulle således också koncentration av skattemålen resultera i förändringar av förvaltningsrättsorganisationen som kan bli väl så svåra att hantera.

En minskning av antalet domartjänster skulle försämra de förutsättningar som förvaltningsrättsreformen var avsedd att bygga på, och påverka de domstolar som blir mindre negativt. Vid de sistnämnda förvaltningsrätterna skulle möjligheterna att bedriva en ändamålsenlig domstolsverksamhet försämras, något som skulle få negativa effekter på kvaliteten och för parterna i övriga måltyper

[80] Jfr Domstolsverket (2004) och Domstolsverket (2008).

vid dessa domstolar. Vissa förvaltningsrätter skulle riskera att behöva läggas ned om de inte kompenseras med mål av annan måltyp. Ett scenario där skattemålen koncentreras till vissa förvaltningsrätter och andra mål till andra förvaltningsrätter skulle innebära en omvälvande och olämplig ändring av grunderna för och systematiken i den svenska förvaltningsdomstolsorganisationen.

Vid koncentration skulle de domstolar som inte har skattemål i sin målsammansättning kunna få svårigheter att rekrytera och behålla kompetent personal. Det noteras att samma sak skulle gälla om någon annan stor målgrupp flyttades från vissa förvaltningsrätter. Flera förvaltningsrätter har av detta skäl i sina enkätsvar bestämt avrått utredningen från att lägga fram ett förslag som innebär koncentration av skattemålen. Detta är enligt utredningens mening ett tungt vägande argument mot en lösning som innebär att skattemålen koncentreras.

De fördelar som är specifika för specialisering genom koncentration av skattemålen uppväger enligt utredningens mening inte de nackdelar som en sådan lösning medför. Som utredningen redogör för ovan i avsnitt 7.8 är det inte heller nödvändigt med en sådan omfattande omfördelning av skattemålen som koncentration skulle innebära, eftersom en kvalitativ skattespecialisering vid förvaltningsrätterna kan åstadkommas redan vid ett målunderlag om 750 skattemål och fyra domare. Det ska också noteras att även om skattemålen koncentreras, är en förutsättning för en kvalitativ specialiserad skattemålshantering att förvaltningsrätterna också organiserar sig och arbetar specialiserat internt (domstolsintern specialisering). Utredningen anser mot bakgrund av det anförda att skattemålen inte bör koncentreras.

7.9.2 Domstolsintern specialisering – kombinerad med färre domstolar

Allmänt

Vid domstolsintern specialisering fördelas målen vid domstolen på ett sådant sätt att domare och annan personal får en större tilldelning av vissa måltyper än om målen hade lottats jämnt på alla domare vid domstolen. Domstolsintern specialisering avseende skattemål kan t.ex. ske genom att skattemålen samlas vid en eller

ett fåtal enheter/avdelningar inom domstolen, något som flera förvaltningsrätter gör redan i dag (se avsnitt 7.4 och 7.5).

Domstolsintern specialisering som specialiseringsmetod kräver inte i sig någon omorganisation av förvaltningsdomstolsväsendet. Domstolsintern specialisering är tvärtom något som varje domstol beslutar om och organiserar. Som framgår nedan är det dock nödvändigt att se till att alla förvaltningsrätter har faktiska möjligheter att ha en kvalitativ domstolsintern specialisering vad gäller skattemål. Det är framför allt viktigt att antalet skattemål vid varje förvaltningsrätt är tillräckligt stort för att domstolarna ska ha möjlighet att faktiskt ha en skattespecialisering. Detta kan i sin tur medföra ett behov av förändring av den yttre organisationen avseende förvaltningsrätterna.

För- och nackdelar med domstolsintern specialisering

Som redan nämnts är utgångspunkten för denna redogörelse att specialisering i sig har ett stort antal fördelar oavsett vilken specialiseringsmetod som används (jfr avsnitt 7.7). Detta gäller således även domstolsintern specialisering.

Till de specifika fördelarna med domstolsintern specialisering hör framför allt att alla förvaltningsrätter med detta alternativ är likvärdiga domstolar och har samma målprofil, dvs. att de alla hanterar de vanligast förekommande förvaltningsmålen. Det finns ett egenvärde ur allmänhetens perspektiv att den yttre organisationen för förvaltningsdömandet ser lika ut i hela landet.

En annan fördel med domstolsintern specialisering ligger i att en domstolsorganisation bestående av likvärdiga domstolar är mer flexibel och mindre sårbar än en organisation där vissa domstolar är mindre medan andra är större, och endast vissa av domstolarna handlägger den stora målgrupp som skattemålen utgör. Med domstolsintern specialisering kan domaren vidare vid sidan av skattemålen arbeta med viss andel andra måltyper, något som enligt utredningens mening är viktigt för att domaren ska kunna behålla en bred erfarenhetsbas i sitt dömande och därmed en god förmåga till nyanserat reflekterande i skattemålen.

Domstolsintern specialisering ger enligt utredningens mening de bästa rekryteringsmöjligheterna sett över tid. Möjligheterna att

rekrytera bör således vara goda både vad gäller jurister som vill kunna specialisera sig på skatterätt och jurister som vill arbeta med andra måltyper. En större mångfald av måltyper ger i allmänhet mera attraktiva arbetsplatser för dem som söker anställning.[81]

En fortsatt spridning av skattemålen på alla förvaltningsrätter skapar vidare förutsättningar för en fortsatt god praxisbildning. Möjligheterna att få till stånd prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen bör således vara bättre om alla förvaltningsrätter och kammarrätter prövar skattemål än om endast vissa domstolar gör det.

De nackdelar som kan finnas med domstolsintern specialisering gör sig främst gällande vid alltför detaljerad specialisering och gäller för flera av de olika specialiseringsmetoderna. Till dessa nackdelar hör bl.a. risk för ökad sårbarhet vid jäv, ledighet etc., svårigheter att organisera arbetet om vissa domare uteslutande är specialiserade på skattemål och svårigheter att behålla specialiserade jurister med tanke på konkurrensen från privata arbetsgivare på skatteområdet (se vidare avsnitt 7.7.2). Risken för sårbarhet gör sig dock mindre starkt gällande vid domstolsintern specialisering än vid koncentration genom särskilda domstolar eller särskilda forumregler, dels tack vare den flexibilitet en allmän förvaltningsdomstol kan erbjuda, dels tack vare det faktum att ett större antal förvaltningsrätter i så fall handlägger skattemål.

Sammanfattningsvis är utredningens slutsats att domstolsintern specialisering bör väljas som metod för att uppnå den eftersträvade ökade rättssäkerheten och höjda kvaliteteten i skattemålshanteringen. Det bör ligga i alla förvaltningsrätters intresse att arbeta specialiserat med skattemålen. Strävan bör vara en kvalitativ specialisering, dvs. att domstolarna har flera domare som kan lägga cirka 50 procent av sin arbetstid på skattemål och som får kontinuerlig fortbildning på skatteområdet (jfr avsnitt 7.8).

[81] Prop. 2008/09:165 s. 105.

Förutsättningar för en kvalitativ domstolsintern specialisering

Som framgår ovan har de flesta förvaltningsrätter i dag särskilda enheter/avdelningar för bl.a. skattemål. Det finns dock ett par förvaltningsrätter som inte har organiserat sig så, även om man vid dessa domstolar försöker åstadkomma en specialiserad skattemålshantering på andra sätt. De domare som arbetar vid de särskilda skatteenheterna/avdelningarna lägger vidare olika stor del av sin arbetstid på skattemål, beroende på vilken domstol de arbetar vid. Orsaken till detta är att domstolarna har olika stora möjligheter att låta domarna arbeta specialiserat beroende på hur många skattemål som finns vid domstolen och hur stor domstolen är. Ju mindre domstol desto svårare har domstolen att avsätta domare att arbeta specialiserat med skattemål eller någon annan måltyp.

För att det ska vara organisatoriskt och praktiskt möjligt för en domstol att ha en specialiserad skattemålshantering krävs således dels att den har tillräckligt antal domare och föredragande för att andra måltyper vid domstolen inte ska bli lidande av specialiseringen, dels att domstolen har ett så stort antal skattemål att skattespecialisering är möjlig. Enligt slutsatserna i avsnitt 7.8 bör varje förvaltningsrätt som hanterar skattemål ha minst fyra domare som kan arbeta specialiserat, dvs. omkring halvtid, med skattemål. Domstolen måste också hantera minst 750 skattemål varje år för att varje specialiserad domare ska få tillräckligt många mål.

Under 2013 fanns det fem förvaltningsrätter som inte kom upp i detta minsta nödvändiga målantal, nämligen Förvaltningsrätten i Härnösand (cirka 380 inkomna skattemål under 2013), Förvaltningsrätten i Jönköping (cirka 630 inkomna skattemål 2013), Förvaltningsrätten i Karlstad (cirka 450 inkomna skattemål 2013), Förvaltningsrätten i Umeå (cirka 180 inkomna skattemål 2013) och Förvaltningsrätten i Växjö (cirka 490 inkomna skattemål under 2013). Förvaltningsrätten i Luleå hade cirka 820 inkomna skattemål under 2013. Av dessa avsåg dock mer än hälften en tillfällig inströmning av mål om radio- och tv-avgifter, varför även Förvaltningsrätten i Luleå bedöms ligga under det nödvändiga antalet skattemål.[82] Förvaltningsrätten i Falun (735 inkomna skattemål under 2013)

[82] Bedömningen baseras på genomsnittligt antal inkomna skattemål under 2011–2013. Jfr tabell 7.3.

och Förvaltningsrätten i Uppsala (768 inkomna skattemål under 2013) ligger på gränsen till vad utredningen bedömer utgör nödvändigt antal skattemål.

Det finns två sätt att åstadkomma att alla förvaltningsrätter har ett så stort antal skattemål att domstolsintern specialisering av skattemålshanteringen är möjlig.

Ett sätt är att omfördela domkretsar eller delar av domkretsar från de domstolar som har många skattemål till de domstolar som har för få.

Ett annat sätt att åstadkomma att alla förvaltningsrätter får tillräckligt många skattemål för att kunna organisera sig på ett sätt som medger specialiserad skattemålshantering, är att minska antalet förvaltningsrätter.

En ökning av antalet skattemål vid en domstol innebär samtidigt att domstolen får ett ökat behov av domare, föredragande och annan personal. De domstolar som har för få skattemål finns i landsdelar där det oftare är svårt att rekrytera. Endast en omflyttning av domkretsar är därför inte ett lämpligt sätt att åstadkomma ett tillräckligt antal skattemål vid alla förvaltningsrätter. Enligt utredningens uppfattning är i stället en minskning av antalet förvaltningsrätter den lösning som bäst säkerställer att alla förvaltningsrätter får långsiktigt hållbara möjligheter att ha en specialiserad skattemålshantering. Enligt utredningens bedömning går det att åstadkomma ett tillräckligt antal skattemål vid alla förvaltningsrätter om antalet förvaltningsrätter skulle minskas till 8–10 stycken, samtidigt som domkretsarna delvis omfördelas. En minskning av antalet förvaltningsrätter skulle få positiva effekter även för andra måltyper än skattemålen, eftersom möjligheterna till specialisering också beträffande andra måltyper än skattemål skulle öka till följd av att de totala målunderlagen och antalet domare vid de kvarvarande förvaltningsrätterna skulle öka.

En förbättring av möjligheterna till domstolsintern skattespecialisering genom en minskning av antalet förvaltningsrätter, behöver inte medföra några förändringar beträffande kammarrätterna. Valet av förvaltningsrätter som ska finnas i framtiden kan göras så att samtliga kammarrätter också fortsättningsvis kommer att hantera skattemål, om det är önskvärt.

Domstolsintern specialisering i kombination med större och mer bärkraftiga förvaltningsrätter som verktyg för att åstadkomma

specialisering i fråga om skattemålen skulle innebära en fortsättning på 2010 års förvaltningsrättsreform. Reformen syftade till att ge förvaltningsrätterna en tillräckligt stor organisation och målstock för att det skulle vara möjligt med domstolsintern specialisering. Efter reformen har också de flesta förvaltningsrätter organiserat sig efter målområden, dvs. på ett sätt som möjliggör specialisering. Några av förvaltningsrätterna har dock inte någon specialiserad skattemålshantering. Som redogjorts för ovan är specialiserade domare en viktig faktor för att öka förtroendet för domstolarna. Det är även en viktig faktor för att kunna åstadkomma en mer aktiv processledning. Detta är till nytta inte bara i skattemålen. De ökade möjligheterna till specialisering är av värde även i andra måltyper. Enligt utredningens bedömning kommer de förvaltningsrätter som i dag inte har möjlighet att ha en specialiserad skattemålshantering inte heller i framtiden få förutsättningar att ha det, om inte domstolarnas storlek förändras vilket kräver att antalet förvaltningsrätter minskas.

Utredningens direktiv ger inte utrymme att avgöra hur många och vilka förvaltningsrätter som ska finnas kvar. För att trygga förvaltningsrätternas arbetsro och rekryteringsförutsättningar är det dock angeläget att åtgärder som ger alla förvaltningsrätter samma möjligheter att ha en sådan kvalitativ skattemålsspecialisering vidtas snarast. Enligt utredningens mening bör därför regeringen skyndsamt tillsätta en utredare i syfte att låta förvaltningsrättsreformen gå vidare så att antalet förvaltningsrätter minskas ytterligare. Det bör samtidigt övervägas om detta ska påverka antalet kammarrätter.

För en diskussion om vilka kriterier som bör beaktas vid valet av förvaltningsrätter, se avsnitt 7.8, Länsrättsutredningen[83] samt Domstolsverkets rapport *En fjärde migrationsdomstol*.[84]

[83] Domstolsverket (2008).
[84] Domstolsverket (2011).

Lagstiftningsbehov

Utgångspunkten är att det är domstolschefen som väljer hur arbetet vid domstolen ska organiseras. Utredningens uppfattning är att alla domstolschefer har en vilja att specialisera skattemålshanteringen om det vid domstolen finns förutsättningar för det. Utredningen har ovan redogjort för de förutsättningar som bör finnas för att domstolarna ska kunna ha en specialiserad skattemålshantering. Ur regleringshänseende bör 12 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion (1996:382) anpassas så att indelningen av domarna ska göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål samtidigt som domstolens behov av specialisering tillgodoses. Denna ändring bör göras redan nu.

7.10 Specialisering i kammarrätterna

Bedömning: Även kammarrätterna bör ha en domstolsintern specialisering avseende skattemål.

Förslag: 7 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion ska anpassas så att indelningen av domarna ska göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål samtidigt som domstolens behov av specialisering tillgodoses.

Situationen vid kammarrätterna

De fyra kammarrätterna omfattades inte av 2010 års förvaltningsrättsreform. Kammarrätterna uppvisar skillnader i fråga om hur specialiserade de är vid hanteringen av skattemål.

Vid Kammarrätten i Göteborg och Kammarrätten i Stockholm fördelas skattemål i princip jämnt på domstolens avdelningar.

Vid Kammarrätten i Göteborg finns för skattemålen en beredningsansvarig domare som också är en till målområdet knuten specialiserad referent. Den beredningsansvarige domaren ansvarar för målen till dess referent utsetts. Vid schemaläggningen är utgångspunkten att referenten ska ha adekvat specialisering. Det är inte ovanligt att specialsitsar tillsätts utanför schemat för mål som

bedöms som svåra. Vidare förekommer det att fiskaler/föredraganden, efter diskussion med specialist inom måltypsområdet, avvaktar med att föredra ett mål om den schemalagda referenten inte har den specialiseringsinriktning som målet tillhör.

Vid Kammarrätten i Stockholm dömer alla domare i skattemål. På varje avdelning finns dock en eller flera särskilt utsedda ämnesansvariga domare som har ansvaret för beredningen av skattemålen och är ansvarig domare till dess en referent är utsedd. De ämnesansvariga deltar också i möten med ämnesansvariga för skattemål på övriga avdelningar för att åstadkomma en enhetlig och rationell hantering av målen. På flera avdelningar förekommer schemaläggning av särskilda föredragningsdagar för skattemål. Hänsyn tas då till att åtminstone någon av domarna i sitsen har särskild skattekompetens. Särskilda skattesitsar kan förekomma vid särskilt svåra mål eller om det kommer in en serie med mål som rör samma sak. Vid schemaläggningen tas som regel hänsyn till om det vid en muntlig förhandling eller föredragning behövs ledamöter som har särskild erfarenhet på skatteområdet.

Även Kammarrätten i Jönköping fördelar skattemålen jämnt mellan kammarrättens två avdelningar när det är dags för avgörande. Kammarrätten har dock en domstolsgemensam beredningsgrupp som sköter skriftväxlingen och den juridiska beredningen i skattemålen. Beredningsgruppen består av särskilda skatteföredragande under ledning av presidenten och en chefsföredragande. Under viss tid av sin överrättstjänstgöring arbetar också fiskaler i beredningsgruppen. Målen lottas över på avdelning först i samband med föredragning för slutligt avgörande eller inför muntlig förhandling. Därefter avgörs målen i särskilda skattesitsar på respektive avdelning. På varje avdelning finns två ordinarie domare som har som primär uppgift att tjänstgöra i skattesitsar. De har också rollen som kontaktperson/rådgivare för föredragandena i beredningsgruppen. Inför muntlig förhandling eller när det gäller mer komplicerade mål knyts målet på ett tidigare stadium till en referent på avdelning. Kammarrätten i Jönköping har under hösten 2014 tillsatt en arbetsgrupp för att ta fram ett förslag som syftar till att öka graden av intern specialisering. I uppdraget ingår att lämna ett förslag om hur olika måltyper ska fördelas mellan avdelningarna och att inordna skatteberedningen i en av de dömande avdelningarna.

Uppdraget ska redovisas under hösten 2014 och avsikten är att det ska genomföras per den 1 januari 2015.

Kammarrätten i Sundsvall har två avdelningar varav en är specialiserad på skattemål. Skattemålen utgör drygt 80 procent av avdelningens mål. Alla ledamöter på skatteavdelningen har målansvar för och dömer i skattemål. De gör en inledande granskning och lämnar sedan målen till en föredragande som sköter kommuniceringen. Alla föredragande utom 1 (av totalt 6) är specialiserade på skattemål. Några är specialiserade på mervärdesskatt, andra på fastighetsskatt eller punktskatt. Eftersom alla ledamöter på avdelningen är specialiserade på skattemål avgörs alla mål i en sammansättning med särskild skattekompetens.

Överväganden

Kammarrätterna uppvisar skillnader i fråga om hur specialiserade de är vid hanteringen av skattemål. Exempelvis förekommer särskilda skattesitsar i olika utsträckning vid de olika kammarrätterna och det finns ämnesansvariga domare som ansvarar för beredningen av skattemålen vid några av kammarrätterna.

För att tillhandahålla en så hög kvalitet i avgörandena som möjligt och med hänsyn till kammarrätternas ställning som översinstans, bör enligt utredningens mening även kammarrätterna arbeta på ett specialiserat sätt med skattemål. De bör t.ex. organisera arbetet så att det i varje avgörande ingår minst två ledamöter som är specialiserade på skatterätt. I de svåraste skattemålen kan det vara lämpligt att alla ledamöterna är specialiserade. Sitsarna bör kunna sättas samman även över avdelningsgränserna. Att ha särskilda föredragningsdagar för skattemålen är ett sätt att styra skattemålen till vissa sitsar.

Särskilda ämnesansvariga domare, något som redan finns på vissa kammarrätter, kan vara ett annat sätt att höja kvaliteten i skattemålshanteringen. Att en särskild ämnesansvarig domare ansvarar för beredningen av skattemålen på en avdelning innebär att skattemålen dels bereds på ett enhetligt sätt, dels bereds av en person som har specialkompetens på skatteområdet. Detta borgar för att skattemålen blir beredda på ett kompetent och rättssäkert sätt.

Vad gäller de föredragande är det önskvärt att också dessa ges möjlighet att vara specialiserade och att det finns åtminstone en föredragande på varje avdelning som är specialiserad på skatterätt.

Lagstiftningsbehov

Ur regleringshänseende bör 7 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion anpassas så att indelningen av domarna ska göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål samtidigt som domstolens behov av specialisering tillgodoses. Denna ändring bör göras redan nu.

7.11 Bör det finnas ytterligare specialisering inom skatteområdet?

Bedömning: Det kan vara lämpligt att vissa domare och föredragande specialiserar sig särskilt på mervärdesskattemål. I övrigt låter det sig inte göras att generellt för alla domstolar ange vilken djupare specialisering som ska finnas.

Utredningens förslag om domstolsintern specialisering avseende skattemål kommer att innebära att domstolarna ökar sin kompetens på skatteområdet generellt. Frågan är om någon ytterligare specialisering ska finnas.

Svaren på den av utredningen utsända enkäten visar att vissa förvaltningsrätter har viss ytterligare specialisering redan i dag, t.ex. för fastighetstaxeringsmål och mål om ROT/RUT. Vissa förvaltningsrätter strävar efter att ha en ytterligare specialisering beträffande mervärdesskattemål.

Enligt utredningens mening vore det värdefullt om förvaltningsdomstolarna kunde ha ytterligare specialisering framför allt på mervärdesskatteområdet, där frågorna i regel är komplexa och juridiskt komplicerade. Mervärdesskattefrågor utgör dock ofta inte separata mål, utan ingår som delfrågor i skattemål, och det är därför inte alltid möjligt att avskilja dem och pröva dem separat. Det vore dock önskvärt om det vid varje domstol fanns särskild expertis i fråga om mervärdesskatt.

Även i övrigt kan målstockens sammansättning vid de olika domstolarna vara sådan att viss ytterligare specialisering är ändamålsenlig. Utredningen anser dock att det inte låter sig göras att på ett generellt plan och för alla domstolar reglera eller ens uttala sig om vilken ytterligare specialisering som bör finnas inom skatteområdet. Behovet av ytterligare specialisering får i stället avgöras av de enskilda domstolarna. Enligt utredningens mening är heller inte frågan om rättssäkerhet och kvalitet i skattemålshanteringen beroende av specialisering på en mer detaljerad nivå. Däremot anser utredningen att bl.a. domstolarnas processledning kan förbättra kvaliteten och rättssäkerheten (se vidare nedan).

7.12 I vilka andra avseenden kan hanteringen av skattemål förbättras?

Som har redogjorts för ovan har inom ramen för utredningens arbete från parter och ombud framkommit synpunkter på domstolarnas hantering av skattemål. Exempel på sådana synpunkter är att parterna upplever att de inte vet vilka frågor domstolen tänker lägga till grund för sitt domslut. Allt i akten är processmaterial och rätten uppmanar ofta parterna vid en muntlig förhandling att inte upprepa det som framgår av aktmaterialet. Detta i kombination med att rätten ofta är ovillig att tala om vad den anser är relevanta frågor att diskutera i målet, leder till en känsla av osäkerhet hos parterna. Ett annat exempel är att parterna upplever att förvaltningsrätterna är ovana vid bevisvärdering; att det är oklart vilket beviskrav som uppställs och i vilken grad parterna har uppfyllt beviskravet.

Utredningen bedömer att dessa synpunkter visar på brister som är angelägna att åtgärda för att den eftersträvade rättssäkerhets- och kvalitetshöjningen när det gäller skattemål ska uppnås. Enligt utredningens mening har en ökad specialisering av skattemålshanteringen en avgörande roll i åtgärdandet av dessa problem i och med att domare med ökad kompetens kan utöva en mer aktiv materiell processledning, ifrågasätta och bedöma parternas argument etc. Det som härutöver behövs är enligt utredningens mening framför allt att domarna tar ett större ansvar för beredningen av skattemål. Om domaren i ett tidigare skede sätter sig in målet och

ställer frågor till parterna minskar risken för att parten upplever domstolen som otillräckligt insatt och okunnig. Detta bidrar också till en snabbare handläggning (se mer om materiell processledning i avsnitt 5.2).

Tillsammans med utredningens övriga förslag avseende processen framför allt i första instans, såsom tvådomarsitsar i skattemål (se avsnitt 8.6), förstärkt rätt till muntlig förhandling (se avsnitt 11.8), förberedande sammanträden (se avsnitt 5.3) samt skriftliga sammanställningar (se avsnitt 5.4), kommer en ökad specialisering att innebära en höjd kvalitet och ökad rättssäkerhet i skattemålshanteringen. Utredningen förespråkar utöver detta en mer aktiv materiell processledning samt att den information om processen som en enskild klagande erhåller ska förbättras (se avsnitt 5.2). Vidare är tydliga domskäl något som domstolarna bör fortsätta sträva efter (se avsnitt 5.5).

8 Vissa frågor rörande förvaltningsrättens sammansättning

Enligt direktiven ska utredningen bl.a. undersöka om och hur möjligheten att i förvaltningsrätten utöka antalet lagfarna domare används i dag och överväga om reglerna bör ändras, t.ex. genom att göras obligatoriska i vissa fall, t.ex. i vissa skattemål. Vidare ska utredningen överväga om det bör införas en möjlighet för förvaltningsrätten att i vissa fall bestå av enbart flera lagfarna ledamöter.

I direktiven påpekas bl.a. att möjligheterna att anpassa rättens sammansättning efter målets beskaffenhet är mer begränsade i allmän förvaltningsdomstol än i allmän domstol. Som exempel nämns att det inte finns någon möjlighet för förvaltningsrätt att bestå av enbart flera juristdomare.

8.1 Gällande bestämmelser om förvaltningsrättens sammansättning

Allmänt

En förvaltningsrätt är som huvudregel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän (17 § första stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD). Trots att detta är huvudregeln, medför föreskrivna undantag i andra bestämmelser, bl.a. för mål som är av enkel beskaffenhet samt ett antal uppräknade måltyper (se vidare nedan), att lite mer än hälften av alla mål i förvaltningsrätt avgörs av en ensam lagfaren domare utan nämndemän, s.k. e-mål.

Således anges i framför allt 18 § fjärde stycket LAFD vissa mål som kan avgöras av en ensam lagfaren domare:

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller annan skatteförfattning,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,
4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,
5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och
8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Det aktuella stycket innehåller alltså dels en bestämmelse som ger förvaltningsrätten ensamdomarkompetens i samtliga mål av enkel beskaffenhet, dels en katalog med uppräknade måltyper som får avgöras av en ensam lagfaren domare. Målen ska dock avgöras med nämndemän om det är påkallat av särskild anledning (18 § andra stycket LAFD).

Utöver detta gäller att en lagfaren domare ensam får fatta beslut vid åtgärd som avser beredande av mål, förhör med vittne eller sakkunnig som annan förvaltningsrätt har begärt, beslut om rättelse av felräkning m.m. samt andra beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål (18 § första stycket LAFD). En ensam lagfaren domare kan också avgöra mål slutligt om avgörandet inte innefattar en prövning av målet i sak. Om det av särskild anledning är påkallat ska dock nämndemän delta i dessa fall (18 § andra stycket LAFD).

Fler än en lagfaren ledamot

Mål om elektronisk kommunikation är den enda måltyp där det i dagsläget finns tvingande regler om att målen i förvaltningsrätt ska prövas av fler än en lagfaren ledamot. Enligt 8 kap. 26 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, ska således förvaltningsrätt i vissa sådana mål bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter.

I övrigt föreskriver 17 § andra stycket LAFD att förvaltningsrätten i vissa fall får utöka antalet lagfarna ledamöter med en. Enligt bestämmelsen får antalet lagfarna domare utökas med en om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Detsamma gäller antalet nämndemän.

Särskilda ledamöter

Beträffande vissa måltyper, t.ex. mål om elektronisk kommunikation och mål om fastighetstaxering, finns regler som innebär att särskilda ledamöter ska ingå i rätten (se 17 § tredje stycket LAFD och 8 kap.

26 § LEK respektive 21 kap. 8 § fastighetstaxeringslagen).[1] Detta gäller även mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), se 13 a § LAFD.

8.2 Regleringen rörande tingsrätterna

I direktiven hänvisas till att det i dispositiva tvistemål i allmän domstol finns möjlighet att anpassa rättens sammansättning efter målets beskaffenhet. Därför ges här en redovisning av regleringen rörande tingsrätternas sammansättning.[2]

I 1 kap. 3 § rättegångsbalken, RB, anges att tingsrätt, om inte annat är föreskrivet, ska bestå av en lagfaren domare. I de följande bestämmelserna finns emellertid särskilda regler för flera olika situationer. Vid huvudförhandling i tvistemål gäller således i stället som huvudregel att tingsrätt ska bestå av tre lagfarna domare, om inte annat är föreskrivet. Rätten kan dock vid sådan huvudförhandling bestå av en lagfaren domare i två situationer. Den första är om rätten anser det tillräckligt att en domare sitter i rätten och parterna samtycker till det. Den andra är om målet är av enkel beskaffenhet (se 1 kap. 3 a § tredje stycket RB). Om rätten består av tre lagfarna domare och förfall inträffar för någon av domarna är rätten domför med två lagfarna domare (1 kap. 3 a § fjärde stycket RB).

Därutöver innebär gällande regler att rätten ska bestå av en lagfaren domare om huvudförhandling i tvistemål hålls i förenklad form (1 kap. 3 a § andra stycket RB). Vid avgörande av mål utan huvudförhandling och vid prövning av frågor som hör till rättegången får tingsrätten ha den sammansättning som är föreskriven för huvudförhandling, om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet (1 kap. 3 c § RB). Slutligen ska rätten alltid bestå av en lagfaren domare i dispositiva tvistemål avseende värden som inte överstiger hälften av ett basbelopp (1 kap. 3 d § RB).

Nämndemän ingår inte i rätten i dispositiva tvistemål, dvs. mål där förlikning om saken är tillåten. Däremot deltar nämndemän i

[1] I prop. 2013/14:169 *Nämndemannauppdraget – stärkt förtroende och högre krav* föreslår regeringen att nämndemän i fastighetstaxeringsmål inte ska utses särskilt, s. 9 f. och 27 ff.
[2] Reglerna om tingsrättens sammansättning är föremål för översyn, se betänkandet *En modernare rättegång II – En uppföljning* (SOU 2012:93) och Ds 2014:24 *Ökad endomarbehörighet i tvistemål*. Se vidare avsnitt 8.3.

familjerättsliga mål, bl.a. äktenskapsmål och familjemål. Vid huvudförhandling i äktenskapsmål ska rätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän om inte annat följer av 1 kap. 3 a § andra och tredje styckena RB (14 kap. 17 § äktenskapsbalken, ÄktB). Samma sak gäller i mål om faderskap, föräldraskap enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken, FB, vårdnad, boende, umgänge och underhåll till barn (20 kap. 1 § FB). Enligt 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap gäller i detta avseende samma regler för partnerskap som för äktenskap.

Hänvisningen till andra och tredje styckena i 1 kap. 3 a § RB innebär att rätten även vid äktenskaps- och familjemål ska bestå av en lagfaren domare utan nämndemän om huvudförhandling hålls i förenklad form. Inte heller behövs nämndemän om rätten anser att det är tillräckligt att målet avgörs av en domare och parterna samtycker till det, eller om målet är av enkel beskaffenhet. Enligt förarbetena till regeln avser rekvisitet ”enkel beskaffenhet” såväl rättsfrågor som bevisfrågor.[3]

Vid handläggning av brottmål vid tingsrätt ska rätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän (1 kap. 3 b § första stycket RB). Vid huvudförhandling i mål om brott för vilket inte är föreskrivet strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader är tingsrätten dock domför utan nämndemän om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot (1 kap. 3 b § andra stycket RB). Detsamma gäller vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling.

För äktenskaps- och familjemål finns bestämmelser om att antalet lagfarna ledamöter får utökas med en om det finns skäl för det (se 14 kap. 17 § ÄktB och 20 kap. 1 § FB). Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats gäller de normala reglerna i fråga om rättens domförhet. En motsvarande bestämmelse finns beträffande brottmål, se 1 kap. 3 b § tredje stycket RB.

[3] Prop. 1988/89:9 s. 60.

8.3 Vissa förarbetsuttalanden m.m. rörande underrätternas sammansättning

Utökat antal lagfarna domare i förvaltningsrätt

Allmänt

Enligt dagens regler har förvaltningsrätten alltså möjlighet att utöka rättens sammansättning med en lagfaren domare om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad (17 § andra stycket LAFD).

Före 1997 var det endast möjligt att utöka antalet nämndemän. Någon möjlighet att utöka antalet lagfarna ledamöter fanns inte. När en sådan möjlighet infördes anfördes i förarbetena bl.a. följande.

> För en förstärkning av länsrättens sammansättning på juristsidan talar enligt vår mening framförallt att målen i vissa fall blivit mer komplicerade.
>
> I dag kan länsrätten utökas med en nämndeman, om det behövs med hänsyn till målets omfattning eller någon annan särskild omständighet. Någon möjlighet att förstärka med en juristdomare finns däremot inte. Även om behovet på juristsidan ibland kan tillgodoses genom att skickliga notarier, föredragande eller fiskaler förbereder och utreder svårare rättsfrågor i krävande mål är detta inte alltid fallet. Förutsättningarna för och behovet av att ha en sammansättning med flera juristdomare vid ett måls avgörande torde variera från länsrätt till länsrätt beroende av målstrukturen och tillgången på skicklig och kompetent personal.
>
> Det är framför allt skattemålen som tenderar att bli mer komplicerade. Omständigheterna i sådana mål kan, när de förekommer i ett s.k. ekobrottmål vid tingsrätt, bli bedömda av två juristdomare och nämndemän. Även mål om exempelvis miljö och hälsoskydd, plan- och byggfrågor eller naturvårdsmål kan vara komplicerade och svårbedömda. Nytillkomna och udda måltyper och mål med EG-anknytning och mål av principiell art kan bereda särskilda svårigheter.
>
> Behovet av mer än en juristdomare torde främst göra sig gällande när det är fråga om svårbedömda rättsfrågor men också i komplicerade sakfrågor. En utökad sammansättning kan även behövas i prejudikatvärda mål.[4]

Vad gäller kravet på särskilda skäl för att antalet lagfarna domare ska få utökas anfördes i samma förarbeten bl.a. följande.

[4] Prop. 1996/97:133 s. 35 f.

I den lagrådsremiss som föregick propositionen 1996/97:131 *Prövningstillstånd i hovrätten* framhåller regeringen att det skulle vara värdefullt för brottmålsavgörandenas kvalitet att tingsrätten oftare än i dag består av två juristdomare i stället för en. I remissen föreslogs därför en öppnare formulering av 1 kap. 3 b § rättegångsbalken. Enligt förslaget skulle antalet juristdomare kunna utökas till två om det finns skäl för det. Kravet på att det skall finnas särskilda skäl med hänsyn till brottmålets omfattning eller svårighetsgrad har således utgått enligt det remitterade lagförslaget. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. I remissen förutskickades att förslaget under den fortsatta beredningen skulle samordnas med de förslag som behandlas i detta ärende. Propositionen innehöll därför inga förslag i denna del.

Mot denna bakgrund föreslog regeringen i lagrådsremissen i detta ärende att något krav på särskilda skäl inte skulle ställas upp när det gäller tingsrätternas handläggning av brottmål. Även för familjemålens del föreslogs en motsvarande ändring. För länsrätternas del föreslogs däremot, i enlighet med promemorians förslag, att ett krav på att det skall finnas särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning och svårighetsgrad skulle ställas upp.

Lagrådet förordar i sitt yttrande att man på nytt överväger frågan om att samordna bestämmelserna för tingsrätt och länsrätt så att det inte heller för länsrätt skulle krävas särskilda skäl för en förstärkning. Regeringen instämmer i att det finns fördelar med en samordning av sammansättningsreglerna. Särskilt värdefullt är det naturligtvis om reglerna är samordnade inom samma domstolsslag. Även om frågan om en förstärkt sammansättning i familjemål inte aktualiseras i samma utsträckning som i brottmål bör därför kravet på att det skall finnas särskilda skäl slopas inte bara för brottmålens del utan även för familjemålens del.

Som vi framhöll i lagrådsremissen är det också lämpligt om reglerna för tingsrätt och länsrätt samordnas. Här gör sig emellertid även andra synpunkter gällande och det är enligt regeringens mening inte nödvändigt att reglerna för under vilka förutsättningar länsrätt respektive tingsrätt kan förstärka sammansättningen är desamma.

De mål som förekommer i länsrätten är av en annan karaktär än målen i tingsrätt. Av våra resonemang i det föregående framgår också att vi inte åsyftar samma generösa tillämpning av en regel om förstärkt sammansättning för länsrätternas del. En reform som innebär att länsrätterna får möjlighet att förstärka rätten även på juristsidan och inte bara på nämndemannasidan är redan den betydelsefull. Vi anser därför att det för länsrätternas del, i vart fall i nuläget, bör uppställas ett krav på särskilda skäl för att rätten skall kunna förstärkas.[5]

[5] Prop. 1996/97:133 s. 36 ff. och 59.

Mål om elektronisk kommunikation

När mål om elektronisk kommunikation prövas av förvaltningsrätt ska rätten enligt huvudregeln bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter (8 kap. 26 § lagen om elektronisk kommunikation). När bestämmelsen infördes konstaterade regeringen att domstolarna i regel använde sig av förstärkt sits i dessa måltyper, och att detta borde lagfästas.[6]

Nämndemannautredningen

Nämndemannautredningen hade i uppdrag att genomföra en översyn av nämndemannasystemet och överväga åtgärder för att skapa ett modernt nämndemannasystem som även i framtiden kan bidra till att upprätthålla förtroendet för domstolarna. I sitt betänkande *Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan* (SOU 2013:49) föreslog utredningen bl.a. att det skulle bli lättare att utöka antalet lagfarna domare och att antalet lagfarna ledamöter skulle kunna utökas även i mål där nämndemän inte förekommer. Enligt Nämndemannautredningens förslag skulle antalet lagfarna domare således få utökas med en om det fanns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad – att jämföras med dagens krav på att särskilda skäl ska föreligga. I betänkandet anförde utredningen bl.a. följande.

> Enligt våra överväganden är medverkan av nämndemän inte ändamålsenlig i mål som är särskilt juridiskt komplicerade. Såsom regeln om förstärkt sammansättning nu är konstruerad medför våra ställningstaganden att rätten inte kan förstärkas med ytterligare en lagfaren domare i dessa mål. Det är förstås inte bra eftersom just svårighetsgraden motiverar att den juridiska kompetensen förstärks. Bestämmelsen bör således ändras så att det är möjligt med en sammansättning med två lagfarna domare utan nämndemän.
>
> En sammansättning med två lagfarna domare bör enligt vår uppfattning kunna användas mer än vad den nuvarande bestämmelsen ger uttryck för. Det ligger i linje med den utveckling som innebär att allt fler mål är särskilt svåra p.g.a. internationalisering och ett alltmer komplext samhälle. Vi föreslår därför att det ska bli enklare att i förvaltningsrätten förstärka rätten med ytterligare en lagfaren domare. Det

[6] Prop. 2006/07:119 s. 20 f.

ska räcka att rätten bedömer att det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad.

De mål som i första hand bör komma i fråga för en sammansättning med två lagfarna domare är sådana mål som innehåller komplicerade juridiska bedömningar. Som exempel kan nämnas mer komplicerade skattemål eller större mål om offentlig upphandling.

Möjligheten med utökad sammansättning i mål med nämndemannamedverkan bör finnas kvar. Nämndemän ska enligt vårt förslag medverka i mål där en av parterna är en fysisk person och det är fråga om mer omfattande skälighets- eller bevisbedömning eller i mål som innefattar tvångsomhändertagande. Om ett sådant mål även innehåller komplexa juridiska frågor eller är mycket omfattande är det lämpligt att ytterligare en lagfaren domare deltar. I den situationen bör även antalet nämndemän öka med en. Regleringen blir då i denna del densamma som för tingsrätterna. Även för denna förstärkta sammansättning bör räcka att det finns skäl.(…)

Vid prövning av mål om fastighetstaxering ska i förvaltningsrätten ingå en värderingsteknisk ledamot och två nämndemän som utsetts särskilt för detta ändamål. Att förvaltningsrätten i fastighetstaxeringsmål dömer med två särskilt utsedda nämndemän är en kvarleva från den tid då fastighetstaxeringsrätten var en särskild domstol vid sidan av dåvarande länsrätt och länsskatterätt. Fastighetstaxering beslutades då av fastighetstaxeringsnämnder och fastighetstaxeringsnämndemän kunde rekryteras bland personer som hade erfarenhet som ledamöter i fastighetstaxeringsnämnder och god kunskap om förfarandet. Under remissbehandlingen av Nämndemannakommitténs betänkande framfördes att denna ordning var förenad med stora praktiska problem eftersom man var tvungen att kalla särskilda nämndemän. De nu nämnda målen rör relativt komplicerade värderingstekniska frågor. Med våra utgångspunkter bör nämndemän inte delta i dessa mål. Vi föreslår därför att det särskilda kravet i 21 kap. 8 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) på att nämndemän ska delta i dessa mål tas bort. Eftersom rättens domförhet vid avgörande av dessa mål är specialreglerad kommer målen inte att omfattas av bestämmelsen i 18 §.(…)

Förutom de nu nämnda måltyperna kan det även i andra mål förekomma sådana bevisfrågor eller skälighetsbedömningar som, under förutsättning att någon av parterna är en fysisk person, medför att rätten ska ha en sammansättning bestående av nämndemän. Mål enligt ordningslagen (1993:1617), mål enligt alkohollagen (2010:1622), mål om studiestöd och mål om djurhållning är exempel på sådana mål.[7]

I betänkandet anfördes vidare att möjligheten med utökad sammansättning i mål med nämndemannamedverkan bör finnas kvar. Enligt förslaget ska nämndemän medverka i mål där en av parterna är en

[7] SOU 2013:49 s. 181 f.

fysisk person och det är fråga om mer omfattande skälighets- eller bevisbedömning eller i mål som innefattar tvångsomhändertagande.

Betänkandet har remitterats och delvis behandlats i prop. 2013/14:169 *Nämndemannauppdraget – stärkt förtroende och högre krav*.[8] I övrigt bereds betänkandet inom Justitiedepartementet (dnr Ju2013/4701/DOM).

Domarsammansättningen i förvaltningsrätt

Domstolsverkets rapport 2004:4 Skattemålshanteringen vid länsrätterna och kammarrätterna

Domstolsverket föreslog i rubricerad rapport en utvidgad möjlighet att avgöra mål med en ensam domare om rätten anser det tillräckligt och parterna samtycker till det. Förslaget hade samband med ett förslag om att sammanträde under målets beredning skulle införas inom förvaltningsprocessen och det ansågs då effektivt att rättens ordförande på ett smidigt sätt kunde gå direkt över till att döma i målet som ensamdomare, om parterna godkände det.[9]

Syftet med förslaget var att – i överensstämmelse med vad som gäller enligt rättegångsbalkens regler för tingsrätt i tvistemål – förenkla hanteringen och korta väntetiderna i länsrätt (numera förvaltningsrätt). Även om bestämmelsen var avsedd att främst användas i de situationer då man haft en muntlig förberedelse, inskränktes den inte uttryckligen till dessa fall. Den föreslagna bestämmelsen gav alltså viss möjlighet för en ensam domare att med parternas samtycke avgöra målet även utan en muntlig förberedelse. Meningen var dock att denna möjlighet skulle användas restriktivt. Även om den föreslagna bestämmelsen skulle gälla generellt för alla måltyper hos länsrätten, bedömdes dock att den i praktiken främst skulle komma att användas i mål enligt skatte- och taxeringsförfattningarna.[10]

[8] I propositionen föreslås att kravet på lämplighet skärps. Domstolarna föreslås ha möjlighet att begära utdrag ur belastningsregistret i fråga om nämndemän. Konkursfrihet införs som ett behörighetskrav för nämndemän. Domstolen ska entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig olämplig för uppdraget. Introduktions- och repetitionsutbildning för nämndemän föreslås vara obligatorisk. Val av nämndemän ska hållas vid en annan tidpunkt än i anslutning till val till kommun- och landstingsfullmäktige för att tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag.
[9] Domstolsverket (2004) s. 43.
[10] A.a. s. 63.

Domarsammansättningen i tingsrätt

Proposition 1988/89:95 Om ändringar i rättegångsbalken m.m.

I samband med att möjligheten för en lagfaren domare i tingsrätt att avgöra mål av enkel beskaffenhet utvidgades, diskuterades även om flerdomarsammansättningen borde ändras från tre till två lagfarna domare. Någon ändring gjordes dock inte. I propositionen anfördes bl.a. att skälen för att minska antalet domare till två – att det blir billigare och enklare samt att samhällets kostnader för den tredje ledamoten minskar – inte är obetydliga. Dock menade man att om förslagen till vidgning av möjligheterna till endomarsammansättning genomfördes hade man relativt goda garantier för att flerdomarsammansättningen förbehålls de mest komplicerade målen. Av remissbehandlingen hade vidare framgått att det är en allmän uppfattning inom domarkåren att handläggningen av ett mål i flerdomarsammansättning gagnas av att en tredje ledamot deltar och att ett system med tvådomarmål skulle innebära vissa komplikationer. Därför lämnades inte något förslag till ett tvådomarsystem. När det gällde frågan om rätten ska vara domför med två domare om den tredje får förfall fanns dock inga avgörande hinder mot att låta en sådan ordning gälla i dessa undantagssituationer.[11]

Rättegångsutredningen

Proposition 1988/89:95 byggde på förslag i Rättegångsutredningens slutbetänkande *Översyn av rättegångsbalken 4. Hovrättsfrågor, sammansättningsfrågor m.m.* (SOU 1987:46). I en reservation av Rättegångsutredningens ordförande Ingvar Gullnäs, med instämmande av experten Lars Eklycke, föreslogs att det vid huvudförhandling i tvistemål som inte omfattas av endomarkompetensen borde vara möjligt att döma med två lagfarna domare. I Ingvar Gullnäs reservation anfördes följande beträffande fördelarna och nackdelarna med flerdomarsammansättning.

> En mycket stor majoritet – 97 procent – av de tvistemål som handläggs i tingsrätt avgörs av en enda lagfaren domare. Knappt en procent av målen (vissa familjemål) avgörs av en lagfaren domare och nämnde-

[11] Prop. 1988/89:95 s. 59 ff.

män, medan de återstående drygt två procenten avgörs i s.k. juristkollegial sammansättning, vilket innebär att rätten består av tre eller i något fall fyra lagfarna domare. Den målgrupp där sistnämnda sammansättning kommer till användning utgörs i huvudsak av förmögenhetsrättsliga mål som rör värden över ett halvt basbelopp och som inte är av okomplicerad natur. Det rör sig om cirka 1 500 mål årligen i hela landet.

Skälet till att det överhuvudtaget finns en möjlighet för tingsrätten att avgöra mål i en sammansättning med fler jurister än en är givetvis att målet därigenom kan antas bli handlagt och bedömt på ett bättre sätt än med en enda domare. Lagstiftaren har på olika sätt försökt se till att den större sammansättningen reserveras för mer vidlyftiga och komplicerade mål.

Oavsett hur man drar gränsen mellan endomarmål och flerdomarmål är det ställt utom diskussion att det finns tvistemål som är av sådan beskaffenhet att rättssäkerheten väsentligt gagnas av en sammansättning med fler juristdomare än en och att tingsrätterna därför även fortsättningsvis bör ha möjlighet att avgöra mål i sådan sammansättning. Vad det nu gäller är om det i sådana mål – vissa eller alla – kan vara tillräckligt och i övrigt lämpligt att låta en av ledamöterna utgå och alltså låta rätten bestå av endast två lagfarna domare. Att en sådan reform noga övervägs är väsentligt med hänsyn till vikten av att rättsväsendets resurser används på ett optimalt sätt.

För att kunna ta ställning till den nu berörda frågan måste man gå närmare in på vilka fördelar man uppnår genom att fler domare än en ingår i rätten och i vad mån dessa fördelar går förlorade om en av de nuvarande tre domarna tas bort.

När det gäller processledningen kan det till att börja med vara till fördel att ett mer omfattande och/eller komplicerat mål före huvudförhandlingen gås igenom av fler juristdomare än en. Härigenom får man en kontroll av att alla behövliga åtgärder är vidtagna före den slutliga förhandlingen. Det kan gälla både formella frågor, som t.ex. att alla vittnen är kallade, som frågor av materiell natur, t.ex. att alla oklarheter rörande yrkanden och grunder som åberopas är undanröjda. I denna del kan enligt min mening inget tvivel råda om att det praktiskt taget alltid är tillräckligt att ytterligare en juristdomare utöver den närmast ansvarige går igenom målet. I de mål där tredomarsammansättning förekommer i dag torde det också höra till undantagen att den tredje ledamoten utövar någon kontrollerande funktion i detta avseende.

Om jag så övergår till själva handläggningen vid huvudförhandlingen, bör det utan vidare kunna konstateras att det på motsvarande sätt som nyss sagts kan vara till fördel att fler domare än en deltar. En av domarna, företrädesvis då ordföranden, kan koncentrera sig på rättegångens yttre förlopp, medan den andre, främst referenten, kan gå in för de materiella frågorna, bl.a. att tillse att målet blir tillfredsställande utrett inom de ramar som gäller. Det torde emellertid även i detta hänseende vara mycket ovanligt att fler juristdomare än två kan sägas fylla någon påtaglig funktion.

Den avgörande fördelen med en flerdomarsammansättning kommer emellertid till synes först när domstolen skall avgöra målet. Det är i detta skede, alltså 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. Det är emellertid viktigt att uppmärksamma att man i stor utsträckning uppnår dessa fördelar redan genom att tillföra rätten ytterligare en domare. Man åstadkommer sålunda redan genom en sådan utvidgning av sammansättningen möjligheter till muntlig överläggning och till kontroll av referentens domskrivning. Det skall givetvis inte förnekas att varje ytterligare tillkommande domare kan ge ännu bättre förutsättningar för ett välmotiverat och välformulerat avgörande åtminstone i de mest komplicerade fallen, men med hänsyn till vad nyss sagts bör det i åtskilliga av de mål som nu avgörs med tre lagfarna domare enligt min mening kunna godtas från rättssäkerhetssynpunkt att man låter en av domarna utgå. Även utredningens majoritet synes för övrigt principiellt instämma i denna uppfattning, eftersom man anser sig kunna acceptera att mål avgörs med två domare om den tredje ledamoten får förfall under handläggningen. När det gäller rättssäkerhetsaspekterna på en tvådomarsammansättning kan också tilläggas att det givetvis inte är utan anledning som den tredje ledamoten i en kollegial tingsrättssammansättning på domarjargong brukar kallas ”sleeping partner”.

Mot en sammansättning med två lagfarna domare i tvistemål har sagts att omröstningsreglerna medför att den yngre ledamoten vid olika meningar om utgången i praktiken inte får något inflytande; reglerna om ordförandens utslagsröst vid lika röstetal medför att ordföranden alltid kan bestämma utgången ensam. Den yngre ledamoten skulle med detta synsätt aldrig få något inflytande över rättens avgörande. Hans röst blir utan betydelse för utgången i målet, oavsett om han instämmer med ordföranden eller har en annan mening.

Vid ett resonemang av denna typ, som i och för sig är möjligt att föra även som argument mot större sammansättningar än den nu aktuella, bortser man enligt min mening från att den viktigaste av den tillkommande ledamotens funktioner är att ge möjlighet till muntlig diskussion rörande olika möjliga domslut och motiveringar och till kritisk granskning av upprättade domsutkast. Det är alltså på stadiet före den eventuella omröstningen, och efter omröstningen men före domens slutliga avfattande, som den tillkommande ledamoten gör sin främsta insats genom att låta den andre ledamoten pröva styrkan i sina argument och formuleringar. Det är på detta sätt man uppnår den stora förbättringen i rättssäkerhetshänseende i förhållande till en endomarsammansättning. Blir det sedan lika röstetal i en eventuell omröstning, kan det givetvis hävdas att avgörandet därigenom framstår som svagare. Möjligheten av en sådan utgång kan emellertid lika lite som i fråga om t.ex. den normala sammansättningen i brottmål (en lagfaren domare och tre nämndemän) utgöra något avgörande argument mot en sammansättning med ett jämnt antal ledamöter.

> Det kan tilläggas att en skiljaktig mening kan vara till fördel på det sättet att den kan underlätta för den förlorande parten att bedöma sina chanser med ett överklagande och för den högre rätten att få olika aspekter på målet belysta. Man har samtidigt knappast fog för att hävda att den förlorande parten skulle vara mer benägen att överklaga en dom som har beslutats med en röst mot en än ett domslut där röstsiffrorna varit två mot en.
>
> Mot den nu angivna bakgrunden menar jag att man bör öppna möjlighet för tingsrätterna att vid sådana huvudförhandlingar i tvistemål som inte omfattas av endomarkompetensen döma med två lagfarna domare. Om en sådan reform genomförs, bör det liksom nu vara möjligt att i vissa fall förstärka domstolen med ytterligare en domare.[12]

Målutredningen

Frågan om tingsrättens domförhet vid huvudförhandling i tvistemål togs även upp i Målutredningens betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44). Utredningen föreslog att det skulle överlåtas på tingsrätten att, mot bakgrund av målets beskaffenhet och det som parterna har anfört, avgöra när rätten vid huvudförhandling i tvistemål ska bestå av en respektive tre lagfarna ledamöter. Det resonerades även kring ett alternativ eller ett komplement till en sådan ordning som innebar att beloppsgränsen höjdes för vad som utgör mål om mindre värden. I betänkandet konstaterades att en ordning med ensamdomare har stora fördelar genom att den främjar snabbheten i förfarandet. Att tingsrätten består av tre lagfarna ledamöter innebär i praktiken i många fall att avgörandet försenas med ett antal månader. Det ifrågasattes om det var rimligt och ändamålsenligt att parternas uppfattning om sammansättningen får avgörande betydelse eftersom de inte sällan har olika intressen och därmed olika uppfattningar i frågan. Med en mer flexibel ordning skulle parternas olika intressen kunna beaktas i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Det skulle också generellt sett kunna bidra till ett bättre resursutnyttjande och snabbare avgöranden. Det ansågs att tingsrätten borde ha goda förutsättningar att göra en sakligt sett korrekt bedömning av vad målets beskaffenhet kräver. Risken att rätten skulle låta sig

[12] SOU 1987:46 s. 228–230.

påverkas av ovidkommande hänsyn, såsom arbetssituationen på domstolen, bedömdes som begränsad. Enligt Målutredningens bedömning borde det alltså överlåtas på tingsrätten att, mot bakgrund av målets beskaffenhet och det som parterna har anfört, avgöra när rätten vid huvudförhandling i tvistemål ska bestå av en respektive tre lagfarna ledamöter.[13]

Målutredningens betänkande har remitterats och är under beredning inom Justitiedepartementet (dnr Ju2010/5515/DOM).

EMR-utredningen

EMR-utredningen föreslog i sitt betänkande *En modernare rättegång II – En uppföljning* (SOU 2012:93) att bestämmelserna om tingsrättens domförhet ska nyanseras och att det bl.a. ska bli möjligt med tvådomarsitsar. Enligt utredningens förslag ska domförhetsbestämmelsen utformas så att tvistemål får avgöras av en domare om parterna samtycker till det och rätten anser det tillräckligt, målet är av enkel beskaffenhet eller det avgörs vid en huvudförhandling i förenklad form. I annat fall ska målet avgöras av två domare, om inte målet med hänsyn till sin omfattning eller beskaffenhet bör prövas av tre lagfarna domare. De förenklade tvistemålen (småmålen) berörs inte av den tänkta förändringen.[14]

Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande i Justitiedepartementet (dnr Ju2013/537/DOM).

Ds 2014:24 Ökad endomarbehörighet i tvistemål

I promemorian Ökad endomarbehörighet i tvistemål föreslogs att det krav som i dag i vissa fall ställs upp på samtycke från parterna till endomarsits tas bort. Tingsrätten ska enligt förslaget vid huvudförhandling i dispositiva tvistemål vara domför med en lagfaren domare om det med hänsyn till målets omfattning och svårighetsgrad är tillräckligt att rätten består av en domare. Däremot bedömdes att huvudregeln även fortsättningsvis bör vara tredomarsits. För familjemålen föreslogs ingen förändring när det gäller dom-

[13] SOU 2010:44 s. 305 ff.
[14] SOU 2012:93 s. 183 ff.

förhet. Vidare gjordes bedömningen att sammansättningen i de mål som ska prövas av tre lagfarna domare bör vara så kvalificerad som möjligt och att notarier och notariemeriterade beredningsjurister därför inte ska få delta.

Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet (dnr Ju2014/4186/DOM).

Nämndemannamedverkan

Frågan om i vilken utsträckning nämndemannamedverkan ska förekomma i olika typer av mål och domstolar har diskuterats i flera olika sammanhang genom åren. Nedan följer en redogörelse för dessa. Redogörelsen är indelad utifrån de frågor som har behandlats.

Argument för nämndemannamedverkan

Nämndemannautredningen gjorde i sitt betänkande *Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan* (SOU 2013:49) en sammanställning av de olika argument som genom åren framförts beträffande nämndemäns medverkan i olika typer av mål och domstolar. Nedan följer en sammanfattning av denna sammanställning.

Vad gäller insyn och förtroende framhåller Nämndemannautredningen att flertalet av de utredningar som behandlar nämndemannamedverkan lyfter fram att nämndemännens medverkan är en garanti för att verksamheten vid domstolarna ligger i linje med allmänna värderingar i samhället.[15] Nämndemännen bidrar därmed till att medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls, och tillgodoser medborgarnas intresse av insyn i den dömande verksamheten.[16] Den insyn medborgarna får kan bidra till att minska eventuella misstankar hos allmänheten om bristande objektivitet och om klasstänkande i dömandet.

Enligt Nämndemannautredningen var just insynsfunktionen ett av de starkaste argumenten för införandet av nämndemän i hov-

[15] Se t.ex. prop. 1982/83:126 s. 18 och 1996/97:133 s. 29.
[16] Se t.ex. Ds 1996:40 s. 71, JuU1982/83:32 och 1994/95:JuU6.

rätter och kammarrätter.[17] Man brukar också föra fram att domstolsväsendet stärker sin legitimitet genom det kollektiva ansvar som medverkan av nämndemän medför.

Ett annat argument för att nämndemän ska medverka i våra domstolar är enligt Nämndemannautredningen att de bidrar till en demokratisk kontroll. Genom att lekmän får insyn i dömandet fyller nämndemännen en funktion som demokratiska kontrollanter av dömandet.[18]

Vad gäller inverkan på rättskipningen menar Nämndemannautredningen att ett annat argument för lekmannamedverkan är att lekmännens deltagande ger domstolen ökade möjligheter att fatta riktiga avgöranden och bidrar till att höja kvaliteten på avgörandena. De värden som lekmännen förutsätts tillföra domstolarna är allmän livserfarenhet och kännedom om skilda områden av det praktiska livet. Genom deras kunskaper och erfarenheter kan domstolen få fler referenser för sin bedömning.

Många gånger har man enligt Nämndemannautredningen också lyft fram att bevis- och värderingsfrågor lämpar sig särskilt väl för ett lekmannabedömande, och att nämndemännen kan tillföra värdefulla synpunkter vid framförallt val av påföljd.[19] Även mål rörande administrativa frihetsberövanden har i olika utredningar ansetts lämpa sig väl för lekmannabedömande.[20] Man har beträffande dessa mål lyft fram att även om yrkesdomaren genom sin rutin i allmänhet har större möjligheter än lekmannadomaren att komma till en objektivt riktig bevisvärdering, kan yrkesdomarens bedömning vinna tillförlitlighet genom att prövas mot lekmannadomarens på praktiska erfarenheter grundade uppfattning.

Ett annat argument som framförs för nämndemannamedverkan är enligt Nämndemannautredningen att nämndemännen fungerar som bollplank till den lagfarne domaren och att deras medverkan har ett pedagogiskt värde. Den lagfarne domaren får under överläggningen möjlighet att på ett pedagogiskt sätt framställa olika frågor som rätten ska ta ställning till och pröva dessa ställningstaganden i dialog med nämndemännen. Den lagfarne domaren tvingas förklara vilka regler och förutsättningar som gäller och

[17] Se prop. 1975/76:153 s. 35 f.
[18] SOU 2013:49 s. 115 f.
[19] Se t.ex. prop. 1975/76:153 s. 45 och prop. 1996/97:133 s. 42.
[20] SOU 1974:96.

skälen för en viss bedömning på ett sådant sätt att nämndemännen kan göra ett eget ställningstagande. En sådan process förväntas kunna få återverkningar på domen så att även parterna förstår resonemangen.[21]

Antalet nämndemän i tingsrätt och länsrätt

Regeringen föreslog i prop. 1996/97:133 att antalet nämndemän skulle minskas till två, både i tingsrätt och tidigare länsrätt (numera förvaltningsrätt). Enligt förslaget skulle således 17 § första stycket LAFD stadga att länsrätt är domför med en lagfaren domare och två nämndemän. Förslaget hade utarbetats inom Justitiedepartementet och redovisades i promemorian *Nämndemannamedverkan i domstol m.m.* Regeringen framhöll i propositionen att det rådde en bred enighet om att lekmannamedverkan är av stort värde från flera synpunkter. De viktigaste skälen för en sådan medverkan var enligt regeringen allmänhetens intresse av insyn i domstolarnas verksamhet och betydelsen av att verksamheten ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. Regeringen konstaterade dock att om nämndemannakåren inte har den allsidiga sammansättning som eftersträvas kan medborgarnas förtroende för nämndemannafunktionen komma att rubbas. En reducering av antalet nämndemän skulle enligt regeringens mening positivt kunna bidra till en mer allsidig rekrytering om den leder till att varje nämndeman inte behöver tjänstgöra så ofta som i dag. Regeringen framhöll vidare att omröstningsreglerna blir lättare att tillämpa med ett ojämnt antal ledamöter i rätten. Vidare ansåg man att en minskning av antalet nämndemän till två skulle kunna förstärka varje nämndemans position och engagemang i målet. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att det fanns flera positiva effekter med en minskning av antalet nämndemän i rätten samtidigt som detta inte medförde en försämrad insyn för allmänheten eller försämringar i kvaliteten i den dömande verksamheten. En sådan ordning skulle innebära ett mer rationellt och effektivt användande av den resurs som nämndemännens medverkan utgör i domstolarnas verksamhet.

[21] SOU 2013:49 s. 117 f.

Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran.

Justitieutskottet menade däremot att det fanns en risk för att nämndemännens funktion skulle utarmas om de endast var två och att den insyn som de två nämndemännen kunde förmedla skulle bli så liten att den inte var acceptabel.[22] Enligt utskottet borgade fler nämndemän även för att fler synpunkter på bevisningen och i påföljdsfrågan skulle komma fram och kunna bli bedömda. Denna poäng med lekmannamedverkan i domstolarna kom enligt utskottet inte till sin rätt om antalet minskades till två. Mot bakgrund av detta ansåg utskottet att förtroendet för rättsväsendet riskerade att försämras om regeringens förslag genomfördes. Utskottet erinrade även om att det då aktuella förslaget innebar att sammansättningen med två nämndemän även skulle gälla i mål om mycket allvarlig brottslighet och att rätten i händelse av förhinder för en nämndeman skulle vara domför med en nämndeman och en lagfaren domare.[23]

Riksdagen anslöt sig till utskottets uppfattning och avslog regeringens förslag om en minskning av antalet nämndemän.

Samma fråga – minskning av antalet nämndemän från tre till två nämndemän – behandlades också av Nämndemannautredningen Utredningen bedömde att antalet nämndemän som medverkar kan minskas till två utan att den insynsfunktion som systemet ska tillgodose påverkas negativt. Tvärtom ansåg utredningen att nämndemannainflytandet blir bättre bl.a. genom att förutsättningarna för en bra dialog vid överläggning ökar samtidigt som regleringen beträffande omröstning blir enklare. Nämndemannautredningen föreslog därför i sitt betänkande bl.a. att i mål och ärenden i tingsrätt och förvaltningsrätt där nämndemän ska medverka ska rätten som huvudregel vara domför med en lagfaren domare och två nämndemän.[24]

[22] 1996/97:JuU17.
[23] A.a.
[24] SOU 2013:49 s. 129 f.

Inga nämndemän i mål av enkel beskaffenhet m.m. i förvaltningsrätt

Metoden med en generell regel om att mål av enkel beskaffenhet får avgöras av en ensam lagfaren domare utan nämndemän tillsammans med en katalog av mål som får avgöras på samma sätt (jfr 18 § fjärde stycket LAFD) har använts sedan 1971 års förvaltningsrättsreform genom vilken man införde nämndemän i de dåvarande läns- och skatterätterna.[25] Den ursprungliga katalogen över ensamdomarmål under fyra punkter har däremot utvidgats under åren. Igenomsnitt har 18 § LAFD eller dess tidigare motsvarighet ändrats minst en gång om året mellan åren 1971 och 1996 och minst två gånger per år för tiden därefter.[26] En tendens under åren har varit att av effektivitetsskäl utöka området för ensamdomarbehörighet.[27]

Tidigare gällde att en förvaltningsrätt var domför utan nämndemän om saken var uppenbar. Uppenbarhetskriteriet fick kritik bl.a. för att det var för snävt. Det finns mål som är enkla utan att de för den sakens skull är uppenbara. Genom en lagändring 1997 ändrade man därför lokutionen till den nuvarande ”mål av enkel beskaffenhet”. I lagstiftningsärendet anfördes bl.a. följande.[28]

> Att konstruera lämpliga, individuellt utformade domförhetsregler för ett målområde som innehåller flera hundra måltyper är i praktiken ogörligt. Varje måltyp innehåller i sin tur såväl enkla som svåra mål. Vad som skall tillhöra den ena eller andra gruppen kan dessutom förändras genom ändringar i den materiella lagstiftningen och genom praxisbildningen.

Mot denna bakgrund konstaterade regeringen att det saknades möjlighet att systematiskt utvidga katalogen över ensamdomarmål med nya måltyper. I stället borde metoden med ett generellt rekvisit som överlåter ställningstagandet till rätten få ökat utrymme. Trots det ansåg man att det kunde ligga ett värde att vid sidan om det generella rekvisitet behålla en del av de uppräknade målgrupperna.[29]

---

[25] Prop. 1971:14.
[26] SOU 2013:49 s. 165.
[27] Ds 1996:40 s. 59.
[28] Prop. 1996/97:133 s. 43 f.
[29] A. a. s. 44.

Lagändringen innebar en utvidgad ensamdomarkompetens i förvaltningsrätterna. Möjligheten att avgöra mål av enkel beskaffenhet utan nämndemän innebär att förvaltningsrätten måste göra en bedömning av målets beskaffenhet. Departementschefen har i tidigare lagstiftningsärenden uttalat att saken kan vara uppenbar även när det finns bevisfrågor i målet.[30] Däremot bör ett mål inte avgöras utan nämndemän när skälighetsfrågor ska prövas i målet eller om det inte utan vidare framstår som klart att det finns förutsättningar för att pröva målet utan nämndemän.

I samband med lagändringen 1997 uttalade regeringen att en utgångspunkt för regleringen är att den ska fånga upp okomplicerade och brådskande mål samt att lagändringen innebär ett ökat utrymme för s.k. e-målsdömande.[31] Närmare vägledning om hur bestämmelsen om enkel beskaffenhet ska tillämpas gav regeringen däremot inte. Vid riksdagsbehandlingen av proposition 1996/97:133 anförde Justitieutskottet bl.a. att bland de målkategorier som de allmänna förvaltningsdomstolarna handlägger finns mål som typiskt sett är av mycket stor betydelse för den enskilde. Som exempel nämnde utskottet socialförsäkringsmålen. Även om vissa av dessa mål kan anses vara av enkel beskaffenhet borde enligt utskottet möjligheten att avgöra dessa mål utan nämndemän utnyttjas restriktivt.[32]

Enligt 18 § andra stycket LAFD gäller möjligheten att avgöra mål utan nämnd inte om det är påkallat av särskild anledning att en fullsutten rätt prövar målet. Denna bestämmelse ska ses som en garanti för att nämndemän medverkar i tillräcklig utsträckning.[33] Särskild anledning att fullsutten rätt prövar ett mål kan vara att målet är svårbedömt, betydelsefullt för den enskilde eller principiellt viktigt.[34]

Nämndemannautredningen presenterade i sitt betänkande ett förslag till ändrade bestämmelser om förvaltningsrättens domförhet i LAFD. Enligt förslaget ska huvudregeln vara att förvaltningsrätten ska bestå av en lagfaren domare om inte annat är föreskrivet.

[30] Prop. 1974:79 s. 35.
[31] Prop. 1996/97:133 s. 43.
[32] 1996/97:JuU17 s. 13.
[33] Prop. 1996/97:133 s. 41 f.
[34] Wennergren & von Essen (2013) s.570.

Nämndemän ska enligt förslaget delta i rätten när en förvaltningsrätt avgör ett mål slutligt i sak, om

1. någon av parterna är en fysisk person, och målet innefattar omfattande skälighets- eller bevisbedömningar som inte avser uttag av skatter, avgifter eller tull enligt skatte- eller tullagstiftningen, eller
2. målet rör frihetsberövande eller omhändertagande för vård.

Om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets beskaffenhet får en förvaltningsrätt även i andra mål bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.[35]

Nämndemannautredningens förslag innebär att ett flertal måltyper, däribland skattemålen, undantas från nämndemännens medverkan och alltså endast ska prövas av lagfarna domare. Såvitt gäller skattemål anförde utredningen bl.a. följande.

> De skattemål som handläggs av domstolarna är i regel omfattande och gäller flera olika juridiskt invecklade frågor. Skattemål med vanliga inkomsttagare finns i stort sett inte längre. Målen är typiskt sett sådana att nämndemannamedverkan inte är ändamålsenlig. Att målen är komplexa och kräver särskild juridisk kompetens visas också av de många krav på specialisering av domare som framförts de senaste åren. De som uppträder i rätten, såväl Skatteverket som de juridiska ombuden, är vanligtvis specialiserade på den här typen av rättsfrågor. Från företrädare för näringslivet har framförts att målen borde koncentreras till färre förvaltningsrätter och avgöras av specialiserade domare. Den synpunkten har också framförts att den juridiska kompetensen borde stärkas så att sammansättningen i dessa mål består av tre juristdomare. Det kan noteras att regeringen nyligen tillsatt en utredning om bl.a. specialisering för skattemål (Dir. 2013:49).
>
> Ett argument som framförts för nämndemannamedverkan i dessa mål är att nämndemän ibland är ekonomiskt skolade och därmed kan bidra med kompetens. Det argumentet är inte relevant eftersom nämndemän per definition är lekmän, och det kan inte finnas särskilda krav på kompetens för nämndemän i skattemål. Det har också framförts att frågorna i skattemål av juristerna bör framställas så att nämndemän kan sätta sig in i materian eftersom enskilda företagare utan juridisk kompetens kan tvingas göra det som part i ett mål.
>
> Ökad tydlighet och bättre pedagogik är önskvärt men mot detta står att målen ska avgöras effektivt. Det är också utredningens uppfattning att det bidrag som nämndemannamedverkan i dessa mål med-

[35] SOU 2013:49 s. 171 f.

för, vid sidan av insynen, är begränsad. En stor andel av skattemålen undantas genom föreskriften om fysisk person. Utredningen anser dock att samtliga skattemål ska undantas från nämndemännens medverkan. Till skillnad från vad som gäller enligt dagens ordning anser vi därför att nämndemän inte ska medverka i mål som avser uttag av skatter, avgifter eller tull.[36]

Nämndemän i Migrationsdomstolarna

Migrationsdomstolarna är en del av förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Luleå och de hanterar överklaganden av Migrationsverkets beslut.

Sammansättningen i migrationsdomstolarna är densamma som i de allmänna förvaltningsdomstolarna (16 kap. 1 § utlänningslagen [2005:716]). Rätten ska alltså enligt huvudregeln bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän, och det finns möjlighet att avgöra mål av enkel beskaffenhet utan nämndemän. Vid tillkomsten av den nya processordningen förde man i princip inget resonemang kring den principiella frågan om nämndemän skulle delta i migrationsprocesser eller inte, och varken av propositionen eller av betänkandet framgår vilka överväganden som ligger bakom kravet på nämndemannamedverkan i dessa mål. Av förarbetena till reglerna om den tidigare Utlänningsnämnden framgår däremot att regeringen då ansåg att det fanns ett behov av lekmän med starkt inflytande i processen för en demokratisk förankring och för att tillgodose allmänhetens inflytande.[37]

Vilka av migrationsmålen som är av enkel beskaffenhet diskuterades inte närmare när migrationsdomstolarna infördes. Regeringen konstaterade att tillämpningen av ordningen för ensamdomarkompetens inte hade lett till några problem i förvaltningsprocessen, och att även migrationsdomstolarna därför borde kunna tillämpa samma regler.[38]

Migrationsöverdomstolen har uttalat att möjligheten att avgöra mål med ensamdomare när fråga är om avvisning eller utvisning bör utnyttjas restriktivt, i synnerhet när barn är inblandade (MIG 2007:58).

[36] SOU 2013:49 s. 179 f.
[37] Prop. 1991/92:30 s. 33.
[38] Prop. 2004/05:170 s. 22.

Utvärderingsutredningen, som gjorde en utvärdering av den nya migrationsprocessen, ägnade frågan om tillämpningen av reglerna om rättens sammansättning visst utrymme i sitt betänkande *Den nya migrationsprocessen* (SOU 2009:56). Vid samtal med domstolarna framkom att nämndemän som regel deltog i mål rörande skyddsskäl, i mål som berörde barn och när bevisfrågor skulle avgöras samt i mål med muntlig förhandling.[39] Förvarsmålen avgjordes dock ofta av en domare ensam även för det fall muntlig förhandling hölls. Utvärderingen visade även att domstolarna tillämpade reglerna olika. Domstolen i Stockholm avgjorde en högre andel mål med en domare jämfört med domstolarna i Göteborg och Malmö.[40]

Nämndemän i tingsrätt

Straffprocessutredningen föreslog i sitt betänkande *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) att rätten vid huvudförhandling i tingsrätt ska vara domför med en lagfaren domare om det inte finns anledning att döma till fängelse i mer än sex månader, villkorlig dom i förening med samhällstjänst om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader, skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB, skyddstillsyn i förening med samhällstjänst eller kontraktsvård om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader eller sluten ungdomsvård.

Kravet att det för brottet inte får vara föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader (1 kap. 3 b § andra stycket RB) föreslås tas bort. Om åklagaren yrkat att villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff ska förverkas med mer än sex månader, eller påföljden ska bestämmas till fängelse och villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff ska förverkas samt strafftiden tillsammans överstiger sex månader är rätten enligt förslaget inte domför med en lagfaren domare.

Straffprocessutredningens betänkande remitterades (dnr Ju2013/2761/DOM). Vissa delar av betänkandet behandlas i prop. 2013/14:170 *Åtgärder för att hantera stora brottmål och inställda förhandlingar*. Övriga delar bereds vidare i Regeringskansliet. Som en del av den fortsatta beredningen beslutade justitieministern i

[39] SOU 2009:56 s. 236 f.
[40] A. a. s. 224 f.

december 2013 att ge en utredare i uppdrag att ta fram det ytterligare underlag angående de praktiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna som behövs för ett ställningstagande till om Straffprocessutredningens förslag om bl.a. genomgripande förändringar i hanteringen av brottmål bör genomföras. Uppdraget ska redovisas senast i januari 2015.

Nämndemannautredningen föreslog i sitt betänkande att tingsrätt vid huvudförhandling ska vara domför med en lagfaren domare utan nämndemän om det inte för något av de brott som prövas i målet är föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år. Också när tingsrätten avgör en fråga som avses i 38 kap. 6 § BrB ska rätten vara domför med en lagfaren domare, liksom i mål om förvandling av bötesstraff. Om det finns skäl för det ska tingsrätten dock kunna bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.[41]

Som skäl för sitt förslag anförde Nämndemannautredningen bl.a. följande. När det gäller brottmål har nämndemannamedverkan enligt vår uppfattning ett särskilt värde i mål med mer omfattande utredning. I brottmål av större omfattning finns ofta många bevisfrågor och där kan rätten med nämndemannamedverkan tillföras mer erfarenheter och fler perspektiv på de olika frågorna. Nämndemännens allmänna omdöme och livserfarenhet bidrar till att frågorna blir väl övervägda och genomgångna ur olika aspekter. I brottmål som typiskt sett är av enkel beskaffenhet, med begränsad utredning, få förhörspersoner och där påföljdsvalet är okomplicerat är det å andra sidan inte ändamålsenligt att nämndemän deltar. Frågorna som ska övervägas i sådana mål är i regel av enklare slag och handläggningen i de olika delarna blir effektivare med enbart en lagfaren domare.[42]

8.4 Förvaltningsrätternas användning av möjligheten att utöka antalet lagfarna domare

Bedömning: Den möjlighet som i dag finns att utöka antalet lagfarna ledamöter i förvaltningsrätten, används i begränsad utsträckning.

[41] SOU 2013:49 s. 142.
[42] A. a. s. 143 f.

Inom ramen för den enkät som utredningen har skickat ut till domstolarna har framkommit att möjligheten att utöka antalet lagfarna domare till s.k. tvådomarsits används i begränsad utsträckning. Tre av förvaltningsrätterna uppger att möjligheten aldrig har använts. De flesta förvaltningsrätter uppger dock att möjligheten har använts vid något enstaka tillfälle. Ett par förvaltningsrätter uppger att möjligheten har använts någon enstaka gång i relationen rådman – fiskal som stöd för fiskalen eller med fiskalen som föredragande. Förvaltningsrätten i Stockholm uppger i sitt enkätsvar att tvådomarsits förekommer i vissa komplicerade och omfattande samt uppmärksammade förvaltningsrättsliga mål, t.ex. vissa mål som rör personuppgiftslagen, mål om läkemedelsförmåner, mål enligt djurskyddslagen, mål om offentlig upphandling, mål där Post- och telestyrelsen eller Finansinspektionen har fattat det överklagade beslutet samt mål enligt ordningslagen där fråga är om idrottsföreningar ska stå för kostnader för polisbevakning under matcher. Enligt förvaltningsrätten förekommer tvådomarsits mer sällan i migrationsmål och skattemål. Andra domstolar uppger att vid de tillfällen tvådomarsits har använts har det varit fråga om mål om offentlig upphandling eller andra särskilt svåra eller särskilt uppmärksammade mål. I något enstaka fall har tvådomarsits använts i skattemål.

Domstolarna uppger i enkätsvaren flera skäl till att möjligheten till tvådomarsits används i så liten omfattning. Bl.a. anges att målbalanserna och domarnas arbetssituation motverkar att tvådomarsits används oftare. Det kan vara svårt att belasta en domarkollega som redan har mycket att göra med att vara meddomare i ytterligare ett mål. Vidare framförs att domarna i förvaltningsrätten är vana vid att självständigt ta hand om även komplexa mål och att det i förvaltningsrätt, till skillnad från i allmän domstol, i princip aldrig förekommer att muntliga förhandlingar pågår under sådan längre period att det av den anledningen kan finnas behov av mer än en lagfaren ledamot. Det anges vidare att ett skäl kan vara att den rättsliga regleringen kräver att det ska föreligga särskilda skäl för att antalet lagfarna domare ska få utökas.

8.5 Utvidgade möjligheter till tvådomarsits

Förslag: Det ska bli lättare att utöka antalet lagfarna domare i förvaltningsrätt. Antalet lagfarna domare ska kunna utökas med en om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad.

Om nämndemän eller särskilda ledamöter ingår i rätten och antalet lagfarna domare utökas ska även antalet nämndemän respektive särskilda ledamöter utökas med en.

Det ska klargöras att möjligheten att utöka antalet lagfarna ledamöter ska gälla även i mål enligt 10 kap. kommunallagen och i mål där förvaltningsrätten är domför med en lagfaren domare ensam.

Förslaget ska genomföras genom ändringar i 17 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

En grundprincip när det gäller förvaltningsrätternas domförhet är att en förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare, i vissa fall tillsammans med tre nämndemän. Det är dock ett faktum att det i förvaltningsrätt kan finnas mål som är av sådant slag att de bör prövas av fler lagfarna domare. Detta följer av existensen av 17 § andra stycket LAFD. Av domstolarnas enkätsvar framgår att möjligheten att använda förstärkt sits enligt 17 § andra stycket LAFD endast används i begränsad utsträckning. Enligt enkätsvaren används exempelvis möjligheten sällan eller aldrig i skattemål, trots att många skattemål kan vara både omfattande och komplicerade. Frågan är därför om förvaltningsrätternas möjligheter att låta mål prövas av fler lagfarna domare bör utökas.

8.5.1 Domstolarnas inställning

Flera förvaltningsrätter är positiva till utökade möjligheter att vara flera lagfarna domare, medan andra anser att de möjligheter som finns i dag är tillräckliga. Ingen förvaltningsrätt önskar att reglerna ska göras obligatoriska. Någon domstol efterlyser riktlinjer som kan bidra till en likformig handläggning mellan domstolarna. Vissa förvaltningsrätter menar att effektivitetsskäl talar emot att utvidgade möjligheter till tvådomarsits införs.

Förvaltningsrätten i Stockholm är positiv till att kravet på särskilda skäl i lagtexten tas bort. Domstolen anför att det behövs en ökad möjlighet att vara två juristdomare utan att nämndemän deltar på grund av att vissa mål är juridiskt komplicerade. Enligt förvaltningsrätten kan detta gälla även för interimistiska beslut i komplicerade mål där nämndemän eventuellt kan komma att ingå i ett senare skede. Förvaltningsrätten anser att det behöver klargöras om det ska vara möjligt att ha s.k. tvådomarsits utan nämndemän inte minst vid interimistiska beslut.

En förvaltningsrätt föreslår en uppmjukning av skrivningarna i förarbetena så att det inte framstår som att det inte är möjligt att en domare av utbildningsskäl dömer tillsammans med en fiskal. En annan förvaltningsrätt anför att för en liten domstol där det inte alltid finns tillgång till kvalificerade skatteföredragande, vore det bra om man i stället kunde vara två domare i komplexa skattemål, t.ex. en ordinarie domare och en fiskal.[43]

Förvaltningsrätten i Växjö menar att det inte kan uteslutas att hanteringen i vissa komplicerade mål kan bli effektivare med två lagfarna ledamöter och att det till exempel vore bra med en förstärkt domarsits i vissa skattemål. Förvaltningsrätten påpekar dock att även om möjligheterna till tvådomarsits utvidgas, är utnyttjandet av möjligheterna fortfarande en fråga om resurser.

Förvaltningsrätten i Göteborg anför att det beträffande migrationsmålen skulle vara intressant att hitta en annan modell för förvaltningsrättens sammansättning än den som gäller i dag. Eftersom ändringsdispens saknas i Migrationsöverdomstolen, är förvaltningsrätterna – migrationsdomstolarna – i praktiken första och sista domstolsinstans. Huvudregeln för rättens sammansättning i migrationsmål är en lagfaren domare och tre nämndemän. Om antalet nämndemän begränsas till två skulle i en mindre del av migrationsmålen – avlägsnandemål som avser skyddsbehov (s.k. asylmål) – rätten kunna bestå av två lagfarna domare och två nämndemän. Med två lagfarna ledamöter i rätten skulle förutsättningarna för fiskaler att kunna delta i att avgöra migrationsmål öka. De s.k. trovärdighetsbedömningarna är många gånger komplicerade och konsekvenserna av feldomslut i kombination med att det saknas ändringsdispens i Migrationsöverdomstolen begränsar utrymmet för

[43] Ang. förvaltningsrätts sammansättning i skattemål, se vidare avsnitt 8.6.

fiskaler att avgöra migrationsmål. Med ändrade domförhetsregler skulle man kunna hitta en lösning som innebär att en fiskal kan komplettera en ordinarie domare. Förvaltningsrätten anser i övrigt att behovet av att vara mer än en lagfaren ledamot minskar vid en ökad specialisering av domare och föredragande.

Förvaltningsrätten i Uppsala pekar på att det kan uppstå en mindre komplikation i fråga om omröstningsreglerna om rätten består av två lagfarna domare utan nämndemän. Om ledamöterna är oense så har ordförande utslagsröst, vilket kan medföra en risk för att den andra domaren – om oenigheten framkommer redan vid inläsning av målet – inte lägger ned lika mycket arbete på målet som om denne hade dömt ensam.

Förvaltningsrätten i Karlstad menar att man i fråga om mer omfattande och juridiskt komplicerade skattemål (exempelvis mål om koncernbeskattning och mervärdesskatt) kan ersätta nämndemän med ytterligare en lagfaren domare. Enligt förvaltningsrätten talar å andra sidan kostnadsskäl och effektivitetsskäl (vikten av ett snabbt avgörande) för att inget mål avgörs med fler domare än vad som är nödvändigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Förvaltningsrätten anför vidare att även större mål om offentlig upphandling och större sekretessmål (vid en nedflyttning av måltypen till förvaltningsrätt) bör kunna komma ifråga för en sammansättning med två lagfarna domare. Den nuvarande ordningen med nämndemannamedverkan i mål som gäller tvångsomhändertagande bör finnas kvar, men även i ett sådant mål bör sammansättningen kunna utökas med en lagfaren domare om målet innefattar juridiskt komplicerade bedömningar. Mål om tvångsomhändertagande är annars typiskt sett en sådan måltyp där det är olämpligt med enbart lagfarna domare och där nämndemannamedverkan har störst värde.

8.5.2 Överväganden

Förstärkning ska kunna ske om det finns skäl för det

En allmän utgångspunkt när man talar om en domstols sammansättning är att mål inte ska avgöras av en ”tyngre sits än nödvändigt”. När kollegiala överläggningar kan hållas mellan flera lagfarna domare finns dock en större erfarenhetsbas än om endast en lagfaren domare ingår i rätten. Diskussioner mellan domarna bidrar

därmed till bättre underbyggda avgöranden av högre kvalitet. Frågorna i målet blir tydligare belysta i domarna, vilket i förlängningen bidrar till att processen i överrätt underlättas och blir billigare. En sammansättning med två lagfarna domare innebär därför generellt sett en högre kompetens och kvalitet än en sammansättning med bara en lagfaren domare. Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att säkerställa att mål där en ökad kompetens är önskvärd, i större utsträckning än i dag faktiskt kommer under prövning av en förstärkt sits. Exempel på mål där utökad sits enligt utredningens mening bör kunna användas är mål rörande offentlig upphandling, mål om laglighetsprövning, mål om läkemedelsförmåner, mål enligt ellagen (1997:857) samt mål som rör överklaganden av Datainspektionens och Finansinspektionens beslut. Behovet av förstärkt sits i skattemål behandlas i avsnitt 8.6.

Vid de allmänna förvaltningsdomstolarna finns över 500 måltyper, och flera av dessa kan vara mycket omfattande och komplexa och innehålla svåra juridiska frågor. Inte minst det faktum att många av de måltyper som förekommer vid allmän förvaltningsdomstol berörs av EU-rättslig reglering, medför en ökad svårighetsgrad. Det är svårt att för varje måltyp i förväg på ett konkret och tydligt sätt peka ut vilka grupper av mål som är av sådan beskaffenhet att de bör prövas av fler lagfarna domare. Inom varje måltyp förekommer nämligen både enklare och svårare mål.

Det anförda talar för en generell utvidgning av möjligheten att utöka antalet lagfarna ledamöter, så att den ökade kompetensen kan komma alla olika typer av mål tillgodo i de fall deras beskaffenhet föranleder det. Utredningen anser att den gällande bestämmelsen om när antalet lagfarna ledamöter får utökas, ska justeras så att det endast krävs ”skäl” för att antalet lagfarna ledamöter ska få utökas, i stället för som i dag ”särskilda skäl”. En generell utvidgning av möjligheterna att använda förstärkt sits, medför också större likhet med de flexibla regler som gäller i allmän domstol (jfr 1 kap. 3 b § RB, 14 kap. 17 § ÄktB samt 20 kap. 1 § FB).

Frågan om det på motsvarande sätt som i tingsrätt skulle räcka med ”skäl” i stället för ”särskilda skäl” för att utöka antalet lagfarna ledamöter i länsrätt diskuterades i prop. 1996/97:133 efter Lagrådets påpekande att bestämmelserna för tingsrätt och länsrätt borde samordnas så att det inte heller för länsrätter skulle krävas ”särskilda skäl”. Regeringen ansåg emellertid i det läget att, då läns-

rätterna genom den aktuella reformen fick en ny möjlighet att utöka antalet lagfarna ledamöter (tidigare hade det endast varit möjligt att utöka antalet nämndemän), det borde uppställas krav på särskilda skäl för att rätten ska kunna förstärkas. Det har dock visat sig att möjligheten att utöka antalet lagfarna ledamöter i dagsläget sällan används av förvaltningsrätterna. En bidragande orsak till detta kan vara den utformning bestämmelsen har i dag. Behovet av att öka kvaliteten och kompetensen i vissa mål vid de allmänna förvaltningsdomstolarna medför enligt utredningens mening att det finns anledning att mjuka upp bestämmelsen så att möjligheterna till förstärkning utökas. Genom en sådan åtgärd åstadkommer man även den samordningseffekt som Lagrådet efterfrågade redan 1996.[44]

Den föreslagna formuleringen innebär att det blir lättare att använda sig av förstärkt sits, och bör medföra att fler mål än i dag prövas med ett utökat antal lagfarna ledamöter. Således bör det faktum att ett mål är omfattande eller innehåller komplexa eller juridiskt komplicerade frågor utgöra skäl för att utöka antalet lagfarna ledamöter. Om det finns skäl för att utöka antalet lagfarna ledamöter, ska det faktum att ett sådant utökande är mer resurskrävande inte medföra att möjligheten inte utnyttjas.

Hur ska förstärkningen ske?

Man kan diskutera om det som i dag ska vara möjligt att utöka antalet lagfarna ledamöter med endast en sådan ledamot, eller om det i förvaltningsrätt, liksom i tingsrätt, ska vara möjligt att ha en sammansättning med tre lagfarna ledamöter. Även om det kan framstå som att en sammansättning med tre lagfarna domare skulle vara ännu bättre än en sammansättning med två lagfarna domare, talar dock övervägande skäl emot detta. En sammansättning med tre domare skulle påverka domstolarnas resurser i sådan grad att den sannolikt inte skulle användas av domstolarna. Dessutom uppnås de stora fördelarna (ökad erfarenhetsbas samt möjlighet att pröva argument och bolla tankegångar etc.) redan genom att mer än en lagfaren domare deltar. Det är därför bättre att i detta läge

[44] Prop. 1996/97:133 s. 36 f.

först pröva vilka vinster som kan uppnås med ytterligare en lagfaren domare.

Med gällande instansordning och sammansättning med tre lagfarna ledamöter i kammarrätten, finns det vidare principiella invändningar mot en sådan lösning (jfr t.ex. regeln i 2:4 RB att hovrätten ska bestå av fyra domare om tingsrätten haft tre lagfarna domare). Utredningen anser därför att antalet lagfarna ledamöter även i fortsättningen endast ska kunna utökas med en.

I den mån två lagfarna domare ökar risken för skiljaktiga meningar, noteras att en skiljaktig mening kan vara till fördel på det sättet att den kan underlätta för den förlorande parten att bedöma sina chanser med ett överklagande och för den högre rätten att få olika aspekter på målet belysta.[45] Det förekommer dessutom redan i dag att den ordinarie sammansättningen är sådan att lika röstetal kan uppkomma och ordförandes röst får gälla i stället för den andra lagfarna ledamotens (jfr mål om elektronisk kommunikation).

Som bl.a. Förvaltningsrätten i Göteborg påpekar kan förstärkningen i vissa fall med fördel ske med en fiskal. Detta är möjligt redan i dag, så länge 10 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion iakttas. Bestämmelsen föreskriver att en förvaltningsrättsfiskal inte får tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. Enligt utredningens mening medför bestämmelsen att fiskaler inte bör ingå i rätten när de svåraste målen avgörs.

I vilka mål ska förstärkning kunna ske?

Förvaltningsrätten i Stockholm anför att det bör klargöras om det är möjligt att vara två lagfarna domare även vid interimistiska beslut i de fall målets beskaffenhet kräver det. I 18 § LAFD regleras ett antal situationer i vilka en förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam, däribland beslut som inte innefattar slutligt avgörande i sak. Utredningen konstaterar att det kan finnas situationer där snabba interimistiska beslut behöver fattas i svåra mål. Det kan då vara en fördel att två lagfarna domare tillsammans kan diskutera och pröva frågan. Motsvarande situation kan uppstå i mål som enligt 18 § fjärde stycket LAFD ska avgöras med en lagfaren

[45] Jfr Gullnäs och Eklyckes reservation till Rättegångsutredningen som refererats i avsnitt 8.3.

domare ensam, t.ex. i mål om offentlig upphandling. Även i mål enligt 17 a § LAFD, som reglerar mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), kan det finnas behov av att förstärka rätten med en lagfaren ledamot. Utredningen anser därför att det bör klargöras att rätten kan förstärkas med en lagfaren domare utöver vad som följer av 17 a och 18 §§. Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att införa en bestämmelse motsvarande den som finns i 17 § andra stycket LAFD, i 17 a § respektive 18 § LAFD. Det är dock svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan lösning, med tanke på att det finns flera författningar som hänvisar till 18 § LAFD, men som enligt utredningens mening inte bör omfattas av möjligheterna att förstärka rätten. Detta gäller t.ex. mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och fastighetstaxeringslagen (1979:1152), vilka lagar innehåller särskilda domförhetsregler som innebär att förvaltningsrätten redan enligt huvudregeln kan sägas vara förstärkt (se vidare om mål enligt tullagen och skatteförfarandelagen i avsnitt 8.6). Utredningen anser därför att klargörandet att rätten kan förstärkas med en lagfaren domare utöver vad som följer av 17 a och 18 §§ bör göras i 17 § andra stycket LAFD.

I 17 § andra stycket LAFD bör vidare tydliggöras att om nämndemän eller särskilda ledamöter ingår i rätten och antalet lagfarna domare utökas ska även antalet nämndemän respektive särskilda ledamöter utökas med en. Detta ska således gälla när utökning sker i ”vanliga” mål för vilka domförheten regleras i 17 § första stycket LAFD och i mål enligt 10 kap. kommunallagen för vilka domförheten regleras i 17 a § LAFD. Om utökning sker i mål i vilka förvaltningsrätten enligt 18 § LAFD är domför med en lagfaren domare ensam, behöver någon förstärkning med nämndemän eller särskilda ledamöter naturligtvis inte göras.

I 17 § andra stycket anges i dag att om en eller flera ledamöter får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, gäller 17 § första stycket andra meningen i fråga om rättens domförhet. Rätten är då domför med en lagfaren domare och två nämndemän, vilket motsvarar domförhet enligt huvudregeln om en nämndeman får förhinder under handläggningen. Om rätten har utökats i mål enligt 17 a eller 18 § LAFD, och en eller flera ledamöter får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, bör enligt utredningens mening bestämmelserna i 17 a eller 18 § gälla i fråga om rättens domförhet. Detta bör tydliggöras i 17 § andra stycket LAFD. Det

anförda innebär att rätten efter förstärkning kan vara domför med en lagfaren domare och två eller tre nämndemän (enligt 17 § första stycket andra meningen LAFD), med en lagfaren domare och två särskilda ledamöter (enligt 17 a § LAFD) eller en lagfaren domare ensam (enligt 18 § LAFD).

8.6 Förvaltningsrättens sammansättning i skattemål

Förslag: Domförhetsreglerna beträffande skattemål och tullmål ska ändras så att förvaltningsrätt som huvudregel är domför med två lagfarna domare vid prövning av mål enligt skatteförfarandelagen och tullagen.

Om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i målet, ska tre nämndemän få ingå i rätten. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, ska rätten ändå vara domför.

De nya domförhetsreglerna ska gälla även mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen, mål om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller annan skatteförfattning samt mål om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna, dvs. mål som i dag avgörs av en lagfaren domare ensam i förvaltningsrätt.

Förslaget ska genomföras genom ändring i 17 och 18 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar samt genom att särskilda bestämmelser om förvaltningsrättens sammansättning införs i skatteförfarandelagen och tullagen. Hänvisningar till bestämmelserna i skatteförfarandelagen införs i kupongskattelagen, lagen om skatt på ränta på skogskontomedel, m.m., vägtrafikskattelagen, lagen mot skatteflykt, lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter samt lagen om särskilda ordningar för mervärdesskatt för telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster.

Utredningen har ovan föreslagit regler som innebär en utökad möjlighet till förstärkt sammansättning i förvaltningsrätt. Detta inne-

bär en kompetensökning i alla de mål som är av svårare eller mer omfattande beskaffenhet.

Bland målen i förvaltningsdomstolarna kan skattemålen sägas inta en särställning. Beskattningen har en central roll i samhället och det är viktigt att det finns legitimitet för skattesystemet och förtroende för skatteprocessen. Samtidigt är det skatterättsliga området mycket omfattande och komplext. Skattemålen har dessutom blivit alltmer komplexa genom åren på grund av en ökad internationalisering, snabb rättsutveckling och hög förändringstakt i lagstiftningsarbetet. Det anförda gör det angeläget att domstolarna har de bästa möjliga förutsättningarna för att döma i skattemålen.

8.6.1 Överväganden

Två lagfarna domare

Domstolarnas svar på den av utredningen utskickade enkäten visar att dagens möjligheter att förstärka sammansättningen inte används i nämnvärd utsträckning vad gäller skattemål. Några förvaltningsrätter påpekar dock att det vore önskvärt om lagtexten gav förvaltningsrätterna större utrymme att vara två domare i skattemål (se avsnitt 8.5.1). I direktiven har skattemålen framhållits som en måltyp där det bör övervägas om reglerna om förvaltningsrättens sammansättning bör ändras. Enligt utredningens uppfattning är också skattemålen ofta av sådan beskaffenhet att de skulle tjäna på den ökade kompetens det innebär att fler lagfarna domare prövar målen. Många skattemål är omfattande och komplexa eller innehåller juridiskt komplicerade frågor. Exempel på sådana mål är mervärdesskattemål som kan involvera svåra EU-rättsliga frågor, koncernbeskattningsmål som kan vara strukturellt komplexa, mål som handlar om tillämpningen av skatteavtal, skatteflyktslagen eller ränteavdragsbegränsningar och mål som innefattar underskottsavdragsfrågor.

Skattemål intar på flera sätt en särställning bland målen i förvaltningsdomstol. Det skatterättsliga området är mycket omfattande och komplext och skattemålen kräver systemförståelse på ett annat sätt än övriga måltyper vid förvaltningsdomstolarna. Skattemålen kräver således att domaren har kunskap inte bara om de materiella frågorna i målet, utan även kunskap om och förståelse

för skattesystemet som sådant och det större sammanhang som frågorna i målet ingår i. Som exempel kan nämnas att om ett skattemål innefattar en fråga om en viss inkomst ska flyttas från ett inkomstslag till ett annat, är det viktigt att domaren inte bara fokuserar på rättsfrågan utan även kan se de faktiska skattemässiga konsekvenserna av en sådan flytt. På samma sätt är det viktigt att kunna se de faktiska skattemässiga konsekvenserna av om viss tillgång klassificeras som lagertillgång eller som inventarie.

En dom i ett skattemål blir vidare vägledande i större utsträckning och får oftare återverkningar för flera andra personer, än t.ex. en dom i ett socialförsäkringsmål.[46] Sammanfattningsvis är skattemålen en stor målgrupp där en relativt stor andel av målen är komplexa och/eller komplicerade. Enligt utredningens mening medför dessa omständigheter att det finns skäl att låta skattemålen prövas av en starkare sits i förvaltningsrätt än som i dag är fallet. Utredningen föreslår därför att antalet lagfarna domare ska utökas generellt när det gäller prövning av skattemål och tullmål i förvaltningsrätt. Utredningen anser att nämnda måltyper som huvudregel ska prövas av två lagfarna domare i förvaltningsrätt. Förslaget avviker från den i dag gällande huvudregeln om förvaltningsrättens sammansättning.[47] I nuläget ser inte utredningen anledning att låta den nya domförhetsregeln gälla i någon annan måltyp vid allmän förvaltningsdomstol än skattemål och tullmål.

Det kan diskuteras om förvaltningsrätten ska vara domför även om en av de två lagfarna domarna skulle få förhinder sedan handläggningen har påbörjats. En reglering med den innebörden skulle minska risken för att muntliga förhandlingar i skattemål behöver tas om för den händelse att en av de lagfarna domarna skulle få förhinder. Utredningen anser dock att de föreslagna bestämmelserna om tvådomarsits i skattemål är av sådan betydelse att några undantag i detta avseende inte bör gälla. Motsvarande är fallet vid förhinder för lagfaren domare i mål enligt lagen om elektronisk kommunikation.[48] Om däremot tre nämndemän ingår i rätten och

[46] I sammanhanget noteras att Skatteverket varje år fattar drygt 8 miljoner beslut om grundregistrering av inkomstdeklarationer och 1,2 miljoner beslut om ändring.
[47] Redan i dag finns det dock mål där två lagfarna domare ska ingå i förvaltningsrätten, nämligen när det gäller vissa mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK.
[48] 8 kap. 25 § LEK.

en av dem får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, bör förvaltningsrätten ändå vara domför.

Utredningen föreslår ovan att de domare som prövar skattemål ska vara specialiserade på skatterätt (ang. den närmare innebörden av specialisering, se avsnitt 7.8). När två lagfarna domare ingår i rätten vid prövning av skattemål, bör så långt det är möjligt båda vara specialiserade. Att en av domarna har arbetat kortare tid med skatterätt, kan dock kompenseras genom att den andra domaren har längre erfarenhet från skatteområdet. Enligt utredningens mening kan fiskaler som regel gärna vara en av de två domarna när skattemål avgörs. När fiskaler ingår i rätten måste dock beaktas att 10 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion (förvaltningsrättsinstruktionen) föreskriver att en förvaltningsrättsfiskal inte får tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet. Enligt utredningens mening medför bestämmelsen att fiskaler inte bör ingå i rätten när de svåraste skattemålen avgörs.

Enligt förvaltningsrättsinstruktionen får notarier handlägga vissa typer av mål, bl.a. mål som avser en fråga av betydelse för t.ex. inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.[49] Notarier får också handlägga mål av enkel beskaffenhet som inte kräver särskild erfarenhet.[50] Enligt förvaltningsrättsinstruktionen ska nämndemän alltid delta när notarier avgör tvistiga mål.[51] Trängselskattemål får dock handläggas av notarier utan att nämndemän deltar.[52] Enligt utredningens förslag ska såväl skattemål av mindre värde än hälften av prisbasbeloppet, trängselskattemål och andra skattemål av enkel beskaffenhet även fortsättningsvis vara endomarmål enligt 18 § LAFD. Notarier bör även i fortsättningen kunna handlägga dessa typer av mål, i vissa fall tillsammans med nämndemän.

[49] 20 § p. 4 förvaltningsrättsinstruktionen.
[50] 21 § förvaltningsrättsinstruktionen.
[51] 20 § tredje stycket förvaltningsrättsinstruktionen.
[52] 20 a § förvaltningsrättsinstruktionen.

Vilka mål ska omfattas av den nya domförhetsregeln?

Även om många skattemål är komplexa eller juridiskt komplicerade, finns dock också ett stort antal skattemål som inte kan betecknas som svåra. Sådana mål bör inte avgöras av en förstärkt sits eftersom mål inte ska avgöras av en ”tyngre sits än nödvändigt”. Bl.a. med hänsyn till denna princip vore det i och för sig bra om det gick att avgränsa de skattemål som ska kvalificera till en förstärkt sammansättning.

Vid huvudförhandling i dispositiva tvistemål gäller som huvudregel att tingsrätt ska bestå av tre lagfarna domare. Rätten är dock domför med en lagfaren domare om rätten anser det tillräckligt att en domare sitter i rätten och parterna samtycker till det (se 1 kap. 3 a § tredje stycket RB). En tänkbar lösning för att åstadkomma avgränsning av vilka skattemål som i förvaltningsrätt ska prövas av en förstärkt sits skulle vara att införa regler som i fråga om flexibiliteten liknar de nyss nämnda reglerna för dispositiva tvistemål i allmän domstol. I Ds 2014:24 föreslås dock att kravet på samtycke ska tas bort (se avsnitt 8.3). Det finns därför inte anledning att överväga att införa sådant krav i allmän förvaltningsdomstol.

En annan tänkbar lösning för att åstadkomma en avgränsning av vilka skattemål som ska prövas av förvaltningsrätt i förstärkt sits skulle kunna vara att införa en bestämmelse som innebär att skattemål ska avgöras av två lagfarna domare om det inte är onödigt med hänsyn till målets beskaffenhet. En sådan bestämmelse ger en tydlig huvudregel för skattemålen samtidigt som den bidrar till stor flexibilitet. En nackdel med en sådan lösning är dock att den är oförutsebar för parterna.

Slutligen finns alternativet att åstadkomma avgränsning genom att peka ut vissa typer av skattemål som ska avgöras av förvaltningsrätt i en förstärkt sammansättning. Ett sådant alternativ har fördelen att det blir tydligt för både domstol och parter vilka mål som ska avgöras i en förstärkt sammansättning, samtidigt som lösningen tar hänsyn till att det inte är alla skattemål som är av sådan beskaffenhet att de kräver två lagfarna ledamöter. Det är dock svårt att i förväg peka ut vilka typer av skattemål som bör avgöras av en förstärkt sammansättning, och vilka som inte bör göra det.

Trots de nu redovisade teoretiskt möjliga alternativen för att avgränsa vilka skattemål som ska prövas av förvaltningsrätt i en

förstärkt sits och vilka som inte ska det, bedömer utredningen att det finns sådana starka skäl mot alternativen att någon avgränsning inte bör göras. Som framhållits tidigare finns det skattemål som typiskt sett är av svårare slag, men som i det enskilda fallet inte innefattar svåra frågor. På samma sätt kan vissa typer av skattemål som generellt sett betraktas som enkla, i det enskilda fallet innefatta svåra och komplicerade frågor. Utredningen anser därför att den förstärkta domförheten – i stället för att avgränsas till vissa typer av skattemål – bör utformas som en huvudregel som ska gälla generellt för alla skattemål.

Liksom i dag ska skattemål av enkel beskaffenhet samt vissa av de typer av skattemål som anges i katalogen i 18 § LAFD även fortsättningsvis kunna avgöras av en lagfaren domare utan nämndemän (s.k. e-mål). I katalogen i 18 § LAFD finns dock ett antal måltyper som – med beaktande av att huvudregeln ska vara att skattemål ska avgöras av två lagfarna ledamöter – enligt utredningens mening är av sådant slag att de i fortsättningen inte bör avgöras av en lagfaren domare ensam. Detta gäller mål rörande bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, mål rörande uppgifts och handlings undantagande från kontroll enligt SFL eller annan skatteförfattning samt mål rörande anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna. I dag avgörs dessa måltyper av en domare utan nämndemän eftersom de är brådskande och det är svårt att med kort varsel ordna en sits med nämndemän. Utredningen föreslår nedan att skattemål som regel ska avgöras utan deltagande av nämndemän. Om detta förslag antas, behöver någon särreglering för dessa måltyper inte finnas. Det lär inte uppkomma motsvarande svårigheter att ordna en sits med två domare som arbetar vid domstolen. Dessutom anser utredningen att nämnda måltyper i sig är av sådan beskaffenhet att de som regel med fördel avgörs av två lagfarna domare.

Lagtekniskt är det inte lämpligt att använda begreppet *skattemål* för att definiera i vilka fall två lagfarna domare ska ingå i rätten. Detta eftersom skattemål är ett begrepp som inte används i lagstiftningen (jfr SFL). I stället bör bestämmelser om förvaltningsrättens domförhet knytas till prövningen av mål enligt SFL och föras in i 67 kap. denna lag. I 2 kap. 1–4 §§ SFL anges ett antal författningar som är undantagna från SFL:s tillämpningsområde. Enligt utredningens mening är flertalet av dessa av sådant slag att

de föreslagna reglerna om förvaltningsrättens sammansättning i skattemål bör gälla även när förvaltningsrätten prövar överklaganden enligt dessa lagar. Hänvisningar till de föreslagna domförhetsbestämmelserna i 67 kap. SFL bör därför införas i vissa författningar som är undantagna från SFL:s tillämpningsområde. I något fall (se nedan om tullagen) är det lämpligare att, i stället för att införa hänvisningar till 67 kap. SFL, införa motsvarande domförhetsbestämmelser i författningen i fråga.

Enligt 2 kap. 1 § SFL gäller lagen för skatt, dock inte skatt som tas ut enligt 1. kupongskattelagen (1970:624), 2. lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, 3. lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m., 4. tullagen (2000:1281), 5. lagen (2004:629) om trängselskatt, och 6. Vägtrafikskattelagen (2006:227). Enligt 2 kap. 3 § samma lag gäller lagen inte heller för punktskattepliktiga varor som 1. är omhändertagna med stöd av lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, eller 2. omfattas av ett beslut om skatt enligt samma lag. Enligt 2 kap. 4 § SFL gäller lagen inte heller för mervärdesskatt som ska redovisas och betalas enligt lagen (2011:1245) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster.

Hänvisningar till de nya domförhetsbestämmelserna i 67 kap. SFL bör således föras in i kupongskattelagen (1970:624) som visserligen innehåller hänvisningar till 67 kap. SFL, men bara till de delar i kapitlet som gäller överklagande av förvaltningsrätts och kammarrätts avgörande.

Lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter innehåller endast delvis hänvisning till 67 kap. SFL[53] och bör i 4 kap. kompletteras med en hänvisning till de föreslagna bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. SFL.

Även i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel m.m. samt i vägtrafikskattelagen (2006:227) bör hänvisningar till den nya domförhetsbestämmelsen i SFL införas, även om mål en-

[53] Se 4 kap. 9 a § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

ligt dessa lagar sannolikt ofta är av enkel beskaffenhet och kan dömas av en ensam domare.

Lagen (2011:1245) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster innehåller fr.o.m. den 1 januari 2015 vissa bestämmelser som hänvisar till hela 67 kap. SFL, och vissa bestämmelser som innehåller hänvisningar som är begränsade till vissa bestämmelser i 67 kap. SFL. De sistnämnda bestämmelserna bör utvidgas så att hänvisningarna omfattar även de nya bestämmelserna i SFL.

Tullagen (2001:281), som är undantagen från SFL, har i 1 kap. 8 § vissa hänvisningar till SFL. 67 kap. SFL ingår dock inte i dessa hänvisningar. I stället finns i tullagen ett kapitel (9 kap.) med särskilda bestämmelser om överklagande. Detta kapitel bör kompletteras med bestämmelser motsvarande de som föreslås i 67 kap. SFL.

När det gäller övriga lagar som undantas från SFL:s tillämpningsområde behöver inga lagstiftningsåtgärder vidtas med anledning av förvaltningsrättens nya domförhetsregler i skattemål. Mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt ska således även fortsättningsvis vara e-mål enligt 18 § LAFD och lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter har bestämmelser om överklagande till tingsrätt och hovrätt, varför det beträffande denna lag inte är aktuellt med bestämmelser om domförhet för förvaltningsrätt.

Lagen (1995:575) mot skatteflykt, som inte nämns i SFL, bör omfattas av de nya bestämmelserna om förstärkt sammansättning vid prövning i förvaltningsrätten. Lagen innehåller en hänvisning till 67 kap. SFL, men bara ”i tillämpliga delar” och endast såvitt gäller handläggning av framställning om tillämpning av lagen och i fråga om överklagande av beslut med anledning av sådan framställning. Hänvisningen bör därför förtydligas.

Det finns flera lagar rörande skatter och avgifter, utöver de som anges ovan. Vissa av dem innehåller allmänna hänvisningar till 67 kap. SFL. För dessa kommer alltså de föreslagna bestämmelserna om förstärkt sammansättning i förvaltningsrätten att gälla, även om skatten eller avgiften inte tas ut enligt SFL (jfr t.ex. 34 a § lagen [1994:1564] om alkoholskatt). Andra lagar innehåller inga sådana hänvisningar. När förvaltningsrätten prövar överklaganden av beslut enligt sådana lagar ska de regler om förvaltningsrättens sammansättning som finns i LAFD fortsätta att gälla. Förvaltnings-

rätten kommer i sådana situationer vanligtvis att utgöras av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Utöver nämnda författningsändringar ska 17 § LAFD ändras så att upplysningen i tredje stycket om vilka författningar som innehåller särskilda domförhetsregler omfattar även tullagen och SFL. Enligt utredningens mening behöver sådana författningar som endast hänvisar till bestämmelserna i SFL inte anges i detta stycke.

Nämndemannamedverkan

I dag gäller att mål av enkel beskaffenhet får avgöras av en lagfaren domare utan medverkan av nämndemän (s.k. e-mål, jfr 18 § fjärde stycket 1 LAFD). Denna bestämmelse är tillämplig på alla typer av mål, däribland skattemål. Vidare finns ett antal olika typer av skattemål för vilka är uttryckligen föreskrivet att de får avgöras som e-mål (se den s.k. katalogen i 18 § fjärde stycket 2–8 LAFD). Detta gäller bl.a. mål om bevissäkring och betalningssäkring (18 § fjärde stycket punkt 2 LAFD), mål om anstånd med betalning av skatt (18 § fjärde stycket punkt 4 LAFD) och mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet (18 § fjärde stycket punkt 6 LAFD). I dag avgörs omkring hälften av alla skattemål med nämnd och hälften som e-mål. Ibland avgörs s.k. e-mål av en notarie tillsammans med tre nämndemän.

Enligt 18 § andra stycket LAFD ska mål, som annars i och för sig skulle få avgöras som e-mål enligt fjärde stycket samma paragraf, prövas av fullsutten rätt om det är påkallat av särskild anledning (t.ex. om målet är svårbedömt, betydelsefullt eller principiellt viktigt).[54] Fullsutten rätt består enligt 17 § LAFD av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Flera förvaltningsrätter har inom ramen för den av utredningen utsända enkäten framfört åsikten att skattemål generellt bör kunna avgöras utan medverkan av nämndemän. Det noteras även att

[54] Detsamma gäller om det är fråga om beslut som inte innefattar prövning av målet i sak, se 18 § andra stycket LAFD.

Nämndemannautredningen har funnit att skattemålen är av sådant slag att nämndemannamedverkan inte är ändamålsenlig.[55]

Utredningen föreslår ovan att antalet lagfarna ledamöter vid förvaltningsrättens avgörande av skattemål i framtiden som huvudregel ska vara två i stället för, som i dag, en lagfaren ledamot. Ett av skälen bakom förslaget är att skattemål i stor utsträckning är så juridiskt komplicerade och komplexa att de för en rättssäker och kvalitativ prövning bör avgöras av fler än en lagfaren domare.

Det faktum att skattemål i stor utsträckning är så juridiskt komplicerade och komplexa gör att möjligheterna för en nämndeman att bidra till ökad kvalitet i beslutsprocessen och påverka beslutens innehåll är begränsade. Enligt vad utredningen har erfarit är nämndemännens inflytande i praktiken mycket begränsat i skattemål.

Till detta kommer att nämndemännens funktion som bollplank minskar i och med att antalet lagfarna domare utökas till två i förvaltningsrätten. Under anförda omständigheter saknas det enligt utredningens mening skäl att behålla den huvudregel som innebär att nämndemän ska delta i avgörandet av skattemålen.

Tankegången att skattemål bäst avgörs av kvalificerade handläggare är inte ny. För ett par år sedan avskaffades de s.k. skattenämnderna vid Skatteverket och ersattes av kvalificerade beslutsfattare. I samband härmed anfördes bl.a. att i takt med att skattelagstiftningen har blivit mer omfattande och komplicerad ställs allt större krav på kunskaper inom ekonomi och juridik för att det ska vara möjligt att sätta sig in i de enskilda ärendena. Möjligheterna för en lekman att bidra till ökad kvalitet i beslutsprocessen och påverka beslutens innehåll har därmed blivit mindre. Lekmännens inflytande ansågs i realiteten vara mycket begränsat. Vidare anfördes att lekmannaledamöternas insyn i Skatteverkets verksamhet var begränsad till den del av beslutsfattandet som nämnden deltar i. Värdet av den insynen ansågs inte tillräckligt stort för att motivera skattenämndernas existens.[56] På motsvarande sätt kan inte heller insynsskäl anses motivera medverkan av nämndemän i skattemål.

Enligt utredningens mening är det mot bakgrund av det anförda logiskt att som ett nästa steg som huvudregel låta skattemål i dom-

[55] SOU 2013:49 s. 179 f.
[56] Prop. 2010/11:165 s. 586 f.

stol avgöras av enbart lagfarna domare. Detsamma bör gälla tullmål. Möjligheten att använda nämndemän i skattemål bör dock inte tas bort helt. Många skattemål innefattar frågor rörande värdering av bevisning och skälighet. I vissa fall kan frågorna om bevisvärdering och skälighetsbedömningar vara av sådan omfattning att deltagande av nämndemän skulle vara värdefullt bl.a. genom att de kan bidra med sina praktiska erfarenheter. Nämndemän bör därför kunna ingå i rätten om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i målet. Det bör vara upp till den ansvarige domaren att bestämma om nämndemän ska ingå i rätten.

I nuläget ser inte utredningen anledning att låta motsvarande gälla i någon annan måltyp vid allmän förvaltningsdomstol.

8.6.2 Effekter av de föreslagna sammansättningsreglerna

Om antalet lagfarna ledamöter utökas till två medan nämndemännen tas bort, kan den situationen uppstå att rättens två ledamöter har olika åsikter beträffande frågan om överklagandet ska bifallas eller avslås, dvs. att en röstar för bifall och en röstar för avslag. Situationen är inte ny. Motsvarande situation kan uppstå redan i dag eftersom förvaltningsrätten består av ett jämnt antal ledamöter. Enligt omröstningsreglerna ska i en sådan situation ordförandens röst gälla.[57] Om frågan handlar om huruvida skattetillägg ska tas ut eller inte, ska den röst som innefattar den för den enskilde lindrigaste eller minst ingripande utgången gälla.[58]

Det skulle kunna hävdas att om antalet lagfarna ledamöter utökas till två medan nämndemännens tas bort, den domare som inte är ordförande riskerar att inta rollen som en passiv s.k. ”sleeping partner”. Ett sådant synsätt är dock enligt utredningens mening för det första att förringa domarnas integritet och ansvarskänsla på ett sätt som inte överensstämmer med verkligheten. Dessutom innebär en sammansättning bestående av två lagfarna ledamöter avgörande fördelar i förhållande till den sammansättning som gäller för förvaltningsrätt i dag. Ledamöterna kommer till exempel vid överläggningen till dom och vid avfattandet av domen ha helt andra möjligheter att diskutera olika lösningar och motiveringar än i dag. Det är

[57] Jfr 26 § LAFD samt 16 kap. 3 § RB.
[58] Jfr 26 § LAFD samt 29 kap. 3 § RB.

stadiet före den eventuella omröstningen, och efter omröstningen men före domens slutliga avfattande, som den tillkommande ledamoten gör sin främsta insats genom att låta den andre ledamoten pröva styrkan i sina argument och formuleringar. Det är härigenom man uppnår den stora förbättringen i rättssäkerhetshänseende i förhållande till en sammansättning som endast innehåller en lagfaren domare.[59]

Den skulle också kunna hävdas att en sammansättning med två lagfarna domare ökar risken för skiljaktiga meningar. I den mån detta påstående stämmer, noteras att det inte nödvändigtvis skulle vara en nackdel. Tvärtom kan en skiljaktig mening underlätta för den förlorande parten att bedöma sina chanser med ett överklagande och för den högre rätten att få olika aspekter på målet belysta.[60]

[59] Jfr Gullnäs och Eklyckes reservation till Rättegångsutredningen som refererats i avsnitt 8.3.
[60] Ibid.

9 Vissa frågor rörande särskilda ledamöter

Enligt direktiven ska utredningen bl.a.

- överväga om särskilda ledamöter i ökad utsträckning bör kunna ingå i rätten när det finns behov av särskild fackkunskap, och
- överväga om det bör införas regler om kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten och en lagfaren ledamot får förhinder.

I direktiven anförs beträffande uppdraget att överväga behovet av särskilda ledamöter i fler måltyper, att särskilda ledamöter är ett sätt att tillföra domstolarna särskild sakkunskap och därigenom höja kvaliteten i avgörandena. Enligt direktiven finns det anledning att överväga om särskilda ledamöter bör kunna delta även i andra mål i allmän förvaltningsdomstol än i dag, t.ex. i vissa skattemål, när behov av särskild fackkunskap föreligger.

Beträffande uppdraget att överväga regler om kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten och en lagfaren ledamot får förhinder, anförs i direktiven bl.a. följande. Det är viktigt att reglerna om rättens domförhet när en ledamot får förhinder under handläggningen är utformade så att ett ändamålsenligt och rättssäkert förfarande säkerställs. De regler som träder i kraft den 1 juli 2013 avser kammarrättens domförhet när en lagfaren ledamot eller en nämndeman får förhinder när rätten består av lagfarna ledamöter eller lagfarna ledamöter och nämndemän. Även domförhet vid förhinder för en särskild ledamot är reglerat. I propositionen *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess* anförde regeringen att det saknades tillräckligt underlag för att överväga en reglering av domförhet vid förhinder för lagfaren ledamot i mål där

särskilda ledamöter ingår i rätten (prop. 2012/13:45 s. 149). Enligt direktiven finns anledning att överväga sådana regler.

9.1 Bör särskilda ledamöter införas i fler måltyper?

9.1.1 Gällande regler m.m.

De allmänna förvaltningsdomstolarna

I de allmänna förvaltningsdomstolarna förekommer i dag särskilda ledamöter i mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), i mål om fastighetstaxering enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), i mål enligt lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och i mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK.[1]

Vid prövning av mål om laglighetsprövning ska två särskilda ledamöter ingå i rätten i såväl förvaltningsrätten som kammarrätten. Ledamöterna förordnas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för tre år (13 b § respektive 17 b § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD). De särskilda ledamöterna ska ha god kännedom om kommunal verksamhet. Särskilda ledamöter i mål om laglighetsprövning infördes när prövningen av s.k. kommunalbesvär flyttades från länsstyrelserna till kammarrätterna. Länsstyrelserna hade genom sin verksamhet haft god kännedom om kommunala förhållanden och kommunal kompetens och det ansågs viktigt att kammarrätternas avgöranden kunde grundas på samma sakkunskap. Behovet av sakkunskap ansågs vara särskilt påtaglig i mål som rörde den kommunala kompetensen. För bedömningen av dessa mål krävdes enligt departementschefen, utöver rent kommunalrättsliga kunskaper, en god kännedom om kommunala förhållanden i allmänhet. Detta berodde bl.a. på att den allmänna kompetensbestämmelsen i kommunallagen var utformad som en generalklausul och till stor del fick sitt innehåll genom praxis. Möjligheten att hämta in sakkunnigutlåtanden tillgodosåg enligt departements-

[1] Domarnämnden beslutar om förordnanden av de särskilda ledamöterna, se 1 § förordningen (2013:391) om Domarnämndens förordnande av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol.

chefen inte behovet av kommunal sakkunskap och behovet kunde inte heller tillgodoses genom nämndemännens deltagande.[2]

Vid prövning av mål om fastighetstaxering ska i förvaltningsrätten ingå en värderingsteknisk ledamot och i kammarrätten två särskilda ledamöter (21 kap. 8 § respektive 22 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen). Bland ledamöterna ska sakkunskap beträffande värdering av olika slag av fastigheter finnas företrädd (21 kap. 9 § och 22 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar värderingstekniska ledamöter i förvaltningsrätterna för en taxeringsperiod och särskilda ledamöter i kammarrätterna för viss tid (21 kap. 10 § och 22 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen).[3]

I mål om åldersgränser för film ska det både i förvaltningsrätten och kammarrätten ingå två särskilda ledamöter (12 a § och 13 § lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt). Dessa ledamöter ska ha särskilda kunskaper om film respektive i beteendevetenskap. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar för viss tid de som ska tjänstgöra som särskilda ledamöter i förvaltningsrätten och kammarrätten vid handläggning av mål enligt lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt. I förarbetena konstaterade föredragande statsrådet att vid prövning av en censurfråga skulle kammarrätten, om särskilda ledamöter inte ingick i rätten, för att få ett tillfredsställande underlag för sitt avgörande sannolikt behöva inhämta utlåtande från sakkunniga mer eller mindre regelmässigt. En ordning med sakkunnigbevisning innebar enligt statsrådet alltid en viss omgång, även om förvaltningsprocesslagen i och för sig gav möjlighet att inhämta utredningen i smidiga former. En processekonomiskt mer fördelaktig ordning skulle enligt statsrådet dock kunna uppnås, om man lät två personer med särskilda kunskaper i beteendevetenskapliga ämnen eller om film ingå i rätten som särskilda ledamöter. Statsrådet konstaterade att förebilder för en sådan ordning fanns inte bara vid de allmänna domstolarna (fastighetsmål och mål om ekonomisk brottslighet) utan också vid kammarrätterna (fastighetstaxeringsmål och kommunalbesvärsmål) samt

[2] Prop. 1979/80:105 s. 36 f.
[3] I prop. 2013/14:169 föreslås vissa ändringar i fråga om nämndemännen i fastighetstaxeringsmål (s. 9).

att erfarenheterna i allt väsentligt torde vara positiva. Han föreslog därför att två särskilda ledamöter skulle ingå i rätten.[4]

I mål enligt LEK ska i regel två ekonomiska experter delta när förvaltningsrätten respektive kammarrätten avgör mål som avser konkurrensfrämjande åtgärder enligt den lagen (8 kap. 25 respektive 26 §§ LEK). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar för viss tid de personer som ska tjänstgöra som ekonomiska experter (8 kap. 27 § LEK). Vid införandet av bestämmelserna om att ekonomiska experter ska ingå i förvaltningsrätten och kammarrätten vid prövning av mål om elektronisk kommunikation anförde regeringen bl.a. följande.

> Det kan konstateras att de bedömningar som måste göras i ärenden enligt LEK såväl av PTS som av domstolarna är komplicerade på flera sätt, inte minst ekonomiskt. Det har riktats kritik mot att metoderna för att göra marknadsanalyser och sättet att motivera beslut i sådana mål inte är utvecklade. Vidare har domstolarnas överprövning av definitioner av relevanta marknader och av skyldighetsbeslut kritiserats. Det har därvid hävdats att domstolarna inte besitter tillräcklig kunskap i de frågeställningar som aktualiseras. De flesta remissinstanser som uttalat sig i frågan är i huvudsak positiva till utredningens förslag att särskilda ledamöter skall delta även vid prövning i länsrätten och kammarrätten av mål enligt LEK.(…)
>
> Enligt regeringens mening är det mycket viktigt att förvaltningsdomstolarna i mål om överklagade SMP-beslut och om överklagade skyldighetsbeslut har tillgång till såväl ett tillfredsställande underlag för sina avgöranden som tillräcklig kunskap i sakfrågorna. Avgörandena har stor betydelse för samhällsekonomin och främjandet av konkurrens på de aktuella marknaderna. Ett system med experter som deltar i avgörandena tillför värdefull sakkunskap på ett område som är ekonomiskt komplicerat. Visserligen har domstolarna enligt 24 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) möjlighet att inhämta yttranden från sakkunniga. Ett sådant förfarande är dock tidsödande. Det kommer inte heller att i praktiken kunna förenas med det krav på skyndsam handläggning av mål som regeringen föreslår i avsnitt 5.4. Möjligheten att inhämta sakkunnigyttranden är alltså inte tillräcklig. Ekonomiska experter bör därför ersätta nämndemän som ledamöter av rätten vid vissa av länsrättens avgöranden av mål enligt LEK.(…)
>
> Ekonomiska experter bör till en början delta i avgöranden som rör överklagande av SMP-beslut samt beslut om åläggande av skyldigheter med stöd av 4 kap. 4 § och 5 kap. 13 och 14 §§ LEK.

[4] Jfr prop. 1989/90:70 s. 60, bet. 1989/90:KrU30, rskr. 1989/90:309.

Flera remissinstanser har dessutom anfört att de särskilda ledamöterna även bör delta vid avgörandet av tillsyns- och tvistlösningsmål. Det har hävdats att särskilt innehållet i kostnadsmodeller kräver kunskap i ekonomiska frågor som en domstol normalt saknar. Regeringen instämmer i bedömningen att det, av de av remissinstanserna anförda skälen, är värdefullt att ekonomiska experter deltar även i tillsyns- och tvistlösningsmål, om det överklagade beslutet grundar sig på ett beslut om särskilda skyldigheter enligt LEK.[5]

Sakkunniga i allmänna förvaltningsdomstolar

Utöver särskilda ledamöter finns även andra sätt att tillföra rätten sakkunskap.

Enligt 24 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, får rätten inhämta yttrande eller anlita sakkunnig beträffande viss fråga som kräver särskild sakkunskap. Sådant yttrande kan inhämtas och anlitande ske från myndighet, tjänsteman eller annan.

Enligt 24 § andra stycket FPL gäller i fråga om sakkunnig 40 kap. 2–7 och 12 §§ rättegångsbalken, RB, i tillämpliga delar. Dessa bestämmelser handlar bl.a. om att den sakkunnige inte får vara jävig, att parterna ska få tillfälle att yttra sig över valet av sakkunnig och att sakkunnigutlåtandet ska hållas tillgängligt för parterna.

Fram till den 1 juli 2013 fanns en annan möjlighet för allmänna förvaltningsdomstolar att inhämta fackkunskap, nämligen genom s.k. särskild fast sakkunnig. Särskilda fasta sakkunniga fick enligt 29 § LAFD, på begäran av en allmän förvaltningsdomstol, förordnas av regeringen för viss tid i syfte att tillhandagå domstolen med utlåtande. En sådan särskild sakkunnig var inte en del av rätten och hade inte någon annan funktion i processen än andra offentliga sakkunniga, dvs. sakkunniga enligt 24 § första stycket FPL, vilka förordnas av domstol.[6] Med stöd av detta lagrum har regeringen tidigare förordnat auktoriserade revisorer att som särskilda sakkunniga bistå Kammarrätten i Stockholm med utlåtanden i frågor som rör bokföring m.m. Regeringen har även förordnat läkare och tandläkare för att bistå de allmänna förvaltningsdomstolarna med utlåtanden i medicinska frågor. De senaste åren

[5] Prop. 2006/07:119 s. 19 ff.
[6] Prop. 1971:30 del 2 s. 111.

har dock inga sådana särskilda sakkunniga förordnats enligt 29 § LAFD och möjligheten för regeringen att förordna sakkunniga med stöd av 29 § LAFD togs därför bort genom prop. 2012/13:45. I propositionen anförde regeringen att eftersom dessa sakkunniga inte hade ställning som domare i processen kan uppgiften att förordna dem med fördel fullgöras av domstolarna själva (enligt 24 § LAFD, *utr. anm.*).[7]

De allmänna domstolarna

Även i de allmänna domstolarna förekommer särskilda ledamöter i vissa måltyper. I patentmål ska till exempel i regel två tekniskt sakkunniga ledamöter ingå i rätten i både tingsrätten och hovrätten.[8] Sådana ledamöter förordnas enligt 68 § patentlagen (1967:837) av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer för tre år. Möjligheten till delegation har inte utnyttjats. Ett annat exempel är mål i mark- och miljödomstolarna. I mål eller ärende där mark- och miljödomstol är första instans ska i regel två särskilda ledamöter ingå i rätten. Sådana ledamöter förordnas enligt 2 kap. 3 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Uppgiften har delegerats till Domarnämnden.[9]

Vid prövning av vidlyftiga eller annars särskilt krävande mål om allmänt åtal i vilka bedömningen av ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden har väsentlig betydelse får, under vissa förutsättningar, en eller två särskilda ledamöter ingå i tingsrätten. Om det finns behov av särskild fackkunskap inom rätten i fråga om ekonomiska förhållanden, får en person som har förordnats av regeringen som ekonomisk expert ingå i rätten. Om det finns

[7] Prop. 2012/13:45 s. 159.

[8] I departementspromemorian *Patent- och marknadsdomstol* (Ds 2014:2) föreslår regeringen att domstolsprövningen av immaterialrättsliga, marknadsföringsrättsliga och konkurrensrättsliga frågor ska ske samlat i en särskild domstol i första instans (Patent- och marknadsdomstolen) och en särskild domstol i andra instans (Patent- och marknadsöverdomstolen). Stockholms tingsrätt ska vara Patent- och marknadsdomstol och Svea hovrätt ska vara Patent- och marknadsöverdomstol. Högsta domstolen ska som sista instans ha ansvar för prejudikatbildningen. Särskilda ledamöter (tekniska eller ekonomiska) ska även fortsättningsvis ingå i rätten vid prövningen av mål vid Patent- och marknadsdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen (s. 245 ff. och 255 ff.).

[9] Se förordningen (2013:391) om Domarnämndens förordnande av särskilda ledamöter i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol.

behov av särskild fackkunskap inom rätten i fråga om skatterättsliga förhållanden, får en person som är eller har varit lagfaren domare i allmän förvaltningsdomstol ingå i rätten (1 kap. 8 § och 2 kap. 4 a § RB). De ekonomiska experterna förordnas av regeringen för tre år i taget (4 kap. 10 a § RB). Även i hovrätten får särskilda ledamöter med ekonomisk eller skatterättslig sakkunskap ingå i rätten. Till skillnad från vad som gäller för tingsrätt kan experterna även medverka vid hovrättens handläggning av tvistemål. För hovrättens del finns det inte heller något uttryckligt krav på att målen ska vara vidlyftiga eller annars särskilt krävande (2 kap. 4 a § RB).

De bestämmelser som ger möjlighet att förordna ekonomisk eller skatterättslig expert trädde i kraft den 1 juli 1985.[10] I förarbetena angav regeringen att handläggningen av mål om kvalificerad ekonomisk brottslighet ställde höga krav på domstolarna och att rätten många gånger måste sätta sig in i komplicerade ekonomiska transaktioner.[11] Genom att ge domstolarna möjlighet att i kvalificerade mål om ekonomisk brottslighet knyta till sig ekonomisk och skatterättslig expertis som ledamöter, ökade enligt regeringen deras möjligheter att driva processen effektivt och att komma fram till materiellt riktiga domar.[12] Medverkan av ekonomisk expertis är i första hand tänkt för gäldenärsbrott, skattebrott och valutabrott medan medverkan av skatterättslig expertis främst är tänkt för skattebrottmål.[13] Beträffande skatteexpertisen konstaterade regeringen att de vanliga juristdomarna i tingsrätter och hovrätter visserligen är väl skickade att själva orientera sig tillräckligt inom detta specialområde av juridiken. Enligt regeringen går det emellertid inte att bortse från att detta kunskapsinhämtande sker snabbare och effektivare om speciellt kunnig personal är tillgänglig, åtminstone om det gäller frågor av mer kvalificerad beskaffenhet. Dessutom ansåg regeringen att skatteexpertis skulle kunna bedöma den sannolika utgången av skattefrågan och därmed bidra till att skattebrottmål behöver vilandeförklaras i mindre utsträckning.[14] Domstolarna får bland de förordnade experterna välja den som är mest lämpad med hänsyn

[10] Prop. 1984/85:178, JuU 1984/85:39, rskr. 1984/85:360.
[11] A. a. s. 12.
[12] A. a. s. 16.
[13] A. a. s. 46 f.
[14] A. a. s. 23 ff.

till bl.a. den specialistkompetens som krävs. Det är i första hand kvalificerade revisorer som utses till ekonomiska experter. Även andra personer med tillräcklig insikt i och erfarenhet av företagsekonomiska frågor kan emellertid utses.[15]

I konkurrensmål och marknadsföringsmål ska i vissa fall ekonomiska experter delta i tingsrätten. Dessa förordnas av regeringen för viss tid enligt 8 kap. 11 § konkurrenslagen (2008:579) respektive 58 § marknadsföringslagen (2008:486), MFL. Beträffande konkurrensmål anförde regeringen i förarbetena till den tidigare konkurrenslagen (1993:20) att de konkurrensrättsliga avgörandena innehåller ekonomiska framtidsbedömningar som kan vara avgörande för enskilda företag och hela branscher. Alla de frågor som prövas av Stockholms tingsrätt och som får överklagas till Marknadsdomstolen krävde enligt regeringen, i större eller mindre omfattning, ekonomisk sakkunskap. Genom sakkunnigbevisning var det enligt regeringen i och för sig möjligt att i specifika frågor tillföra rätten denna kunskap. De konkurrensrättsliga målen och ärendena var emellertid enligt regeringen sådana att det vid prövningen av dem krävdes kunskaper i relevanta ekonomiska spörsmål på ett mer allmänt plan. Därtill kom att överinstansen, Marknadsdomstolen, hade ledamöter som var kvalificerade ekonomiska experter. Regeringen bedömde att den sakliga kompetensen borde vara densamma i underrätt och överrätt eftersom en annan ordning skulle strida mot principen att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans. Regeringen bedömde därför att Stockholms tingsrätt skulle förstärkas med ekonomiska experter som deltog vid prövningen av de konkurrensrättsliga mål och ärenden som får överklagas hos Marknadsdomstolen.[16]

Beträffande konkurrensmål konstaterade regeringen i förarbetena att behovet av ekonomisk expertis i marknadsföringsmål generellt sett var mindre än i konkurrensmål. I vissa marknads-

[15] Prop. 1984/85:178 s. 21. Det finns möjlighet att använda domare från förvaltningsdomstol i allmän domstol, se 23 och 50 a §§ förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion samt reglerna om adjunktion m.m. i 23 och 44 §§ förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion. För de högsta instanserna saknas i dag reglering som möjliggör ett utbyte, men det finns förslag om att införa sådana regler, se SOU 2011:42 *En reformerad domstolslagstiftning*. Regeringsformen har också ändrats så att det inte finns hinder för en sådan lösning, se prop. 2009/10:80 s. 130.
[16] Prop. 1992/93:234 s. 3 och 8 f.

föringsmål var dock en sådan expertmedverkan enligt regeringens bedömning en väsentlig förutsättning för att tvistefrågorna skulle bli så allsidigt och djupgående belysta som sakens beskaffenhet krävde. Därtill kom att överinstansen, Marknadsdomstolen, hade ledamöter som var kvalificerade ekonomiska experter. Därför föreslog regeringen att MFL:s bestämmelser om Stockholms tingsrätts sammansättning i marknadsföringsmål skulle ges samma innehåll som motsvarande bestämmelser i konkurrenslagen. Regeringen påpekade vikten av att det bland de ekonomiska experterna utsågs sådana som hade insikt och kunskap i konsumentfrågor.[17]

Det finns även exempel på särskilda ledamöter som inte förordnas av regeringen eller av den myndighet regeringen bestämmer. Särskilda ledamöter i mål om klander av dispasch utses enligt 21 kap. 11 § sjölagen (1994:1009) av tingsrätten. Detsamma gäller för särskilda ledamöter vid sammanträde för sjöförklaring (18 kap. 10 § sjölagen).

9.1.2 Några tidigare förslag

Psykiatrisk tvångsvård

Frågan om expertledamöters medverkan i mål om psykiatrisk tvångsvård diskuterades i proposition 1990/91:58. Lagrådet ansåg vid sin granskning av lagförslaget att länsrätten vid prövningen av målen skulle förstärkas med en erfaren psykiatriker. Möjligheten för länsrätten att anlita en psykiatriker som utomstående sakkunnig ansåg Lagrådet inte utgjorde ett likvärdigt alternativ. Ett sådant alternativ tillgodosåg inte rättens behov vid överläggningen till dom av sakkunskap till hjälp vid bedömningen av den medicinska argumentationen.[18]

Departementschefen hade förståelse för att sakkunskap i medicinska frågor behövde kunna utnyttjas vid den rättsliga prövningen. Att låta en erfaren psykiatriker delta som ledamot i alla mål som avgjordes av fullsutten rätt skulle enligt departementschefen naturligtvis ge en garanti för att psykiatriska frågeställningar blev väl belysta inför rättens avgörande. Enligt departements-

[17] Prop. 1994/95:123 s. 128 f.
[18] Prop. 1990/91:58 s. 406.

chefens 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 var till fördel utan också var förenad med en klar nackdel från rättssäkerhetssynpunkt. En viktig aspekt var att det låg nära till hands och i varje fall inte kunde uteslutas att en läkarledamot under överläggning inför domstolens avgörande lämnade upplysningar i medicinska frågor av sådan innebörd att beslutsunderlaget tillfördes något nytt utan att patienten fick del av uppgifterna och bereddes möjlighet att bemöta dessa. Departementschefen framhöll att det således fanns en risk för att avgörandet av målet kom att bygga på väsentliga medicinska uppgifter och bedömningar som inte hade kommunicerats med parten. Mot denna bakgrund var hon inte beredd att förorda en lösning med en särskild ledamot i rätten.[19]

Rättegångsutredningen

Rättegångsutredningen föreslog i sitt delbetänkande *Expertmedverkan och specialisering* (SOU 1987:13) att det skulle vara möjligt för tingsrätt och hovrätt att öka sin kompetens i mål där det behövs ekonomisk, medicinsk, teknisk eller annan särskild fackkunskap. Behovet kunde enligt utredningen uppkomma inte bara i eko-mål, där möjligheten till expertmedverkan redan fanns, utan också i andra målkategorier. Som exempel nämnde utredningen mål om fel i fastighet, mål inom data- och miljöområdena, mål om skadestånd som rör medicinska förhållanden och mål om entreprenad. Enligt förslaget skulle den ökade kompetensen åstadkommas genom att tingsrätterna och hovrätterna gavs en generell möjlighet att anlita experter i mål och ärenden som kunde tas upp av allmän domstol och där prövades av enbart lagfarna domare eller lagfarna domare och nämndemän. En förutsättning för att domstolarna skulle få anlita experthjälp föreslogs vara att prövningen av ett mål eller ärende väsentligen främjades genom att en expert ingick i rätten. Med expert avsågs en person med särskild fackkunskap i annat än juridiska ämnen. Experten skulle genom

[19] Prop. 1990/91:58 s. 184 f.

utbildning eller yrkeserfarenhet ha förvärvat särskild fackkunskap i det ämne som var aktuellt i det enskilda målet samt vara lämplig att tjänstgöra som särskild ledamot i tingsrätt eller hovrätt. Som exempel på personer som kunde komma i fråga för expertuppdrag nämnde utredningen revisorer, ingenjörer och läkare. Även om behovet av särskild fackkunskap inom rätten nästan alltid borde bli tillgodosett genom att rätten anlitade en expert, kunde det enligt utredningen i mål som rörde skilda fackområden kunna uppkomma behov av expertis på mer än ett område. För sådana fall förslog utredningen att rätten kunde anlita ytterligare en expert.

Vid remissförfarandet anfördes bl.a. följande skäl mot utredningens förslag. Det kan bli svårt att förutse vilken sammansättning rätten kommer att ha i mera komplicerade mål, och en viss slumpmässighet kommer att styra rättens sammansättning. Att en så väsentlig sak som rättens sammansättning på detta sätt kommer att bli osäker kan ifrågasättas. Det finns risk för att kunskap tillförs domstolen över huvudet på parterna. Det blir svårt att finna personer som både besitter aktuella specialkunskaper och är lämpliga att verka som meddomare. Det är olämpligt att en särskild ledamot med specialkunskaper inom ett visst område utan erfarenhet av den dömande verksamheten är med och avgör stundtals svåra bevisvärderingsfrågor eller svåra juridiska problem i komplicerade mål. Det finns risk för komplikationer när det i en fråga finns olika åsikter bland experterna.

I den proposition som behandlade utredningens förslag konstaterade departementschefen att rättegångsutredningens förslag vid remissbehandlingen hade fått ett blandat mottagande. Departementschefen anförde bl.a. att det obestridligen var viktigt att domstolarna kunde tillföras sakkunskap så att handläggningen av exempelvis invecklade mål med teknisk eller ekonomisk anknytning underlättades. Detta fick dock enligt honom inte ske till priset av en minskad rättssäkerhet för parterna eller ett minskat förtroende från allmänhetens sida. Med den utgångspunkten var enligt departementschefen de kritiska synpunkter som hade framkommit vid remissbehandlingen värda beaktande. Till detta kom enligt departementschefen att det kunde ifrågasättas om behovet av en förstärkning av domstolarna egentligen var så stort som utredningen hade hävdat. Även om antalet sakligt komplicerade mål vid domstolarna hade ökat, talade vad som hade framkommit i

lagstiftningsärendet enligt hans mening inte för att det skulle finnas sådana vinster att hämta med ett system med expertledamöter att de skulle överväga de invändningar från principiella, organisatoriska och ekonomiska utgångspunkter som kunde riktas mot ett sådant system. Departementschefen var därför inte beredd att förorda att utredningens förslag i denna del genomfördes.[20]

Målutredningen

Målutredningen fann i sitt betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44) att särskilda sammansättningsregler, som innebär att särskilda ledamöter deltar i handläggningen, är ett ändamålsenligt sätt att i vissa fall uppnå särskild sakkunskap. Åtgärden bör enligt Målutredningen användas när det finns ett behov av specifik sakkunskap och behovet inte kan eller inte bör tillgodoses genom sakkunnigbevisning. Målutredningen konstaterade bl.a. att det finns behov av fackkunskap av olika slag vid handläggningen av många typer av mål, men att det vid handläggningen av vissa typer av mål krävs särskild sakkunskap som endast personer med utbildning och erfarenhet inom det specifika sakområdet har. Sakkunskapen måste i dessa fall på något sätt tillföras rätten. Genom sakkunnigbevisning är det möjligt att tillföra rätten kunskap i specifika frågor. Om det föreligger ett behov av kunskap på ett mer allmänt plan, ligger det dock enligt Målutredningen närmare till hands att låta särskilda ledamöter som besitter den aktuella sakkunskapen delta i handläggningen av den aktuella måltypen. Enligt Målutredningen kan det i dessa fall vara av stort värde för domstolen att sakkunskapen finns företrädd bland ledamöterna, kanske främst för att den särskilda ledamoten i samband med överläggning till dom eller beslut ska kunna bidra till att bedöma processmaterialet, inklusive parternas argumentation.

Om behovet av särskild fackkunskap är generellt för en viss måltyp, talar enligt Målutredningen också det för att låta särskilda ledamöter delta i handläggningen då en ordning med särskilda ledamöter i dessa fall har processekonomiska fördelar jämfört med att i varje mål inhämta sakkunnigbevisning.[21]

[20] Prop. 1989/90:71 s. 33 ff.
[21] SOU 2010:44 s. 387 f.

9.1.3 Domstolarnas och ombudens inställning

Domstolarna har inom ramen för den av utredningen utsända enkäten yttrat sig i fråga om behovet av särskilda ledamöter i fler måltyper. De flesta förvaltningsrätterna anser inte att särskilda ledamöter bör finnas i större utsträckning än i dag. Behovet av särskild sakkunskap anses kunna tillgodoses genom anlitande av sakkunnig. Endast en förvaltningsrätt uppger att ekonomisk sakkunskap vore önskvärd.

Kammarrätterna redovisar motsvarande inställning och framför bl.a. att eventuellt särskilda branschkunskaper bäst inhämtas genom anlitande av sakkunniga eftersom alla parter då får del av kunskaperna.

I enkätsvaren påpekas att det sannolikt skulle uppstå problem att rekrytera särskilda ledamöter i skattemål då de flesta möjliga kandidater har kopplingar antingen till Skatteverket eller privata skatterådgivare.

De ombud utredningen har haft kontakt med har redovisat olika syn i frågan. Vissa anser att det vore värdefullt att ha särskilda ledamöter i skattemål, medan andra anser att det inte är nödvändigt. Ytterligare andra menar att det kan ibland finnas behov av särskild sakkunskap i redovisningsfrågor, men det är bättre att då inhämta ett rättsintyg eller liknande i den frågan. Också vissa ombud förutspår att det skulle kunna uppkomma problem att rekrytera särskilda ledamöter som inte riskerar att vara jäviga, dvs. som inte har koppling till Skatteverket eller till privata skatterådgivare.

9.1.4 Överväganden

Bedömning: Det finns inget behov av att ha särskilda ledamöter i fler måltyper vid allmän förvaltningsdomstol än vad som är fallet i dag.

Särskilda ledamöter är, som anförs i direktiven, ett sätt att åstadkomma särskild sakkunskap i domstolarna. I direktiven nämns skattemålen som ett område där särskilda ledamöter kan övervägas i syfte att tillföra domstolarna kompetens. Skattemålen är också det enda målområde, utöver de där möjligheten redan är lagfäst, där

utredningen har kunnat identifiera ett eventuellt behov av särskilda ledamöter.

Särskilda ledamöter med t.ex. skatte- eller bokföringsbakgrund skulle kunna tillföra rätten kompetens som skulle vara till nytta i vissa skattemål. Såvitt utredningen har erfarit genom enkätsvar från domstolar och möten med ombud och Skatteverket är detta dock inte något som har framförts som önskemål. Frågan är därför om införande av särskilda ledamöter är rätt väg att gå för att tillgodose det behov av särskild sakkunskap som kan finnas i vissa skattemål.

Domstolarna redovisar generellt som sin inställning att det inte finns behov av att införa särskilda ledamöter i fler måltyper. Endast en förvaltningsrätt anser att det skulle kunna vara intressant med särskilda ledamöter med ekonomisk fackkunskap. Inte heller bland ombuden framkommer något önskemål om införande av särskilda ledamöter.

Skattemålen vid de allmänna förvaltningsdomstolarna är av vitt skilda slag. Även om skattemål i större utsträckning är svårare och mer komplicerade än andra måltyper, är en stor del av skattemålen fortfarande av sådan beskaffenhet att det inte är nödvändigt och inte heller ekonomiskt försvarbart att låta särskilda ledamöter delta vid avgörandet av målen. Det är inte heller så att rätten i skattemål generellt sett behöver bistånd av någon med en viss kompetens. Snarare kan det i vissa mål finnas behov av att någon med särskild kompetens uttalar sig beträffande viss fråga, t.ex. bokföringsfrågor. Behov av sådant slag tillgodoses lämpligast genom yttrande av sakkunnig.

En avgörande skillnad mellan särskilda ledamöter och sakkunniga är att de förra utgör en del av rätten, medan de senare inte gör det. Det är ur den skattskyldiges perspektiv inte självklart att det alltid är till fördel med en särskild ledamot i rätten. Detta eftersom det inte kan uteslutas att en sådan särskild ledamot under överläggning inför domstolens avgörande lämnar upplysningar som får betydelse för rättens avgörande, utan att den skattskyldige får tillfälle att bemöta dessa.

Som några av domstolarna framför är det också tveksamt om det skulle vara möjligt att hitta personer som är lämpliga att vara särskilda ledamöter i skattemål, eftersom de antingen är knutna till Skatteverket eller till de privata skatterådgivarna.

Enligt utredningens mening talar detta för slutsatsen att det inte bör införas särskilda ledamöter i fler måltyper. Möjligheten att inhämta yttrande eller att förordna sakkunniga enligt 24 § FPL är enligt utredningens bedömning tillräcklig.

9.2 Kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten och lagfaren ledamot får förhinder

9.2.1 Gällande regler

En kammarrätt är normalt domför med tre lagfarna ledamöter.[22] Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten. När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten är kammarrätten domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte ingå i rätten (12 § första och andra styckena LAFD). En kammarrätt är dock domför utan nämndemän bl.a. vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs och vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan att detta har prövats i sak (12 § fjärde stycket LAFD). Vidare finns särskilda regler om domförhet vid behandling av vissa processuella frågor samt frågor om prövningstillstånd (12 § sjunde och åttonde styckena LAFD).

Tidigare saknades för kammarrätt bestämmelser om domförhet med färre antal ledamöter i de fall någon av de lagfarna ledamöterna eller nämndemännen får förhinder. Sedan den 1 juli 2013 gäller dock att om nämndemän ingår i kammarrätten och en av de lagfarna ledamöterna eller en av nämndemännen får förhinder[23] sedan handläggningen[24] har påbörjats, är rätten ändå domför (12 § tredje stycket LAFD).

[22] I utlänningslagen (2005:716) finns särskilda regler om Migrationsöverdomstolens sammansättning i vissa fall.
[23] Förhinder är i detta sammanhang inte detsamma som laga förfall. Förhinder är oberoende av orsaken till att ledamoten inte kan delta i den vidare förhandlingen (jfr NJA 2008 s. 1184).
[24] Med handläggning avses i detta sammanhang muntlig förhandling eller föredragning inför målets avgörande. I de fall där en kammarrätt består av tre lagfarna ledamöter och två nämndemän är rätten domför även om en av de lagfarna ledamöterna eller en av nämndemännen får förhinder. Däremot kan handläggningen inte fortsätta om såväl en lagfaren ledamot som en nämndeman får förhinder (prop. 2012/13:45 s. 169).

Utöver de generella reglerna i LAFD finns särskilda bestämmelser om domförhet för mål enligt fastighetstaxeringslagen, mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen, mål enligt LEK och mål enligt lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt (se 12 § fjärde stycket LAFD). Vid prövningen av dessa mål är kammarrätten domför med tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter.

Vid förhinder för en av de ekonomiska experterna i mål enligt LEK är kammarrätten ändå domför (8 kap. 26 § LEK). Vid förhinder för en av de särskilda ledamöterna i mål om fastighetstaxering och mål om åldersgränser för film som ska visas offentligt gäller att kammarrätten är domför om tre av ledamöterna är ense om slutet (22 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen respektive 13 § lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt).

Tidigare saknades bestämmelser om kammarrättens domförhet vid en särskild ledamots förhinder i mål om laglighetsprövning. Den 1 juli 2013 infördes dock regler som innebär att kammarrätten i mål om laglighetsprövning är domför även om en särskild ledamot som ingår i rätten får förhinder om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet (se 13 a § LAFD och prop. 2012/13:45 s. 146 f.).

En förvaltningsrätt är normalt domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten ändå domför (17 § första stycket LAFD). Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän (17 § andra stycket LAFD). Vidare finns särskilda bestämmelser om en förvaltningsrätts domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering och av vissa mål om elektronisk kommunikation (17 § tredje stycket LAFD).

Högsta förvaltningsdomstolen är domför med mellan en och fem ledamöter. Den 1 juli 2009 infördes en regel om domförhet vid förhinder för ledamot i Högsta förvaltningsdomstolen. I 5 a § LAFD föreskrivs att om rätten består av fler än två ledamöter och hinder inträffar för en av ledamöterna sedan handläggningen har påbörjats är rätten ändå domför med de ledamöter som återstår.[25]

[25] Prop. 2008/09:117, bet. 2008/09:JuU16, rskr. 2008/09:213.

9.2.2 Överväganden

Förslag: Om en lagfaren ledamot får förhinder under handläggningen i kammarrätten av mål enligt lagen om elektronisk kommunikation ska rätten ändå vara domför.

Om en lagfaren ledamot får förhinder under handläggningen i kammarrätten av mål enligt lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt, kommunalbesvärsmål eller mål enligt fastighetstaxeringslagen, ska rätten ändå vara domför om tre av ledamöterna är ense om utgången.

Förslaget ska genomföras genom ändringar i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, fastighetstaxeringslagen, lagen om elektronisk kommunikation och lagen om åldersgränser för film som visas offentligt. I samband härmed görs vissa språkliga justeringar.

Reglerna om domförhet i kammarrätten medför att föredragningar eller muntliga förhandlingar kan behöva tas om i de fall en ledamot blir långvarigt förhindrad att delta i arbetet. Särskilt en förnyad muntlig förhandling kan orsaka stora olägenheter för både parterna och domstolen. När det gäller mindre långvariga förhinder för en ledamot kan kammarrätten skjuta på avgörandet av målet, men detta är inte en tillfredsställande lösning när det rör sig om förhinder under längre tid. Av dessa skäl infördes nyligen bestämmelser om kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten och en av dessa får förhinder under handläggningen. Enligt utredningens mening är det av samma skäl angeläget att reglera kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten och en av de lagfarna ledamöterna får förhinder under handläggningen.

Såväl lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt, 13 a § LAFD som rör kommunalbesvärsmål och fastighetstaxeringslagen föreskriver att kammarrätten är domför trots en särskild ledamots frånvaro, om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet. Det saknas i förarbetena närmare kommentarer om bakgrunden till bestämmelserna. Det kan dock konstateras att bestämmelserna innebär att en särskild ledamots frånvaro inte får någon betydelse för utgången i målet. En omröstning i ledamotens närvaro hade gett samma utgång som en tillämpning av bestäm-

melserna (tre röster för en utgång i målet hade vunnit över en utgång med två röster). Enligt utredningens uppfattning är det rimligt att samma sak gäller om en lagfaren ledamot är frånvarande.

I LEK finns inget motsvarande krav på att tre av ledamöterna ska vara ense om utgången för att rätten ska vara domför vid en särskild ledamots frånvaro. Vid en omröstning i en situation där en särskild ledamot är frånvarande och två ledamöter röstar för en utgång i målet, medan två ledamöter för en annan utgång, vinner den utgång ordföranden röstar för. Detta innebär att frånvaron av en ledamot får betydelse för utgången i sådana mål, till skillnad från i mål enligt lagen om åldersgränser m.m., kommunalbesvärsmål och fastighetstaxeringsmål. Det har inte framkommit några skäl att ändra på detta förhållande. Enligt utredningens mening finns det heller ingen anledning att göra någon skillnad på om det är en särskild ledamot eller en lagfaren ledamot som är frånvarande. När det gäller mål om elektronisk kommunikation bör därför kammarrätten vara domför även om en lagfaren ledamot är frånvarande. Det noteras att motsvarande gäller för alla de måltyper där kammarrätten består av tre lagfarna ledamöter och två nämndemän.[26]

Förslaget ska genomföras genom ändringar i LAFD, fastighetstaxeringslagen, LEK och lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt. I samband härmed görs vissa språkliga justeringar.

[26] 12 § tredje stycket LAFD.

10 Kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd

Enligt direktiven ska utredningen bl.a. överväga om kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd bör förändras. I direktiven hänvisas till att Målutredningen i sitt betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44) bedömde att det i kammarrätten borde införas sådan motsvarande möjlighet för en lagfaren domare att i vissa fall meddela prövningstillstånd som finns i hovrätten.[1]

10.1 Gällande regler om domförhet vid behandling av frågor om prövningstillstånd

Kammarrätten

En kammarrätt är normalt domför med tre lagfarna ledamöter (12 § första stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD). Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är en kammarrätt dock domför med två ledamöter, om de är ense om slutet (12 § femte stycket LAFD). Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för att ett överklagande ska prövas, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Om ledamöterna inte är ense om slutet gäller huvudregeln, dvs. att tre domare ska delta i beslutsfattandet.

[1] SOU 2010:44 s. 282 f.

Systemet med prövningstillstånd vid överklagande från förvaltningsrätt till kammarrätt infördes för vissa mål år 1994.[2] Vid reformen utgjorde bestämmelserna i rättegångsbalken, RB, om prövningstillstånd vid överklagande till hovrätten i flera hänseenden en förebild, bl.a. när det gäller grunderna för prövningstillstånd. Genom senare förvaltningsprocessrättsliga reformer har systemet med prövningstillstånd vid överklagande från förvaltningsrätt till kammarrätt getts en i princip allmän tillämpning.[3]

Hovrätten

I allmän domstol finns på motsvarande sätt som i förvaltningsdomstol ett system med prövningstillstånd vid överklagande från tingsrätt till hovrätt (49 kap. 12 och 13 §§ RB, samt 39 § lagen [1996:242] om domstolsärenden). Genom EMR-reformen år 2008 utvidgades systemet så att det numera omfattar alla avgöranden i tvistemål och ärenden samt vissa avgöranden i brottmål.[4] Vid reformen gjordes även vissa ändringar av grunderna för prövningstillstånd. Hovrätten ska i de s.k. ändringsfallen meddela prövningstillstånd om det finns anledning att tvivla på riktigheten av tingsrättens avgörande. Enligt en ny grund ska prövningstillstånd meddelas i fall där det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten kommit till (granskningsfall).

Genom reformen ändrades också bestämmelserna om beslutsförhet för hovrätten vid behandling av frågor om prövningstillstånd. Huvudregeln är liksom tidigare att frågor om prövningstillstånd ska prövas av tre lagfarna domare. Nytt är att om frågan är enkel får ett prövningstillstånd som inte är begränsat till en viss del av målet beviljas av en lagfaren domare.

I förarbetena till denna ändring anfördes att det är av stor betydelse för ett utvidgat system med prövningstillstånd att tillståndsprövningen kan ske snabbt och effektivt. En möjlighet för en ensam lagfaren domare att i vissa fall få meddela prövningstillstånd

[2] Prop. 1993/94:133, bet. 1993/94:JuU24, rskr. 1993/94:319.
[3] Jfr t.ex. prop. 1994/95:27, 1995/96:22 och 1997/98:101.
[4] Jfr prop. 2004/05:131, bet. 2004/05:JuU29, rskr. 2004/05:307 och prop. 2007/08:139, bet. 2007/08: JuU31, rskr. 2007/08:251.

ansågs därför tjäna ett viktigt syfte. Detta måste visserligen vägas mot en annan utgångspunkt för reformen, nämligen att tillståndsprövningen ska tillgodose högt ställda rättssäkerhetskrav. Ett beslut om att inte meddela prövningstillstånd kan ofta vara av stor betydelse för den enskilde. Normalt bör därför flera domare delta i ett sådant beslut. Saken ansågs ställa sig annorlunda om beslutet går i en för den klagande positiv riktning.[5]

I förarbetena anfördes vidare att genom att begränsa möjligheten för en ensam lagfaren domare att fatta beslut om prövningstillstånd till beviljande av prövningstillstånd, markerades det närmast på vilket sätt frågan bör vara enkel. Det hänvisades även till andra bestämmelser där ett mål av enkel beskaffenhet kan avgöras av färre antal ledamöter än vad som normalt föreskrivs (t.ex. 1 kap. 3 a § RB). I tidigare lagstiftningsärende hade uttalats att uttrycket ”enkel beskaffenhet” visserligen lämnar utrymme för tolkning men att det med förtroende kan överlämnas till den enskilde domaren att, med ledning av en allmänt hållen regel av angiven innebörd, avgöra frågan om rättens sammansättning.

De nya reglerna utvärderades av EMR-utredningen i betänkandet *En modernare rättegång II – en uppföljning* (SOU 2012:93). I betänkandet anförde utredningen att alla hovrätter har uppgett att bestämmelserna om möjlighet för en ensam ledamot att fatta beslut om att meddela prövningstillstånd tillämpas i viss utsträckning, men att det från något håll har uppgetts att bestämmelsen tillämpas med försiktighet. I klara fall anses det effektivt och ändamålsenligt att hantera tillståndsprövningen så att en ensam ledamot fattar beslut om att meddela prövningstillstånd. Det har även uppgetts att i omfattande tvistemål är det många gånger klart att prövningstillstånd ska beviljas, varför sådana mål kan avgöras av en ledamot, såvida man inte behöver överväga partiellt prövningstillstånd. EMR-utredningen fann att de nya reglerna inte föranledde några särskilda överväganden eller invändningar från utredningens sida.[6]

[5] Prop. 2004/05:131 s. 195.
[6] SOU 2012:93 s. 224 f.

10.2 Domstolarnas inställning

Kammarrätterna har inom ramen för den enkät utredningen skickat ut framfört olika syn på behovet av ändrade sammansättningsregler vid prövning av prövningstillstånd.

Kammarrätten i Göteborg anser att vissa enklare beslut borde kunna fattas av en lagfaren domare. *Kammarrätten i Jönköping* anser att nuvarande sammansättningsregler rörande prövning av prövningstillstånd i kammarrätt är väl avvägda och menar att det enda motivet för en förändring av sammansättningsreglerna skulle kunna vara önskemål om enhetliga regler för kammarrätt och hovrätt. En sådan förändring skulle enligt kammarrätten dra mer resurser i kammarrätten. *Kammarrätten i Sundsvall* tycker inte att det är lämpligt att ha färre ledamöter för prövning av prövningstillstånd eftersom det finns möjlighet till ändringsdispens i kammarrätten.

10.3 En lagfaren domare ska få fatta beslut om att bevilja prövningstillstånd

Förslag: En ensam lagfaren domare ska få fatta beslut om att bevilja prövningstillstånd i kammarrätten om frågan är enkel. Möjligheten ska inte gälla partiella prövningstillstånd. Möjligheten ska inte heller gälla i Migrationsöverdomstolen.

Förslaget ska genomföras genom en ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

I hovrätterna har möjligheten för en ensam lagfaren domare att bevilja prövningstillstånd funnits i cirka 5 år. Såvitt framkommer av EMR-utredningens utvärdering har möjligheten inte tillämpats av hovrätterna i någon större utsträckning. Det anses dock vara effektivt och ändamålsenligt att hantera tillståndsprövningen så att en ensam ledamot fattar beslut om att meddela prövningstillstånd, framförallt i vissa typer av mål där det ofta står klart att prövningstillstånd ska beviljas.[7]

[7] SOU 2012:93 s. 224 f.

Kammarrätterna har angett olika inställning i fråga om behovet av en bestämmelse som möjliggör för en lagfaren domare att fatta beslut om att bevilja prövningstillstånd. En kammarrätt anser att det inte är lämpligt med färre ledamöter vid prövning av prövningstillstånd på grund av att det finns möjlighet till ändringsdispens. Ändringsdispens förekommer dock också i hovrätterna, och detta har inte utgjort något hinder mot att införa en bestämmelse av det aktuella slaget i RB. Eftersom möjligheten bara ska omfatta beslut att bevilja prövningstillstånd, inte att avslå en begäran om prövningstillstånd, anser utredningen inte att möjligheten till ändringsdispens utgör något skäl mot att införa en bestämmelse av föreslagen innebörd i LAFD.

En kammarrätt menar att enda motivet för en förändring av sammansättningsreglerna skulle vara önskemål om enhetliga regler för kammarrätt och hovrätt, och att en sådan förändring skulle vara mer resurskrävande än nuvarande ordning.

Enligt utredningens mening är visserligen intresset av enhetlighet mellan reglerna för kammarrätterna och hovrätterna ett beaktansvärt skäl för att genomföra denna ändring, särskilt eftersom reglerna om prövningstillstånd i kammarrätterna från början har utformats med reglerna rörande hovrätterna som förebild.[8] Utredningen kan dock för sin del se även andra skäl för införandet av en bestämmelse av det aktuella slaget i LAFD. Enligt utredningens mening skulle en bestämmelse som gör det möjligt för en lagfaren domare att fatta beslut om att bevilja prövningstillstånd i situationer där frågan är enkel innebära en effektivisering och resursbesparing. Om endast en lagfaren domare krävs för den initiala prövningen, kan mål där prövningstillstånd ska beviljas snabbare börja kommuniceras, och i förlängningen avgöras snabbare i sak.

Som anfördes i förarbetena till lagändringen beträffande hovrätterna finns det inte samma skäl att kräva flera ledamöter när ett för den klagande positivt beslut att bevilja prövningstillstånd fattas, som när beslutet är negativt och innebär att begäran om prövningstillstånd avslås.[9] Till detta kommer att huvudregeln i kammarrätterna

[8] Jfr ovan under avsnitt 10.1 samt prop. 1993/94:133, bet. 1993/94:JuU24, rskr. 1993/94:319.
[9] För den part som inte överklagar ett avgörande kan naturligtvis ett meddelat prövningstillstånd uppfatta som negativt. Det är dock för alla parter positivt att målet kommer till avgörande snabbare.

är att två lagfarna ledamöter beslutar i frågor om prövningstillstånd, medan sådana beslut i hovrätterna ska fattas av tre lagfarna ledamöter. Om den föreslagna regeln införs i kammarrätterna blir alltså avsteget i förhållande till huvudregeln mindre i kammarrätterna än det varit i hovrätterna.

På samma sätt som gäller för hovrätterna ska möjligheten för en lagfaren domare att bevilja prövningstillstånd inte gälla om prövningstillstånd endast beviljas för viss del av målet enligt 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), s.k. partiellt prövningstillstånd. Med hänsyn till att Migrationsöverdomstolen är sista instans i mål enligt utlänningslagen, bedömer utredningen att det är olämpligt att en lagfaren domare ensam beviljar prövningstillstånd i sådana mål. Utredningen anser därför möjligheten för en lagfaren domare att bevilja prövningstillstånd inte heller ska gälla vid handläggning i Migrationsöverdomstolen.

11 Tydligare regler om muntlig förhandling

I utredningens direktiv anges bl.a. följande. Bestämmelsen om muntlig förhandling i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, har i princip varit oförändrad sedan lagen infördes för över 40 år sedan. Sedan dess har bl.a. tvåpartsprocess införts i förvaltningsdomstolarna och den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har införlivats i svensk rätt. Tillämpningsområdet för reglerna om muntlig förhandling har utvecklats genom praxis från Europadomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

Vidare anges i direktiven att det är viktigt att reglerna om muntlig förhandling är ändamålsenligt utformade samt tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet och givetvis också motsvarar Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Reglerna ska vara anpassade till att tyngdpunkten i domstolsprövningen ska ligga i första instans samt vara förutsebara för parterna och lätta att tillämpa för domstolarna.

Utredningen ska se över bestämmelsen i förvaltningsprocesslagen och föreslå hur bestämmelsen bör vara utformad för att tillgodose de angivna syftena, och se över i vilka fall särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i specialförfattningar är motiverade och föreslå de anpassningar av nuvarande bestämmelser som behövs. Det ligger inte i utredningens uppdrag att överväga ändringar i skatte- eller tullagstiftningen.

11.1 Gällande regler om muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol

Inledning

Huvudregeln är att förfarandet i allmän förvaltningsdomstol är skriftligt (9 § första stycket FPL). 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 (9 § andra stycket FPL). I kammarrätten och förvaltningsrätten ska muntlig förhandling hållas, om en enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det (9 § tredje stycket FPL).

Bestämmelsen om muntlig förhandling i 9 § FPL kompletteras av bestämmelser i specialförfattningar. Bestämmelser av aktuellt slag finns bl.a. i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT).

Bestämmelser som under vissa förutsättningar ger den enskilde en rätt till muntlig förhandling finns också i Europakonventionen.

Av betydelse för frågan om muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol är även bestämmelsen i 8 § FPL som behandlar domstolens utredningsplikt och processledningsuppgift.[1] Enligt denna bestämmelse ska domstolen se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Genom frågor och påpekanden ska rätten verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar. Rätten ska se till att inget onödigt förs in i målet. Överflödig utredning får avvisas. En av de utredningsåtgärder som domstolen har till sitt förfogande är möjligheten att hålla muntlig förhandling.[2]

[1] 8 § har ny lydelse från och med den 1 juli 2013, se avsnitt 4.4.3.
[2] De andra lagreglerade utredningsåtgärder som domstolen förfogar över är möjlighet att förordna om syn (23 § FPL), befogenhet att inhämta sakkunnigyttrande från annan myndighet eller person (24 § FPL) samt rätt att förordna om förhör med vittne eller sakkunnig (25 § FPL).

Bestämmelsen i 9 § FPL om när muntlig förhandling får hållas kompletteras vidare av bestämmelser om förfarandet vid den muntliga förhandlingen i 14–17 §§ FPL.[3]

Ett beslut om muntlig förhandling kan inte överklagas särskilt, utan frågan kan endast prövas i samband med ett överklagande av underinstansens avgörande i sak (34 § FPL).[4]

Bestämmelsen i 9 § FPL har som nämnts ovan varit i princip oförändrad sedan den infördes för över 40 år sedan.[5] Tillämpningen av 9 § FPL har under denna tidsperiod dock förändrats och utvecklats genom praxis från både Högsta förvaltningsdomstolen och Europadomstolen.

Nedan följer en närmare redogörelse för de regelverk som gäller för muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol.

Förvaltningsprocesslagen

Huvudregeln i de allmänna förvaltningsdomstolarna är således att förfarandet är skriftligt. Domstolen får dock besluta om muntlig förhandling beträffande viss fråga under vissa förutsättningar. En muntlig förhandling kan vara av stor betydelse ur flera aspekter, dels som utredningsåtgärd eller för att klargöra vad frågorna i målet avser, dels för att presentera bevisning genom förhör med vittnen eller sakkunniga. Dessutom kan den muntliga förhandlingen vara av stor betydelse för den enskilde som kan få en större förståelse för det beslut som sedermera fattas av domstolen.[6]

---

[3] I 14 § FPL regleras kallelser till muntlig förhandling samt förelägganden att inställa sig och i 15 § FPL finns bestämmelser om ersättning till enskild part som inställt sig vid muntlig förhandling. I 16 § FPL anges att i fråga om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling gäller 5 kap. 1–5, 9, 12 §§ rättegångsbalken, RB, i tillämpliga delar. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § RB får rätten förordna att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I 17 § FPL anges vad som ska antecknas vid en muntlig förhandling.

[4] Ett överklagande av ett beslut i fråga om muntlig förhandling ska därför avvisas av överinstansen, se t.ex. RÅ 1988 not. 202.

[5] Förvaltningsprocessen i Sverige var redan innan tillkomsten av förvaltningsprocesslagen en i huvudsak skriftlig process och har av historiska skäl varit mer lik myndigheternas handläggning än de allmänna domstolarnas. Bull (2005 a).

[6] I förarbetena till FPL påpekades också att förvaltningsdomstolarnas dubbla roll som domstolar och förvaltningsmyndigheter ställde speciella krav på smidiga handläggningsformer (prop. 1971:30, s. 290). Detta torde dock vara överspelat med tanke på dagens tvåpartsprocess.

Den huvudsakliga anledningen till att förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna som huvudregel skulle vara skriftligt var enligt förarbetena att förfarandet skulle vara snabbt, billigt och förhållandevis enkelt för de rättssökande.[7] Detta uteslöt dock inte att muntligheten kunde vara ett värdefullt komplement till det skriftliga förfarandet.[8]

Vid införandet av den nya instans- och processordningen för utlännings- och medborgarskapsärenden uttalade regeringen bl.a. följande avseende handläggningsformerna. Behovet av muntlig förhandling i den nya ordningen varierar med hänsyn till vilka frågor som ska prövas i målet och förhållandena i det enskilda fallet. Samtidigt som detta behov föreligger måste också vikten av en effektiv rättegångsordning beaktas. Uttryckt med andra ord bör strävan efter ett så stort inslag av muntlig förhandling vägas mot kravet på en snabb handläggning. Vid en sådan avvägning måste beaktas att handläggning i form av muntlig förhandling är mer resurskrävande än skriftlig handläggning.[9]

Huvudregeln om skriftlighet i FPL kan ställas mot de grundläggande gemensamma principerna för förfarandet enligt rättegångsbalken (RB); muntlighet, koncentration och omedelbarhet. I samband med de ändringar i RB som genomfördes 2005 uttalade regeringen bl.a. följande. Enligt regeringen råder det inte något tvivel om att principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration i allmänhet fortfarande ger den bästa garantin för en fri bevisvärdering och de bästa förutsättningarna för riktiga avgöranden. Därmed är emellertid inte sagt att det inte finns ett utrymme för reformer när det gäller tillämpningen av dessa principer. Dagens mångskiftande samhälle ställer helt andra krav på handläggningen i domstol än de krav som ställdes för några årtionden sedan. Målen har generellt sett ökat i komplexitet och omfattning. I en del fall kan det vara så att ett strikt fasthållande vid framför allt kravet på muntlighet kan leda till att förfarandet blir tungrott, tidsödande och kostnadskrävande utan att man därigenom når några rättssäkerhetsvinster. Även den ökande internationaliseringen ställer nya krav på domstolarna.[10]

[7] Prop. 1971:30 s. 535.
[8] Ibid.
[9] Prop. 2004/05:170 s. 130.
[10] A.a. s. 81 f.

I 9 § andra stycket FPL ges domstolen möjlighet att besluta om att muntlig förhandling får ingå i handläggningen beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande. Domstolen kan således på eget initiativ eller efter begäran av part bestämma att en muntlig förhandling ska hållas. Det är domstolen som avgör när muntlig förhandling kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande. När enskild part begär muntlig förhandling enligt 9 § tredje stycket FPL ska dock muntlig förhandling hållas om förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det.[11]

Muntlig förhandling som komplement

I förarbetena till 9 § FPL framhålls att den muntliga handläggningsformen inte är att se som ett alternativ till den skriftliga utan som ett komplement till denna.[12] Departementschefen uttalade följande i detta sammanhang. Den muntliga förhandlingen i förvaltningsdomstolsprocessen syftar inte till att ensam åstadkomma ett fullständigt beslutsunderlag i målet. Tanken är i stället att den muntliga förhandlingen ska komplettera den skriftliga handläggningen så att målet blir utrett på lämpligt sätt. Det finns därför inte anledning att föreskriva att målet ska behandlas i sin helhet vid muntlig förhandling.[13]

Bestämmelsen i 9 § andra stycket FPL är således utformad så att det anges att det i handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga. Detta innebär dock inte att domstolen är förhindrad att gå igenom hela målet vid den muntliga förhandlingen. Att märka är att även om den muntliga förhandlingen

[11] Andra stycket i 9 § FPL gäller för alla instanser, förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. Tredje stycket gäller emellertid inte Högsta förvaltningsdomstolen. De huvudsakliga skälen för detta ansågs vara att domstolen intar en särställning då bevisfrågor inte kan förväntas vara föremål för prövningen, att domstolens uppgift främst är att skapa prejudikat samt att en begäran om muntlig förhandling i Högsta förvaltningsdomstolen så sällan kommer att bifallas i praktiken att parterna skulle kunna få en felaktig bild av rättsläget i denna del om det i lagtexten framstod som om denna möjlighet var likartad med den inför länsrätt (förvaltningsrätt) och kammarrätt. Prop. 1971:30 s. 533 f.
[12] Departementschefen pekade på att muntlighet redan ingick som ett väsentligt inslag i flera typer av förvaltningsprocesser, särskilt de som innefattade tvångsåtgärder. A. a. s. 536 f.
[13] A. a. s. 536.

omfattar hela målet kan i vissa delar hänvisas till den skriftliga utredningen.

Det är viktigt att poängtera att det som har förekommit vid den muntliga förhandlingen inte är det enda beslutsunderlaget.[14] Både material som framkommit före och material som framkommit efter den muntliga förhandlingen kan läggas till grund för domstolens avgörande.[15] Allt material som läggs till grund för avgörandet måste självklart ha kommunicerats med parterna. Den muntliga förhandlingen i förvaltningsprocessen har således mer karaktär av utredningsåtgärd och syftar inte till att ensam åstadkomma ett fullständigt beslutsunderlag i målet.[16] Det finns heller inget som hindrar att man efter den muntliga förhandlingen fortsätter skriftväxlingen.[17]

Muntlig förhandling – till fördel för utredningen

I motiven till 9 § FPL anges att kriteriet *till fördel för utredningen* både omfattar att en muntlig förhandling anordnas för hållande av parts- eller vittnesförhör i viss fråga och att en muntlig förhandling anordnas för att klarlägga parternas ståndpunkter i frågan. Vidare anges att detta kriterium kommer att ha störst betydelse i första instans.[18]

Rätten är inte skyldig att hålla en muntlig förhandling så snart det kan antas vara till fördel för utredningen. Fördelen bör stå i proportion till den extra insats som det innebär för rätten och parterna att genomföra en muntlig förhandling. Det bör vägas in bl.a. hur stora värden målet rör och hur stort intresset är av en så fullständig utredning som möjligt av det som förhandlingen ska gälla. Vid denna avvägning har 8 § FPL om rättens utredningsansvar stor betydelse.[19]

---

[14] Förvaltningsprocessen bygger inte som rättegångsbalken på omedelbarhetsprincipen.
[15] Prop. 1971:30 s. 536.
[16] Wennergren & von Essen (2013) s. 127 .
[17] Avseende frågan om det måste vara samma domare som avgör målet som hållit den muntliga förhandlingen, se RÅ 1997 ref. 10.
[18] Prop. 1971:30 s. 537. Domstolsutredningen föreslog i sitt betänkande *Domstolarna inför 2000-talet* (SOU 1991:106) att 9 § FPL skulle ändras på så sätt att sammanträde *bör* hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande i målet (s. 600).
[19] Wennergren & von Essen (2013) s. 129.

Muntlig förhandling – främja ett snabbt avgörande

Kriteriet *främja ett snabbt avgörande* lades till genom en lagändring 1983. Enligt Wennergren och von Essen synes bestämmelsen sällan tillämpas.[20] I motiven angavs att tillägget inte innebar någon förändring jämfört med vad som redan gällde. Vidare angavs att denna möjlighet främst tar sikte på förhandling i förberedande syfte och är avsedd att utnyttjas framför allt i sådana fall där en snabb handläggning framstår som särskilt starkt motiverad, t.ex. i skattemål som har samband med misstanke om skattebrott. Det angavs härvid att för att förhandling i förberedande syfte ska få hållas krävs normalt att sakförhållandena i målet är av mer komplicerad natur.[21]

I förarbetena ströks vidare under att det är viktigt att förberedelse i form av muntlig förhandling ägnas bara åt de frågor där det är till fördel med muntlighet. Det påpekades också att en länsrätt vid en förhandling som avser bara beredandet av ett mål är domför med endast en lagfaren domare.[22]

Muntlig förhandling på yrkande av part

Enligt 9 § tredje stycket FPL ska kammarrätten och förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling, om en enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Det är endast då en enskild som för talan i målet begär muntlig förhandling som detta stycke blir tillämpligt. Om offentlig part begär muntlig förhandling eller rätten själv överväger en muntlig förhandling är det andra stycket som är tillämpligt.

I specialmotiveringen till 9 § tredje stycket FPL anförde departementschefen att stor hänsyn bör tas till enskild parts önskemål men att hon eller han knappast kan tillåtas ha ett avgörande inflytande på frågan. Departementschefen angav vidare att frågan om en muntlig förhandling är obehövlig eller inte i första hand bör bedömas mot bakgrund av utredningen i målet men att

[20] Wennergren & von Essen (2013) s. 129.
[21] Prop. 1982/83:134 s. 32 ff.
[22] A. a. s. 41.

också andra faktorer bör tillmätas betydelse, t.ex. att målet är viktigt för parten och att han eller hon genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för innebörden av det kommande avgörandet. Ett särskilt skäl mot att hålla muntlig förhandling kunde enligt departementschefen vara målets bagatellartade karaktär eller att kostnaderna för förhandlingen är stora i förhållande till värdet på det som tvisten gäller.[23]

Något formligt yrkande om muntlig förhandling är inte nödvändigt utan det är tillräckligt att domstolen kan tolka fram detta utifrån vad parten anför.[24]

Muntlig förhandling i förberedande syfte

Muntlig förhandling i förberedande syfte i allmän förvaltningsdomstol

I motiven till 9 § FPL angavs att det kan vara en praktisk ordning i förvaltningsdomstolsprocessen att hålla muntlig förhandling i syfte att få parternas ståndpunkter bättre preciserade. En sådan muntlig förhandling fyller då i första hand syftet att underlätta målets fortsatta handläggning, inte att möjliggöra en ny muntlig förhandling vid vilken allt som ska ligga till grund för det kommande beslutet ska tas upp. Departementschefen anförde vidare att det inte borde införas en ordning med muntlig förberedelse som ska tjäna syftet att möjliggöra genomförandet av en regelrätt huvudförhandling i målet.[25]

Muntlig förberedelse i allmän domstol

Vad gäller tvistemål ska enligt 42 kap. 6 § RB förberedelse i målet äga rum om stämning utfärdas. Förberedelsen har till syfte att klarlägga parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som parterna åberopar till grund för sin talan, i vad mån parterna är oense om åberopade sakförhållanden, vilka bevis som ska läggas fram och vad som ska styrkas med varje bevis, om ytterligare utredning eller andra åtgärder behövs före målets

[23] Prop. 1971:30 s. 537.
[24] RÅ 1995 not. 340.
[25] Prop. 1971:30 s. 535 f.

avgörande och om det finns förutsättningar för förlikning eller annan samförståndslösning.

Rätten ska driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Så snart det lämpligen kan ske bör rätten höra parterna angående målets handläggning. Rätten ska upprätta en tidsplan för målets handläggning, om det inte på grund av målets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl är obehövligt.

I 42 kap. 8 § RB anges ytterligare förutsättningar för förberedelsen. Rätten ska, allt efter målets beskaffenhet, vid förberedelsen verka för att tvistefrågorna blir klarlagda och att parterna anger allt som de vill åberopa i målet. Rätten ska genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar. Enligt 42 kap. 9 § RB sker förberedelsen vid sammanträde eller genom skriftväxling eller annan handläggning.

Vad gäller brottmål så ska rätten enligt 45 kap. 13 § första stycket RB, om det behövs för målets förberedelse eller av något annat skäl, hålla sammanträde med parter och andra som berörs. Av andra stycket framgår att om någon som kallats till sammanträdet uteblir, får detta ändå hållas, om det främjar beredningen av målet. Om den som uteblivit förelagts vite, får rätten besluta att nytt vite ska föreläggas eller att han eller hon ska hämtas till rätten.

Specialbestämmelser om muntlig förhandling

På vissa områden inom förvaltningsprocessen finns specialbestämmelser om muntlig förhandling. Gemensamt för de flesta av dessa specialbestämmelser är att de i stort sett innebär att det är obligatoriskt för domstolen att hålla muntlig förhandling i vissa situationer och att det alltid ska hållas en muntlig förhandling om en part begär det. När förvaltningsprocesslagen infördes fanns det inte sådana specialbestämmelser.[26] Nedan följer en redogörelse för de specialbestämmelser som finns och motiven till att de införts.

[26] Prop. 1971:30 s. 537.

Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

Enligt 36 § lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, ska förvaltningsrätten i mål enligt denna lag hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövligt. Vid prövning av beslut om sluten psykiatrisk tvångsvård för en patient som är intagen på en sjukvårdsinrättning för frivillig psykiatrisk vård (konvertering) ska förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling endast om patienten begär det eller om förvaltningsrätten finner skäl för det.

Enligt 37 § LPT ska muntlig förhandling hållas på sjukvårdsinrättningen, om inte särskilda skäl talar för något annat. Patienten ska vara närvarande vid förhandlingen, om det är möjligt med hänsyn till hans psykiska tillstånd. Patientens stödperson har rätt att närvara vid förhandlingen och ska om möjligt underrättas om den. Chefsöverläkaren ska höras vid förhandlingen, om det inte är uppenbart obehövligt. Vidare ska, om det inte är uppenbart obehövligt, förvaltningsrätten höra lämplig sakkunnig vid muntlig förhandling. Vid förhandlingen får den sakkunnige, i syfte att få upplysning rörande omständigheter som är av betydelse för dennes uppgift, ställa frågor till chefsöverläkaren och patienten.

I motiven till 36 § LPT anfördes bl.a. följande om denna bestämmelse. Enligt 9 § FPL är förfarandet inför allmän förvaltningsdomstol skriftligt. Med hänsyn till betydelsen av ett omhändertagande för tvångsvård bör emellertid (…) länsrättens prövning av förutsättningarna för psykiatrisk tvångsvård som regel ske efter muntlig förhandling. Av bestämmelsen i förevarande paragraf framgår att länsrätten ska hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövligt. Presumtionen är således stark för muntlig förhandling.[27]

I förarbetena anfördes vidare att det kan vara uppenbart obehövligt att hålla en muntlig förhandling om en sådan nyligen hållits i ett föregående mål rörande samme patient och nya omständigheter av vikt inte tillkommit efter förhandlingen. Detsamma gäller om patienten på grund av sitt psykiska tillstånd inte kan närvara vid en muntlig förhandling eller inte vill att en sådan ska hållas.[28]

[27] Prop. 1990/91:58 Bilaga 1 s. 278.
[28] A. a. s. 278.

LPT innehåller inga bestämmelser om när kammarrätt eller Högsta förvaltningsdomstolen ska hålla muntlig förhandling. Det innebär att 9 § FPL är tillämplig vid handläggning i dessa domstolar, dvs. muntlig förhandling får hållas när den kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet eller om parten yrkar muntlig förhandling och en sådan inte är obehövlig eller särskilda skäl talar emot det.

Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

Enligt 21 b § lagen om rättspsykiatrisk tvångsvård, LRV, gäller i fråga om muntlig förhandling bestämmelserna i 36 och 37 §§ LPT. I fråga om mål rörande tillstånd att vistas på egen hand utanför vårdavdelningen men inom sjukvårdsinrättningens område (frigång) ska dock 36 § och 37 § andra stycket LPT inte tillämpas.[29]

I motiven till denna bestämmelse hänvisades till vad som anförts om 36 § LPT.[30]

Lagen (1990:52) om vård av unga

Enligt 35 § lagen om vård av unga, LVU, ska, i mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud, förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Vid införandet av LVU gällde denna bestämmelse enbart processen i länsrätten.[31] I motiven anfördes att de mål det är fråga om ofta var av djupt ingripande art för den enskilde och att länsrättens prövning därför borde ske efter muntlig förhandling. Vidare anfördes att om länsrätten finner muntlig förhandling uppenbart obehövlig får länsrätten avgöra målet genom skriftligt förfarande. Parten ska i sådana fall underrättas innan målet avgörs och beredas

[29] Då ska istället 9 § FPL tillämpas. Detsamma gäller i fråga om muntlig förhandling i kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen.
[30] Prop. 1990/91:58. s. 321.
[31] 10 § lagen (1980:621) om vård av unga.

tillfälle att påkalla muntlig förhandling.[32] Vidare angavs att det har stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt att mål om vård med stöd av LVU inte avgörs på handlingarna i den enskildes frånvaro.[33]

Bestämmelsen omfattar numera processen både i förvaltningsrätten och kammarrätten och har avgränsats till att gälla mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud. Denna begränsning gäller även när parten begär muntlig förhandling. Om en part begär muntlig förhandling i ett mål enligt LVU som rör en annan fråga än de nämnda ska denna begäran således behandlas enligt 9 § FPL.[34]

I motiven till den nu gällande bestämmelsen anfördes bl.a. följande. När det gäller mål om beredande eller upphörande av vård av unga är dessa ofta av djupt ingripande natur för den enskilde. Det har därför ansetts vara ett viktigt rättssäkerhetsintresse att målen inte avgörs på handlingarna i den enskildes frånvaro. Muntlig förhandling har därför föreskrivits för dessa mål. Men regeln är inte ovillkorlig. Ibland kan en muntlig förhandling framstå som helt onödig. Detta är t.ex. fallet när en vårdnadshavare har överklagat ett beslut om tvångsvård av sitt barn och det är uppenbart att beslutet ska upphävas. Finner rätten att en muntlig förhandling är uppenbart obehövlig, får rätten avgöra målet genom skriftlig handläggning. Skriftligt förfarande bör utnyttjas med stor försiktighet. Part ska i sådana fall underrättas innan målet avgörs och beredas tillfälle att begära muntlig förhandling.[35]

Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Enligt 39 § första stycket lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, ska, i mål om beredande av tvångsvård, förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling om detta inte är uppenbart obehövligt. I andra mål enligt denna lag prövar rätten om det finns skäl att hålla muntlig förhandling. Av andra stycket framgår det att om någon part begär muntlig förhandling, ska sådan

[32] Prop. 1979/80:1 s. 108.
[33] A. a. s. 505.
[34] Vid handläggning i Högsta förvaltningsdomstolen gäller endast 9 § FPL oavsett frågan i målet.
[35] Prop. 1989/90:28 s. 123 f.

hållas. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Bestämmelsen i LVM är uppbyggd efter mönster av LVU. I motiven angavs bl.a. följande. Mål om beredande av vård oberoende av samtycke är av största betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Det har därför ansetts angeläget att kringgärda domstolsförfarandet med regler som så långt som möjligt tillgodoser rättssäkerhetskravet. (…) Av denna anledning har presumtionen för muntlig förhandling (…) vänts, så att länsrätten och kammarrätten åläggs att hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövligt.[36]

Presumtionen för muntlig förhandling gäller endast mål om beredande av tvångsvård. Om en part begär muntlig förhandling i ett mål enligt LVM som rör en annan fråga ska denna begäran således behandlas enligt 9 § FPL.[37]

Smittskyddslagen (2004:168)

Enligt 8 kap. 6 § smittskyddslagen ska, i mål om isolering, fortsatt isolering eller upphörande av isolering, förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas i sådana mål om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Bestämmelsen om muntlig förhandling i smittskyddslagen är uppbyggd delvis efter mönster i LVU och LVM. I motiven anfördes att ett omhändertagande för tvångsisolering är ett betydande ingrepp i den enskildes integritet. Det ansågs därför angeläget att domstolsförfarandet utformades så att rättssäkerhetskraven kunde tillgodoses.[38]

Begränsningen till mål om isolering, fortsatt isolering eller upphörande av isolering gäller även när parten begär en muntlig förhandling. Om en part begär muntlig förhandling i ett mål enligt

[36] Prop. 1981/82:8 s. 99.
[37] Vid handläggning i Högsta förvaltningsdomstolen gäller endast 9 § FPL oavsett frågan i målet.
[38] Prop. 1988/89:5, s. 145.

smittskyddslagen som rör en annan fråga än de nämnda ska denna begäran således behandlas enligt 9 § FPL.[39]

Utlänningslagen (2005:716)

Förfarandet i migrationsdomstol är skriftligt. 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 migrationsdomstol ska muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det (16 kap. 5 § första – tredje stycket utlänningslagen, UtlL). Dessa bestämmelser om muntlig förhandling i utlänningslagen motsvarar således bestämmelserna i 9 § FPL.[40]

Utöver dessa bestämmelser, som gäller generellt för alla utlänningar, finns i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i migrationsdomstol som gäller för utlänningar som omfattas av EES-avtalet eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Enligt dessa bestämmelser ska muntlig förhandling hållas i migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling hållas i migrationsdomstol, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalen och som ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas, om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Bestämmelserna i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL motsvarar enligt förarbetena med några språkliga justeringar bestämmelserna i 11 kap. 1 § tredje stycket i 1989 års utlänningslag.[41] Bestämmelserna infördes ursprungligen för att tillgodose de minimi-

[39] Prop. 2003/04:30, s. 242. Vid handläggning i Högsta förvaltningsdomstolen gäller endast 9 § FPL oavsett frågan i målet.
[40] 16 kap. 5 § tredje stycket UtlL gäller inte i Migrationsöverdomstolen på motsvarande sätt som 9 § tredje stycket FPL inte gäller i Högsta förvaltningsdomstolen.
[41] Prop. 2004/05:170 s. 311.

garantier som ställdes upp i artikel 9 i rådets direktiv 64/221/EEG[42] och gällde då endast utlänningar som omfattas av EES-avtalet. Vid den tidpunkten fanns inte möjlighet till domstolsprövning vid överklagande av beslut i utlänningsärenden utan sådana överklaganden prövades i stället av Utlänningsnämnden och bestämmelserna i 11 kap. 1 § tredje stycket i 1989 års utlänningslag gällde vid handläggning i Utlänningsnämnden. Bestämmelserna synes ha införts för att kompensera för det förhållandet att möjlighet till domstolsprövning saknades.[43] Den 1 juni 2002 gjordes bestämmelserna tillämpliga också beträffande utlänningar som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.[44]

Rådets direktiv 64/221/EEG har ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet). Rörlighetsdirektivet gäller för de utlänningar som omfattas av EES-avtalet men däremot inte för de utlänningar som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Artikel 31 i rörlighetsdirektivet har följande lydelse.

[42] Rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordning av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 56, 4.4.1964, s. 850, Celex 31964L0221). Prop. 1996/97:25 s. 297. Artikel 9 hade följande lydelse: 1. När rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i ett upphävande, får ett beslut att vägra att förnya ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från territoriet för innehavaren av ett uppehållstillstånd inte, utom i brådskande fall, fattas av den administrativa myndigheten, innan ett yttrande erhållits från den behöriga myndighet i värdlandet hos vilken personen i fråga åtnjuter de rättigheter att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud som landets egen lagstiftning föreskriver. Denna myndighet skall vara en annan än den som är bemyndigad att vägra förnyande av uppehållstillstånd eller besluta om utvisning. 2. Alla beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan tillståndet utfärdats, skall på begäran av denne underställas den myndighet som först skall avge sitt yttrande enligt punkt 1. Personen i fråga skall då ha rätt att framlägga sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intressen.

[43] Prop. 1996/97:25 s. 221 f.

[44] Prop. 2000/01:55 s. 47.

1. De berörda personerna skall ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av adminsitrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

2. Om överklagande eller begäran om omprövning av beslutet om utvisning åtföljs av en ansökan om ett interimistiskt beslut om att verkställigheten av utvisningen skall skjutas upp, får den faktiska utvisningen från territoriet inte ske förrän det interimistiska beslutet har fattats, utom i de fall

– beslutet om utvisning grundas på ett tidigare rättsligt avgörande,

eller

– de berörda personerna tidigare har beviljats rättslig prövning,

eller

– beslutet om utvisning grundas på tvingande hänsyn till allmän säkerhet enligt artikel 28.3.

3. Domstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28.

4. Medlemsstaterna får vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet eller när överklagandet eller omprövningen gäller återreseförbud.[45]

Skatteförfarandelagen (2011:1244)

Enligt 46 kap. 12 § första stycket skatteförfarandelagen, SFL, ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling i ett mål om betalningssäkring om den betalningsskyldige begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om en ansökan om

[45] När rörlighetsdirektivet genomfördes i svensk rätt anfördes i förarbetena att artikel 31.4 endast har aktualitet i de fall muntlig förhandling ska hållas i migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Prop. 2005/06:77 s. 95.

betalningssäkring kommer att avslås eller ett beslut om betalningssäkring kommer att upphävas. Enligt bestämmelsens andra stycke ska den betalningsskyldige upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

I 59 kap. 18 § första stycket SFL anges att förvaltningsrätten och kammarrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om företrädaransvar om företrädaren begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om betalningsskyldighet inte kommer att fastställas. I 59 kap. 18 § andra stycket anges att företrädaren ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Vidare anges i 67 kap. 37 § SFL att förvaltningsrätt och kammarrätt ska hålla muntlig förhandling i ett mål om särskilda avgifter om en enskild begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om avgift inte kommer att tas ut.

Tullagen (2000:1281)

Enligt 9 kap. 22 § tullagen ska vid handläggningen i förvaltningsrätt och kammarrätt av mål om tulltillägg eller förseningsavgift muntlig förhandling hållas, om den enskilda parten begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om det inte finns anledning att anta att avgift kommer att tas ut.

Lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

Enligt 6 § lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, RättsprL, ska Högsta förvaltningsdomstolen i ett mål om rättsprövning enligt 1 § samma lag hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövligt. Detta omfattar således de mål där en enskild ansökt om rättsprövning av ett beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

Då RättsprL infördes fanns inte denna bestämmelse utan 9 § FPL förutsattes bli tillämplig. Efter att Sverige fällts i Europadomstolen för otillräcklig muntlighet i ett rättsprövningsärende

tillsattes en särskild utredare som fick i uppdrag att bl.a. utreda frågan om muntlig handläggning i dåvarande Regeringsrätten.[46] Utredaren föreslog att det skulle införas en 9 a § i FPL med sådan räckvidd att Europakonventionens krav kunde antas uppfyllas både avseende rättsprövning och andra mål i allmän förvaltningsdomstol.[47] Fri- och rättighetskommittén avvisade dock detta förslag och föreslog att en ny bestämmelse avseende muntlig förhandling endast skulle införas i RättsprL vilket också skedde.[48]

11.2 Regeringsformen

Av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen[49] framgår att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid samt att förhandling vid domstol ska vara offentlig.[50] Enligt förarbetena ska bestämmelsens tillämpningsområde omfatta varje rättegång i domstol, dvs. utan begränsning till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. […] Det innebär att bestämmelsen i regeringsformen blir tillämplig på fler typer av mål och ärenden än artikel 6.1 i Europakonventionen. I förarbetena uttalades vidare att detta främst torde beröra migrationsmål samt mål om beskattning som rör andra frågor än skattetillägg, som redan enligt [ord saknas i propositionen] anses falla inom ramen för konventionsbestämmelsens tillämpningsområde.[51]

[46] *Fredin II mot Sverige*, 23 februari 1994, Series A no. 283-A.
[47] Förslaget i betänkandet *Några frågor om Regeringsrätten* (SOU 1992:138) utgick från Domstolsutredningens förslag i betänkandet *Domstolarna inför 2000-talet* (SOU 1991:106). Det förslag som presenterades i 1992 års betänkande innebar att muntlig förhandling skulle hållas på begäran av en enskild part i mål som avser frihetsberövande, sanktionsavgift, äganderätt till egendom, rätt att fortsätta viss näringsverksamhet eller rätt till vårdnad om eller umgänge med barn. En parts begäran om muntlig förhandling skulle dock inte behöva bifallas om målet inte skulle prövas i sak, om avgörandet inte gick parten emot eller om sammanträdet av annan anledning var uppenbart obehövligt. Regeln skulle omfatta processen i alla instanser, både i vanliga mål och i rättsprövningsärenden (SOU 1992:138 s. 64).
[48] Prop. 1995/96:133 och SOU 1994:117. Regeringen valde således att begränsa utvidgningen till att avse endast rättsprövningsärenden.
[49] I dess lydelse sedan den 1 januari 2011 (SFS 2010:1408).
[50] Bestämmelsen om att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid hade ingen tidigare motsvarighet. Prop. 2009/10:80 s. 252.
[51] A.a. s. 162.

11.3 Europakonventionens krav

Att tvister om rättigheter och anklagelser för brott ska kunna prövas av domstol är en grundläggande rättssäkerhetsgaranti. Domstolsprövningen måste också vara utformad på ett sådant sätt att den uppfyller vissa rättssäkerhetskrav. Artikel 6 i Europakonventionen innehåller bestämmelser om sådana rättssäkerhetskrav.

Artikel 6:1 är tillämplig på förfaranden som gäller tvist om någons civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse för brott. Sådana tvister och anklagelser ska alltid kunna prövas av domstol och förfarandet måste uppfylla följande krav:

a) Domstolen ska vara oberoende och opartisk.

b) Domstolen ska ha inrättats enligt lag.

c) Förfarandet ska vara korrekt och rättvist mot den enskilde.

d) Förfarandet ska i allmänhet vara muntligt och offentligt, men undantag härifrån får göras i vissa fall.

e) Domstolsprövningen ska ske inom skälig tid.

f) Domen ska avkunnas offentligt.

När det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter har Europadomstolen fastslagit att artikel 6:1 är tillämplig under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild person och en annan person eller myndighet, att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten, och att denna rättighet är en civil rättighet. Begreppet civila rättigheter ska ges en autonom tolkning. De flesta ärenden som hanteras i de allmänna förvaltningsdomstolarna rör sådant som Europadomstolen har ansett vara civila rättigheter.[52] Det bör noteras att den

[52] Se t.ex. *Håkansson och Sturesson mot Sverige*, 21 februari 1990, Series A no. 171-A (förvärvstillstånd till fast egendom), *Sporrong Lönnroth mot Sverige*, 23 september 1982, Series A no. 52 (expropriation av fast egendom), *Allan Jacobsson I mot Sverige*, 25 oktober 1989, Series A no. 163 och *Allan Jacobsson II mot Sverige*, 19 februari 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I (bygglov), *Zander mot Sverige*, 25 november 1993, Series A no. 279-B (miljöskydd), *Pudas mot Sverige*, 27 oktober 1987, Series A no. 125-A (trafiktillstånd), *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige*, 7 juli 1989, Series A no. 159 (serveringstillstånd), *Fredin I mot Sverige*, 18 februari 1991, Series A no. 192 och *Fredin II mot Sverige*, 23 februari 1994, Series A no. 283-A (exploateringstillstånd), *Lundevall mot Sverige*, no. 38629/97, 12 november 2002 (handikappersättning) och *Salomonsson mot Sverige*, no. 38978/97, 12 november 2002 (arbetsskadeersättning).

rena skatteprocessen har ansetts falla utanför tillämpningsområdet för artikel 6:1.[53] När det gäller sanktioner mot den skattskyldige i samband med beskattningen, såsom skattetillägg, är artikel 6:1 dock tillämplig eftersom påförandet av skattetillägg anses utgöra en anklagelse om brott.[54]

Andra förfaranden som också faller utanför artikel 6:1 är sådana som gäller viseringar, uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor. Artikeln är således inte tillämplig på utvisnings- och utlämningsärenden.[55]

Kravet på muntlig och offentlig rättegång

Artikel 6:1 kräver i princip att en muntlig förhandling ska hållas när det är fråga om att pröva frågor om civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelser för brott. Europadomstolen har dock accepterat att det finns fall då konventionen inte kräver att en förhandling hålls. Frågan om en muntlig förhandling borde ha hållits har prövats i ett flertal mål mot Sverige. I *Miller mot Sverige* som gällde handikappersättning gjorde Europadomstolen följande uttalande:

> De extraordinära skäl som kan rättfärdiga att en muntlig förhandling inte beviljas handlar i grund och botten om karaktären på de frågor som ska behandlas av den nationella domstolen, inte om hur vanliga dessa situationer är. Det betyder inte att ett avslag på en begäran om muntlig förhandling endast kan godtas i undantagsfall. Exempelvis har Europadomstolen godtagit att tvister om sociala förmåner vanligen är av tämligen teknisk natur, eftersom de ofta innefattar matematiska beräkningar och utgången av målen ofta beror på skriftliga utlåtanden av läkare. Därför kan många sådana tvister bättre behandlas i skrift än vid muntlig presentation. Dessutom är det begripligt att de nationella myndigheterna på detta område måste ta hänsyn till effektivitet och ekonomi. Att systematiskt hålla förhandlingar kunde utgöra ett hinder för de speciella hänsyn som krävs i socialmål ---.
>
> Europadomstolen upprepar vidare att, när en offentlig förhandling har hållits i första instans, en mindre strikt standard kan tillämpas i högre instans där underlåtenhet att hålla en sådan förhandling kan rättfärdigas av förfarandets speciella karaktär. Sålunda kan förfaranden om prövningstillstånd eller förfaranden som enbart gäller rättsfrågor

[53] *Ferrazzini mot Italien* [GC], no. 44759/98, ECHR 2001-VII.
[54] *Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige*, no. 36985/97, 23 juli 2002.
[55] *Maaouia mot Frankrike* [GC], no. 39652/98, ECHR 2000-X.

> till skillnad från faktafrågor uppfylla kraven i artikel 6, även om klaganden inte beretts tillfälle att bli hörd personligen av appellationsdomstolen eller kassationsdomstolen. Av betydelse här är karaktären av det nationella systemet för överklagande, omfattningen av den högre domstolens prövningsrätt och det sätt på vilket klagandens intressen företräds och skyddas i förfarandet, varvid karaktären av de frågor som skall avgöras bör beaktas och särskilt huruvida prövningen gäller faktafrågor eller rättsliga frågor som lämpligen kan avgöras på grundval av handlingarna---.
>
> Europadomstolen anser att denna mindre strikta standard också bör tillämpas om en part har avstått från en muntlig förhandling i första instans och begärt en sådan först efter överklagande. Det är vanligen lämpligare och främjar bättre intresset av en god rättsskipning att en förhandling hålls i första instans än inför appellationsdomstolen---.[56]

Det står alltså klart att en muntlig och offentlig förhandling är en fundamental princip i artikel 6:1 men att kravet på att hålla en muntlig förhandling inte är absolut.[57] Om en part begär muntlig förhandling i första instans kan konstateras att för att uppfylla Europakonventionens krav bör dock en sådan hållas, även om värdet av en sådan förhandling är tveksamt. Det krävs då extraordinära skäl för att neka en sådan förhandling.[58]

Krav på muntlig förhandling i överrätt

Vad gäller kravet på att hålla en muntlig förhandling i andra instans om en muntlig förhandling har genomförts i första instans eller om parten avstått från en muntlig förhandling i första instans och begärt det först i andra instans, har Europadomstolen angett att en mindre strikt standard kan tillämpas och att avsaknaden av en muntlig förhandling i andra instans kan vara rättfärdigat av den speciella karaktären av förfarandet i andra instans.[59] Således kan förfaranden rörande prövningstillstånd och förfaranden som endast rör rättsfrågor, i motsats till faktafrågor, uppfylla kraven i artikel 6:1 trots att en muntlig förhandling inte genomförts.

Om det finns en rätt till en andra muntlig förhandling i en högre domstol måste bedömas med ledning av dels hur omfattande den

[56] *Miller mot Sverige*, no. 55853/00, § 29–30, 8 februari 2005.
[57] Se även *Håkansson och Sturesson mot Sverige.*
[58] *Lundevall mot Sverige* och *Döry mot Sverige*, no. 28394/95, 12 november 2002.
[59] *Miller mot Sverige* m.fl.

prövning är som sker i denna domstol, dels vilket slags frågor som domstolen har att ta ställning till.[60] Den som avstått en muntlig förhandling i första instans kan i allmänhet inte kräva muntlig förhandling i andra instans under förutsättning att denna instans har att pröva samma frågor som den lägre instansen.[61]

Europadomstolen har i ett flertal mål mot Sverige uttalat att det normalt sett är lämpligare och bättre främjar intresset av en god rättskipning att en förhandling hålls i första instans.[62]

Angående straffrättsliga förfaranden har Europadomstolen uttalat att det faktum att en överinstans ändrar en frikännande dom utan att höra den åtalade personligen inte i sig självt innebär en kränkning av artikel 6:1.[63]

I ett nyligen avgjort mål mot Sverige (*Tu & Co AB mot Sverige*[64]) hade ett restaurangbolag förlorat sitt serveringstillstånd. Länsrätten höll en muntlig förhandling vid vilken bl.a. hördes fem vittnen. Länsrätten biföll bolagets överklagande delvis och fann att en varning var tillräcklig. Bolaget fick således tillbaka sitt serveringstillstånd. Socialtjänstnämnden överklagade till kammarrätten som meddelade prövningstillstånd. Bolaget yrkade att kammarrätten skulle hålla en muntlig förhandling för att hålla förhör med bolagets ägare (som hörts i länsrätten) och fyra vittnen, varav endast ett inte hörts i länsrätten. Av de fem personer som hörts i länsrätten skulle endast två höras igen, vad gäller de övriga tre skulle bandupptagningar från länsrättens förhandling spelas upp för kammarrätten. Kammarrätten avslog bolagets yrkande om muntlig förhandling och beredde bolaget tillfälle att skriftligen slutföra sin talan. I sitt slutliga avgörande biföll kammarrätten socialtjänstnämndens överklagande och återkallade bolagets serveringstillstånd. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

Europadomstolen konstaterade inledningsvis att eftersom en muntlig förhandling hållits i länsrätten kunde en mindre strikt standard tillämpas vad gällde klagandens rätt till en muntlig

[60] Danelius (2012) s. 230.
[61] Se bl.a. *Fexler mot Sverige*, no. 36801/06, 13 oktober 2011 (handikappersättning).
[62] Se bl.a. *Döry mot Sverige*, *Miller mot Sverige* och *Sali mot Sverige, (friendly settlement)*, no. 67070/01, 10 oktober 2006.
[63] *Keskinen och Veljekset Keskinen Oy mot Finland*, no. 34721/09, 5 juni 2012.
[64] *Tu & Co AB mot Sverige*, no. 21623/09, 21 maj 2013.

förhandling i kammarrätten. Vad gällde de åberopade vittnesförhören noterade Europadomstolen att klaganden inte hade anfört några skäl till varför två av de vittnen som hörts i länsrätten skulle höras igen. I fråga om det vittne som inte tidigare hörts av länsrätten konstaterade Europadomstolen att klaganden inte visat varför detta nya vittne var viktigt för kammarrättens bedömning. Europadomstolen tog i sin bedömning också hänsyn till att klaganden hade varit representerad av ett ombud under hela processen i länsrätten och kammarrätten och till att klaganden hade fått tillfälle att slutföra sin talan skriftligen samt att kammarrätten haft tillgång till både socialtjänstnämndens och länsrättens akt. Mot denna bakgrund fann Europadomstolen att det varit berättigat av kammarrätten att avslå klagandens yrkande om en muntlig förhandling. Europadomstolen avvisade klagandens ansökan som uppenbart ogrundad.

11.4 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Enligt artikel 6 i EU-fördraget ska unionen, som allmänna principer för gemenskapsrätten, respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen. Enligt EU-domstolens rättspraxis är medlemsstaterna bundna av bl.a. dessa krav när de genomför EU-rättsliga bestämmelser.

I artikel 47 andra stycket i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna anges bl.a. att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

Kravet på muntlig förhandling i EU-rätten skiljer sig inte mycket från kravet på muntlig förhandling i Europakonventionen. Rättighetsstadgan ligger mycket nära konventionen i sakinnehåll. Tillämplighetsområdet för EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är dock inte begränsat till civila rättigheter och skyldigheter.

Inom EU-rätten finns också en utveckling av en egen förvaltningsrätt inom de institutioner som handhar EU-rätten. Inom denna europeiska förvaltningsrätt finns begreppet god förvaltning. Detta begrepp innebär möjlighet att ställa krav på förfarandet vilket kan ”smitta av sig” på nationella myndigheter som

handlägger frågor som regleras i EU-rätten.[65] I denna rättsutveckling har framkommit ett uttryckligt krav på muntlig förhandling i vissa fall.[66]

11.5 Högsta förvaltningsdomstolens praxis rörande muntlig förhandling

Högsta förvaltningsdomstolen prövar relativt frekvent frågan om muntlig förhandling borde ha hållits i underinstanserna. I de fall där Högsta förvaltningsdomstolen ändrat underinstansernas beslut rörande muntlig förhandling har det för det mesta rört sig om att sakomständigheterna inte varit helt klarlagda, dvs. att det hade varit till *fördel för utredningen* om muntlig förhandling hade hållits.[67] Om den enskildes begäran om muntlig förhandling nekas är det således oftast med motiveringen att ytterligare utredning inte är nödvändig.

Högsta förvaltningsdomstolen synes således lägga störst vikt vid frågan om en muntlig förhandling i kammarrätt kunnat bidra till att saken klargjordes ytterligare, att uppgifter som stod mot varandra kunde värderas bättre eller liknande. Det är alltså utredningsintresset som betonas.

Såsom praxis har utvecklats krävs det numera mycket för att neka en enskild part muntlig förhandling.[68] Att en muntlig förhandling har hållits i förvaltningsrätten behöver inte innebära att en sådan är obehövlig i kammarrätten.[69] I flera fall där en enskild begärt muntlig förhandling har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att parternas önskemål om muntlig förhandling ”bör frångås endast om rätten är övertygad om att den föreliggande utredningen i målet gör förhandlingen obehövlig eller att särskilda omständigheter, som t.ex. målets bagatellartade karaktär eller disproportion

[65] Bull (2005 b) s. 191.
[66] Enligt Bull kan sägas att EU-rättens förvaltningsrätt knappast ställer strängare krav än den svenska rent generellt på när muntlig förhandling krävs. Han menar dock att det kan uppstå fall då det enligt EU-rätten är klart att man skulle anse muntlig förhandling nödvändig, trots att motsvarande inte skulle gälla enligt svenska regler. Ibid.
[67] Se t.ex. RÅ 1990 not. 183, RÅ 1996 ref. 83, RÅ 2002 not. 199, RÅ 2002 not. 220, RÅ 2002 ref. 23 och RÅ 1996 ref. 83.
[68] RÅ 1989 not. 47, RÅ 1991 not. 160, RÅ 1995 not. 184.
[69] RÅ 1990 not. 183.

mellan kostnader för förhandlingen och tvisteföremålets värde, talar emot en förhandling."[70]

I motiven till 9 § FPL nämns som faktorer som ska beaktas då muntlig förhandling yrkas bl.a. att målet är viktigt för parten och att han eller hon genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för innebörden av det kommande avgörandet. Det synes ovanligt att muntlig förhandling medges av dessa skäl såvitt kan utläsas av Högsta förvaltningsdomstolens praxis.[71] I RÅ 2004 not. 93 uttalade domstolen dock bl.a.: "Mot bakgrund [av bedömningsunderlagets förbättring] och då målet måste anses vara mycket viktigt för [klaganden] kan muntlig förhandling inte anses ha varit obehövlig." I sammanhanget ska dock noteras att det i princip är omöjligt att veta varför en muntlig förhandling har beviljats då domstolen som håller en muntlig förhandling inte har skäl att uttala sig om varför den gör det.

Högsta förvaltningsdomstolen har ofta åberopat både 9 § FPL och artikel 6 i Europakonventionen i mål som gällt frågan om muntlig förhandling borde ha hållits i underinstansen. I merparten av målen från de senaste åren har Högsta förvaltningsdomstolen uttryckligen stött sig på Europadomstolens praxis på området.

Vad gäller skillnaderna mellan processen i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol avseende frågan om muntlig förhandling uttalade Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. följande i RÅ 2006 ref. 82.

> Processen vid de allmänna domstolarna bärs upp av principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Tilltrosparagraferna har tillkommit för att trygga bevisomedelbarheten i händelse av överklagande till överrätt och är ett uttryck för principen om det bästa bevismedlet; hovrätten skall för att få göra en annan bedömning än tingsrätten ha ett lika gott underlag som tingsrätten hade.
>
> Processen vid de allmänna förvaltningsdomstolarna är däremot i princip skriftlig. Den muntliga förhandlingen i förvaltningsprocessen fyller inte samma funktion som huvudförhandlingen i en tvistemålsprocess utan syftar endast till att komplettera den eljest skriftliga handläggningen på en eller flera punkter (prop. 1971:30 s. 535 ff.). En muntlig förhandling i förvaltningsdomstol kan både föregås och följas av ett skriftligt förfarande. De för tvistemålsprocessen bärande principerna om omedelbarhet och koncentration gäller således inte i förvaltningsprocessen.

[70] RÅ 1987 not. 246 (inkomsttaxering). Se också RÅ 1990 not. 183 (umgänge), RÅ 1991 not. 564 (körkortsingripande), RÅ 1995 not. 184 (skolplikt).

[71] I RÅ 1995 not. 179 fann Högsta förvaltningsdomstolen att muntlig förhandling borde ha hållits i ett mål om körkortsåterkallelse eftersom valet av påföljd var osäkert. Lavin framhöll i ett särskilt yttrande att just sakens betydelse för den enskilde utgjorde ett viktigt argument för att hålla muntlig förhandling.

11.6 Domstolarnas inställning

Utredningen har i en enkät till alla förvaltningsrätter och kammarrätter ställt frågor om bl.a. muntliga förhandlingar. Nedan följer en sammanfattning av de svar som inkommit.

Förvaltningsrätterna

De flesta förvaltningsrätter uppger att de muntliga förhandlingarna har ökat under de senaste tio åren. De måltyper som framför allt nämns är skattemål, socialförsäkringsmål och mål om företrädaransvar. Som förklaring till ökningen nämns att när ombud förekommer i skattemål begärs oftare muntlig förhandling. Vidare nämns att det ökade antalet muntliga förhandlingar till största delen hänger samman med kravet i Europakonventionen på en rättvis rättegång och Högsta förvaltningsdomstolens praxis på området och att parterna därför begär muntlig förhandling oftare.

Flertalet förvaltningsrätter uppger att yrkanden om muntlig förhandling avslås mycket sällan. Förvaltningsrätterna i Malmö och Stockholm uppger att i migrationsmålen avslås yrkanden om muntlig förhandling oftare än i andra mål.

De flesta förvaltningsrätter uppger att det är mycket ovanligt att domstolen tar initiativ till en muntlig förhandling utan att parten har yrkat det. Förvaltningsrätten i Göteborg uppger att det förekommer att domstolen tar ett sådant initiativ, främst i skattemål men även i migrationsmål. Förvaltningsrätten i Stockholm uppger att det kan förekomma t.ex. när det gäller mål om särskilda vårdinsatser enligt sociallagstiftningen och i migrationsmål med trovärdighetsbedömningar.

Flertalet förvaltningsrätter uppger att det är mycket sällan som det hålls en förberedande muntlig förhandling. De förvaltningsrätter som har använt sig av förberedande muntliga förhandlingar uppger att det varit i omfattande skattemål. Förvaltningsrätten i Göteborg uppger att en förberedande muntlig förhandling så gott som alltid leder till att tvistefrågorna tydliggörs, kommuniceringen begränsas och kvaliteten på processmaterialet ökar.

Kammarrätterna

Alla kammarrätter uppger att antalet muntliga förhandlingar har ökat. Två kammarrätter uppger att antalet muntliga förhandlingar särskilt ökat vad gäller skattemål. Alla kammarrätter uppger att antalet muntliga förhandlingar i LVU-mål har ökat samt att denna ökning beror på ett ökat antal sådana mål i kammarrätt.

Andra förklaringar som lämnas till det ökade antalet muntliga förhandlingar är en större medvetenhet om möjligheten till muntlig förhandling och Europakonventionens krav både hos domstolen och hos parterna, att enskild part oftare begär muntlig förhandling och att vittnesbevisningen ökat. Vad gäller skattemålen lämnas som förklaring till det ökade antalet muntliga förhandlingar ett stort antal taxeringsmål med skattetillägg och ett ökat antal mål om företrädaransvar. En kammarrätt uppger att det till skillnad från tidigare i princip aldrig hålls muntlig förhandling i psykiatrimål.

En kammarrätt uppger att yrkande om muntlig förhandling enbart avslås om omständigheterna är klara och det är fråga om rena rättsfrågor. En kammarrätt uppger att yrkande om muntlig förhandling avslås relativt ofta där muntlig förhandling hållits i förvaltningsrätten, undantaget mål där presumtionen är muntlig förhandling även i kammarrätt. En kammarrätt uppger att det är mycket vanligt med avslag på yrkanden om muntlig förhandling i mål som gäller psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. I övriga mål där muntlig förhandling inte är obligatorisk förekommer avslag ganska ofta, men inte lika ofta som tidigare.

Kammarrätten i Stockholm uppger att i migrationsmål avslås yrkande om muntlig förhandling regelmässigt inför avgörande av frågan om prövningstillstånd.

Alla kammarrätter uppger att det är sällan som en förvaltningsrätt avslagit ett yrkande om muntlig förhandling trots att muntlig förhandling borde ha hållits. Det är mycket sällan ett mål visas åter för att muntlig förhandling ska hållas i förvaltningsrätten utan då hålls oftast muntlig förhandling i kammarrätten i stället. Kammarrätten i Stockholm uppger att migrationsmålen utgör ett undantag. I dessa mål är det inte ovanligt att frågan om underrätten borde ha haft muntlig förhandling diskuteras vid föredragningen.

Alla kammarrätter uppger att det i princip aldrig förekommer att domstolen tar initiativ till en muntlig förhandling utan att

parterna har yrkat det. En kammarrätt uppger att det förekommer i speciella fall, en kammarrätt uppger att det har förekommit men sällan. En kammarrätt uppger att det förekommer t.ex. i psykiatrimål och i mål om serveringstillstånd.

En kammarrätt uppger att det förekommer någon gång att muntlig förberedelse hålls för att reda ut vilka rättsfrågor som ska behandlas vid den muntliga förhandlingen. Detta har vid något enstaka tillfälle lett till att det inte behövdes hållas någon muntlig förhandling.

Tre kammarrätter uppger att det förekommer att muntlig förberedelse hålls men att det sker mycket sällan. Om det sker är det ofta för att reda ut vilka rättsfrågor som ska behandlas vid den muntliga förhandlingen samt bevisteman m.m.

11.7 Statistik

Tabell 11.1 Antal avgjorda mål med muntlig förhandling vid länsrätt och förvaltningsrätt 2006–2013, uppdelat på målgrupp[72]

Målgrupp	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Skatt	1 299	1 614	1 837	2 134	1 786	1 676	1 179	1 159
Trängselskatt	3	2	2	7	1	167[73]	3	2
Socialförsäkring	772	959	980	785	717	886	591	506
SoL	233	263	275	293	227	244	248	269
Psyk mål	9 939	10 132	10 468	10 541	10 547	10 520	10 880	10 685
LVU	1 653	1 765	1 817	1 794	1 915	2 063	2 004	2 149
LVM	729	758	686	629	726	674	689	719
LOU	19	4	7	4	5	4	6	1
Mängdmål[74]	313	317	317	305	135	181	181	210
Utlännings- och medborgarskapsmål	797	1 887	3 672	4 311	2 783	2 747	3 373	2 484
Övriga mål[75]	518	375	336	448	375	386	376	396
Totalt	**16 725**	**18 076**	**20 397**	**21 251**	**19 217**	**19 530**	**19 530**	**18 580**

[72] Siffrorna är inte fördelade per domstol. Detta innebär att siffror för länsrätt och förvaltningsrätt är hopslagna för år 2010.
[73] Detta stora antal muntliga förhandlingar i trängselskattemål beror på att det var en serie på 162 mål där gemensam muntlig förhandling hölls.
[74] Målgruppen omfattar fastighetstaxering, folkbokföring, kriminalvård, körkort och studiestöd.
[75] Målgruppen omfattar bl.a. rättshjälp, ersättning för kostnader, järnvägslagen, introduktionsersättning för flyktingar, bostadsanpassning, LSS, disciplinåtgärder enligt högskolelagen, djurskyddslagen, vapenlagen och alkohollagen.

Tabell 11.2 Antal avgjorda mål totalt vid länsrätt och förvaltningsrätt 2006–2013, uppdelat på målgrupp

Målgrupp	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Skatt	15 685	17 030	18 454	15 111	13 935	12 312	13 542	14 256
Trängselskatt	896	68	153	592	408	409	278	264
Socialförsäkring	21 837	23 455	21 888	14 051	14 626	24 110	21 619	14 947
SoL	20 901	21 216	22 109	22 259	22 991	24 321	24 676	25 695
Psyk.mål	13 397	13 440	13 650	13 578	13 330	13 276	13 244	12 946
LVU	2 898	2 983	3 258	3 110	3 311	3 590	3 544	3 762
LVM	1 215	1 214	1 196	1 169	1 281	1 165	1 126	1 223
LOU	1 547	1 123	1 360	1 990	3 156	2 960	3 038	3 296
Mängdmål	10 132	11 037	9 926	10 045	6 856	9 205	9 009	9 848
Utlännings- och medborgarskapsmål	10 942	13 761	19 287	22 887	23 838	26 740	28 770	25 541
Övriga mål	14 536	14 848	16 039	15 204	15 388	18 934	18 649	20 581
Totalt	**113 986**	**120 175**	**127 320**	**119 996**	**119 120**	**13 7022**	**13 7495**	**13 2359**

Tabell 11.3 Andel avgjorda mål med muntlig förhandling av totalt antal avgjorda mål i länsrätt och förvaltningsrätt 2006–2013, uppdelat på målgrupp

Målgrupp	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Skatt	8 %	9 %	10 %	14 %	13 %	14 %	9 %	8 %
Trängselskatt	0 %	3 %	1 %	1 %	0 %	41 %	1 %	1 %
Socialförsäkring	4 %	4 %	4 %	6 %	5 %	4 %	3 %	3 %
SoL	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Psyk.mål	74 %	75 %	77 %	78 %	79 %	79 %	82 %	83 %
LVU	57 %	59 %	56 %	58 %	58 %	57 %	57 %	57 %
LVM	60 %	62 %	57 %	54 %	57 %	58 %	61 %	59 %
LOU	1 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Mängdmål	3%	3 %	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %
Utlännings- och medborgarskapsmål	7 %	14 %	19 %	19 %	12 %	10 %	12 %	10 %
Övriga mål	4 %	3 %	2 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %
Genomsnitt	**14 %**	**15 %**	**16 %**	**18 %**	**16 %**	**14 %**	**14 %**	**14 %**

Tabell 11.4 Antal avgjorda mål med muntlig förhandling i kammarrätt 2006–2013, uppdelat på målgrupp

Målgrupp	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Skatt	852	799	1035	1426	1755	1658	997	826
Socialförsäkring	40	69	64	69	72	53	62	34
SoL	7	13	4	3	5	1	10	4
Psyk.mål	52	37	26	19	24	21	17	13
LVU	401	429	466	494	538	629	707	780
LVM	100	109	92	82	99	96	113	119
LOU	2	6	1	0	2	19	0	4
Mängdmål	14	42	7	3	9	3	18	2
Utlännings- och medborgarskapsmål	2	7	0	1	1	8	2	2
Övriga mål	89	59	54	46	50	54	60	46
Totalt	**1 559**	**1 570**	**1 749**	**2 143**	**2 555**	**2 542**	**1 986**	**1 830**

Tabell 11.5 Antal avgjorda mål totalt i kammarrätt 2006–2013, uppdelat på målgruppp

Målgrupp	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Skatt	6 655	6 953	7 170	6 756	6 814	5 367	4 969	5 448
Trängselskatt	46	67	23	69	80	55	34	47
Socialförsäkring	6 072	6 231	6 800	5 632	4 243	5 085	10 098	4 896
SoL	2 249	2 107	2 275	2 264	2 072	2 047	2 019	2 195
Psyk.mål	1 008	1 104	1 055	1 047	1 190	1 157	1 241	1 281
LVU	745	775	843	893	943	1 137	1 233	1 313
LVM	210	225	191	182	222	214	198	242
LOU	386	330	360	409	544	717	716	818
Mängdmål	1 968	1 834	1 819	1 664	1 175	1 277	1 352	1 468
Utlännings-och medborgarskapsmål	825	4 399	8 258	10 843	10 912	11 060	11 825	9 698
Övriga mål	5 849	5 473	6 258	5 835	6 101	6 392	6 200	6 057
Totalt	**26 013**	**29 498**	**35 052**	**35 594**	**34 296**	**34 508**	**39 885**	**33 463**

Tabell 11.6 Andel avgjorda mål med muntlig förhandling av totalt antal avgjorda mål i kammarrätt 2006–2013, uppdelat på målgrupp

Målgrupp	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Skatt	13 %	11 %	14 %	21 %	25 %	31 %	20 %	15 %
Socialförsäkring	0 %	1 %	1 %	1 %	1,6 %	1 %	0 %	0 %
SoL	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Psyk.mål	5 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %
LVU	53 %	55 %	55 %	55 %	57 %	55 %	57 %	59 %
LVM	48 %	48 %	48 %	45 %	45 %	45 %	57 %	49 %
LOU	0 %	2 %	2 %	0 %	3 %	3 %	0 %	0 %
Mängdmål	7 %	2 %	3 %	2 %	7 %	2 %	1 %	0 %
Utlännings- och medborgarskapsmål	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0%
Övriga mål	1,5 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Genomsnitt	**13 %**	**12 %**	**12 %**	**13 %**	**14 %**	**14 %**	**14 %**	**12 %**

Vilka slutsatser kan dras av statistiken?

Statistiken avseende förvaltningsrätterna visar att det i genomsnitt hölls muntliga förhandlingar i cirka 15 procent av alla mål under åren 2010–2013. De tre målgrupper där det är obligatoriskt med muntlig förhandling (psykiatrimål och mål enligt LVU och LVM) har en högre andel muntliga förhandlingar än övriga målgrupper. Även utlännings- och medborgarskapsmål samt skattemål har en högre andel muntliga förhandlingar än övriga målgrupper i förvaltningsrätten. I socialförsäkringsmål hölls under åren 2010–2013 i genomsnitt muntlig förhandling i förvaltningsrätterna i endast cirka 4 procent av målen. I skattemål hölls under åren 2010–2013 i genomsnitt muntlig förhandling i cirka 11 procent av målen.

Statistiken avseende kammarrätterna visar att det hålls muntlig förhandling minst lika ofta, om inte oftare i skattemålen i kammarrätten än i förvaltningsrätten. Åren 2009–2011 hölls muntlig förhandling i mellan 20–30 procent av skattemålen i kammarrätt medan siffran för 2013 är lägre med muntliga förhandlingar i 15 procent av skattemålen i kammarrätt. De tre målgrupper där det är obligatoriskt med muntlig förhandling (psykiatrimål, LVU och LVM) har högre siffror även i kammarrätten. I socialförsäkringsmål hölls under samma period muntlig förhandling i kammarrätt endast i cirka 1 procent av målen.

Statistiken visar inte om det är serier som avgjorts vilket påverkat antalet muntliga förhandlingar i statistiken. Inte heller går det att dra några slutsatser avseende t.ex. att det borde hållas fler muntliga förhandlingar i socialförsäkringsmålen. I dessa mål krävs prövningstillstånd vilket påverkar antalet muntliga förhandlingar i kammarrätten. Dessutom avgörs många gånger sådana mål på grundval av skriftlig bevisning vilket gör att muntlig förhandling inte är lika användbart som processmedel.

Det kan dock konstateras att andelen muntliga förhandlingar i skattemål är högre i kammarrätterna än i förvaltningsrätterna för alla åren som tagits med. Förklaringarna till detta är flera. Dels är det troligen så att det är de mer komplicerade målen som överklagas, dels är det obligatoriskt med muntlig förhandling i kammarrätten i de mål där det är fråga om skattetillägg.[76] Det kan vidare antas att de mål där det är fråga om skattetillägg överklagas oftare än andra mål. Det skulle också kunna vara så att parterna i vissa fall väljer att yrka muntlig förhandling först i kammarrätten. Oavsett orsakerna till den högre andelen muntliga förhandlingar i kammarrätten än i förvaltningsrätten kan konstateras att tyngdpunkten i processen i detta avseende inte kan sägas ligga i första instans.

11.8 Överväganden

11.8.1 Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol

Förslag: Förfarandet i allmän förvaltningsdomstol ska även fortsättningsvis vara skriftligt som huvudregel. Det ska anges i lagtexten att i handläggningen får ingå muntlig förhandling. Detta ska gälla i alla instanser, inklusive Högsta förvaltningsdomstolen.

Möjligheten till muntlig förhandling ska förstärkas genom att det anges i lagtexten att det ska ingå muntlig förhandling i handläggningen i förvaltningsrätten och kammarrätten när det kan antas vara till fördel för utredningen. Detta avser således de fall då rätten själv tar initiativ till en muntlig förhandling, då en

[76] Samma regel gäller dock i förvaltningsrätten så det är inte en fullgod förklaring.

offentlig part yrkar muntlig förhandling och då en enskild yrkar muntlig förhandling i kammarrätten. Detta ska dock inte gälla i Migrationsöverdomstolen.

Vad gäller muntlig förhandling då en enskild som för talan i målet begär det ska denna möjlighet förtydligas genom att en muntlig förhandling ska ingå i handläggningen i dessa fall om det inte är uppenbart obehövligt. Detta ska endast gälla i förvaltningsrätten.

Förslagen ska genomföras genom ändringar i 9 § förvaltningsprocesslagen.

Frågan om handläggningsform är mycket viktig för en processordning.[77] Det kan konstateras att lagstiftaren avseende det svenska rättssystemets två processordningar, den allmänna processen och förvaltningsprocessen, har valt skilda vägar. I den allmänna processen är muntlighet huvudregel medan skriftlighet är huvudregel i förvaltningsprocessen. Även om skriftlighet är huvudregel i förvaltningsprocessen så finns dock redan i dag enligt lagstiftningen goda möjligheter för de allmänna förvaltningsdomstolarna att använda muntlighet i stor utsträckning. Enligt utredningens mening är avvägningen mellan skriftlighet och muntlighet i handläggningen av ett mål av avgörande betydelse både för rättssäkerheten och för effektiviteten. Bestämmelserna om muntlig förhandling bör mot denna bakgrund vara enkla att tillämpa samt främja en effektiv handläggning av alla mål, oavsett svårighetsgrad och omfattning.

Som anges ovan i avsnitt 11.6 uppger flertalet förvaltningsrätter att yrkanden om muntlig förhandling sällan avslås men att det är mycket ovanligt att domstolen själv tar initiativ till en muntlig förhandling.

Enligt utredningens bedömning finns det anledning att anta att det skulle främja processen om muntliga förhandlingar hölls i ännu

[77] I prop. 1986/87:89 uttalade departementschefen att ”frågan om i vad mån handläggningen av mål ska präglas av muntlighet eller skriftlighet är den för en processordning kanske viktigaste frågan av alla”. Jfr även prop. 1971:30 s. 535 där departementschefen uttalade att ”avvägningen mellan skriftligt och muntligt förfarande är en av de centrala frågorna i förvaltningsdomstolsprocessen”.

större utsträckning än i dag, i synnerhet i förvaltningsrätten.[78] Dessutom anser utredningen att bestämmelsen i 9 § förvaltningsprocesslagen behöver förtydligas för att bättre stämma överens med den tillämpning som den har i dag och med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Åtagandena enligt Europakonventionen har utvecklats genom Europadomstolens praxis i fråga om kravet på muntlig förhandling enligt artikel 6. Denna praxis kan kortfattat sammanfattas enligt följande. En part har i allmänhet rätt till muntlig förhandling i åtminstone en instans. Om parten uttryckligen avstår från muntlig förhandling, behöver en sådan inte hållas. Den som inte begär muntlig förhandling anses under vissa förutsättningar ha avstått från sin rätt till en sådan förhandling. Om prövningen i överrätten är begränsad till rent rättsliga aspekter, har parten inte rätt till en ny muntlig förhandling.

Det är dock viktigt att notera att det, trots de många fördelar som finns med muntlig förhandling, inte alltid är ändamålsenligt eller nödvändigt att hålla en muntlig förhandling i ett mål. Muntligheten får inte bli ett självändamål, dvs. att en obehövlig förhandling hålls för formens skull eller att ett mål som skulle ha kunnat handläggas enbart skriftlig blir föremål för muntlighet.[79] Parternas intresse av en snabb handläggning kan i vissa fall göra en muntlig förhandling överflödig. Enligt utredningens mening är det domstolens ansvar att göra denna avvägning i det enskilda fallet.

Skriftlig eller muntlig handläggning?

Förvaltningsprocessen har tillskapats med utgångspunkten att handläggningen ska vara skriftlig med hänvisning till bl.a. att processen ska vara snabb, billig och enkel. Det har i tidigare lagstiftningsärenden konstaterats att muntlig handläggning ofta är mer resurskrävande och att det kan vara tungrott, tidsödande och

[78] Se också Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) slutsatser avseende muntlig förhandling och ändringsfrekvens i rapporten *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstol*. Inspektionen för socialförsäkringen (2014) s. 70 ff. och s. 125 f.

[79] Det kan dock ibland finnas skäl att hålla en muntlig förhandling trots detta, för att t.ex. öka en parts förståelse eller om en part har svårigheter att föra sin talan skriftligt, se mer nedan.

kostnadskrävande med ett krav på muntlighet.[80] Huruvida detta stämmer beror på en mängd faktorer.

Att en process är enkel kan betyda olika saker och att förvaltningsprocessen är skriftlig innebär inte omedelbart att den är enkel. För den enskilde rättssökande kan en enkel process innebära att denne kan klara sig utan ett juridiskt ombud.[81] För domstolen kan en enkel process innebära något helt annat, t.ex. att målen kan handläggas snabbt och utan någon ytterligare utredning. Vad gäller frågan om en enkel process visavi frågan om skriftlighet eller muntlighet kan det normalt antas att enskilda parter inte är bra på att skriva juridiska inlagor.[82] Att processen är skriftlig är i så fall en nackdel för den enskilde. I prop. 1971:30 uttalades att förvaltningsdomstolarna *får* hålla muntlig förhandling för att klargöra parternas ståndpunkter om dessa har svårigheter att utveckla sin talan skriftligen.[83]

En skriftlig handläggningsform kan också påverka domstolens möjlighet att bedriva en aktiv materiell processledning. Av 8 § FPL framgår att förvaltningsdomstolen ska se till att varje mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Denna bestämmelse innebär ett ansvar för domstolen avseende utredningen. Det är dock parterna som har det primära utredningsansvaret.[84]

Av synpunkter som framförts till utredningen av ombud och av representanter för Skatteverket framgår att det generellt anses finnas vissa brister i de allmänna förvaltningsdomstolarnas materiella processledning.[85] Utredningen tror att detta till viss del kan bero på att det finns en oro hos domaren för att gå över gränsen och råka hjälpa den ena parten eller att avslöja hur man tänker döma.

En annan förklaring som utredningen kan se och bedömer som trolig är att målen i regel handläggs skriftligt. Enligt Dahlgren är

[80] Se ovan i fotnot 9 och 10.
[81] Kleist & Wejedal (2013) s. 345.
[82] Ibid.
[83] Prop. 1971:30 s. 535. Se också Inspektionen för socialförsäkringen (2014) s. 70 ff.
[84] Prop. 1971:30 s. 530 och prop. 2012/13:45 s. 116.
[85] Domstolsutredningen uttalade att ”den materiella processledning som åtskilliga förvaltningsdomare 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”. SOU 1991:106 Del B s. 411 ff.

detta den starkast bidragande orsaken till förvaltningsdomarnas passivitet i processledningen.[86] Dahlgren fortsätter;

> Det är mycket lättare, och det faller sig mer naturligt, att utöva sin materiellt processledande roll som domare när man träffar parterna vid ett sammanträde. Vid en skriftlig handläggning måste man författa en skrivelse med frågor till den part som uttryckt sig otydligt eller på annat sätt fallerat i sin processföring. I och för sig kan man per telefon inhämta sådana uppgifter från en part, men även det alternativet är underlägset möjligheten att vid ett sammanträde ställa direkta frågor till parterna. Den skriftliga processformen befrämjar helt enkelt inte domarnas benägenhet till att utöva materiell processledning.

Dessutom finns, i ett helt skriftligt förfarande, risken att det i mer komplicerade mål blir så att parterna ”skriver förbi varandra”, dvs. inte direkt tar ställning till varandras påståenden. Enligt utredningens mening har en domare större möjligheter att rätta till sådant och även i övrigt utöva materiell processledning i ett muntligt förfarande. Det är därför viktigt att det i varje mål tidigt tas ställning till vilka handläggningsåtgärder som krävs för att utredningen i målet ska bli fullgod. Utöver muntlig förhandling kan det i komplicerade mål vara av stort värde att hålla ett förberedande sammanträde eller att göra en skriftlig sammanställning av parternas yrkanden och grunder som sedan kommuniceras med parterna.[87] Det är mycket viktigt att det tidigt klarläggs vilka frågor som domstolen har att pröva. Domstolen har då möjlighet att be parterna om klargöranden och att anvisa parterna om det saknas utredning i vissa avseenden (jfr 8 § FPL). Målsättningen måste vara att målen ska kunna avgöras på ett så rättssäkert och effektivt sätt som möjligt. Med effektivt avses att det avsätts rätt resurser för det enskilda målet och att handläggningstiden blir så kort som möjligt.

Förfarandet ska även i fortsättningen vara skriftligt som huvudregel

Utredningen anser att det även fortsättningsvis ska anges i lagtexten att förfarandet är skriftligt. Innebörden av detta är enligt utredningens mening följande. I förvaltningsprocessen gäller inte

[86] Dahlgren (1994) s. 388.
[87] Se avsnitt 5.3 och 5.4.

omedelbarhetsprincipen och det är inte obligatoriskt med huvudförhandling. Domstolen kan i förvaltningsprocessen lägga material som kommit in både före och efter en muntlig förhandling till grund för sitt avgörande. Att det anges att förfarandet är skriftligt innebär inte, mot bakgrund av Europadomstolens och Högsta förvaltningsdomstolens praxis, att det inte finns en rätt till muntlig förhandling. Tvärtom så innebär den rättsutveckling som skett att det i de allra flesta mål numera finns en rätt till muntlig förhandling i vart fall i en instans.

För att tydliggöra att domstolen alltid har möjlighet att hålla en muntlig förhandling bör det i 9 § första stycket FPL läggas till att i handläggningen får ingå muntlig förhandling. Denna bestämmelse ska gälla i alla instanser, också i HFD och Migrationsöverdomstolen. Detta innebär en utvidning jämfört med i dag i och med att det inte längre krävs att det är till fördel för utredningen eller främjar ett snabbt avgörande av målet.

Rätten ska hålla muntlig förhandling i vissa fall

Enligt 9 § andra stycket FPL i dagens lydelse *får* muntlig förhandling hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller kan främja ett snabbt avgörande. Denna huvudregel förfogar domstolen över.[88]

Det är viktigt att muntlig förhandling hålls i de mål där det är påkallat. Det faller på domstolen att göra denna bedömning även om part inte har begärt muntlig förhandling. Om en muntlig förhandling skulle vara till fördel för utredningen bör domstolen, enligt utredningens mening, kalla till en sådan oavsett om parten yrkat detta eller inte. Flertalet förvaltningsrätter och kammarrätter uppger i enkäten att det är mycket ovanligt att domstolen tar initiativ till en muntlig förhandling utan att parten har yrkat det. En muntlig förhandling kan många gånger vara till fördel för utredningen i målet. Enligt utredningens mening bör därför de allmänna förvaltningsdomstolarna oftare självmant ta initiativ till muntliga förhandlingar. Det är domstolen som har överblick över

[88] När en part har yrkat muntlig förhandling minskar domstolens beslutandeutrymme och en muntlig förhandling ska hållas om den inte är obehövlig eller särskilda skäl talar emot en sådan (9 § tredje stycket FPL).

den utredning som finns i målet och som bäst kan bedöma om en muntlig förhandling skulle vara till fördel för denna. Det är dock viktigt att notera att det även i fortsättningen ska vara domstolen som avgör om en muntlig förhandling behövs eller inte. Någon ovillkorlig rätt till muntlig förhandling i alla mål i förvaltningsdomstol bör således inte införas.[89]

För att uppmuntra utvecklingen med fler muntliga förhandlingar i mål där det enligt domstolens mening kan antas vara till fördel för utredningen och för att uppmuntra att domstolen själv tar initiativ till muntlig förhandling i dessa fall anser utredningen att det är nödvändigt att det anges i författningstexten att domstolen ska hålla en muntlig förhandling om det kan antas vara till fördel för utredningen. Denna förändring står också i överensstämmelse med den praxis vad gäller muntlig förhandling som utvecklats i Högsta förvaltningsdomstolen och Europadomstolen. Denna praxis gäller visserligen endast mål som rör civila rättigheter eller skyldigheter vilket är fallet vad gäller de flesta men inte alla måltyper som handläggs i allmän förvaltningsdomstol.[90] Utredningen gör dock bedömningen att det inte låter sig göras att i lagtext definiera vilka måltyper som rör civila rättigheter och skyldigheter utan detta får överlämnas till domstolarna att avgöra med tillämpning av bl.a. Europadomstolens praxis. Det kan inte heller anses vara en nackdel att muntlig förhandling hålls även i mål som inte rör civila rättigheter och skyldigheter om en sådan skulle vara till fördel för utredningen.

Vad gäller kriteriet ”främja ett snabbt avgörande” angavs när det infördes att detta kriterium främst tog sikte på muntliga förhandlingar i förberedande syfte. Utredningen föreslår nedan att en ny bestämmelse avseende förberedande sammanträden ska införas i FPL. Utredningen anser mot denna bakgrund att kriteriet ”främja ett snabbt avgörande” kan utgå i den utformning av 9 § andra stycket FPL som utredningen föreslår. Det är behovet av utredning i målet som står i fokus när domstolen själv tar initiativ till en muntlig förhandling, då en offentlig part yrkar muntlig

[89] Se nedan i avsnitt 11.8.3 om de särskilda bestämmelser om muntlig förhandling som finns i LPT, LRV, LVM, LVU och smittskyddslagen.
[90] T.ex. skattemålen omfattas inte av artikel 6 i Europakonventionen. Om målet rör skattetillägg omfattas det dock då det då är fråga om anklagelse för brott. Inte heller migrationsmålen omfattas. Se mer ovan i avsnitt 11.3.

förhandling eller då en enskild part yrkar muntlig förhandling i kammarrätten. När domstolen tar initiativ till en muntlig förhandling kan det också vara på grund av skäl som hänför sig till den enskilde och dennes förståelse av processen och i slutändan av domen. Detta bör dock precis som i dag endast vara nödvändigt i undantagsfall och faller då snarare under 9 § första stycket FPL.

Den föreslagna bestämmelsen i 9 § andra stycket FPL ska endast gälla i förvaltningsrätten och kammarrätten. Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen har möjlighet att låta muntlig förhandling ingå i handläggningen enligt 9 § första stycket FPL.

Till fördel för utredningen

Det är viktigt att notera att enligt utredningens mening omfattar begreppet till fördel för utredningen inte bara den situationen att en part vill förebringa ny bevisning genom vittnesförhör eller på annat sätt. Begreppet till fördel för utredningen ska tolkas brett och kan således omfatta även att en part vill presentera redan inlämnad bevisning muntligen för att kunna åskådliggöra den bättre för rätten. Detta kan vara särskilt värdefullt i komplicerade skattemål där det är fråga om många och invecklade transaktioner. Termen till fördel för utredningen ska alltså inte tolkas på det sättet att en ny faktaaspekt måste tillföras genom den muntliga förhandlingen. Att en part får möjlighet att åskådliggöra och förklara komplexa sammanhang är också till fördel för utredningen.

Omfattningen av en muntlig förhandling

I 9 § andra stycket FPL anges nu att i handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga. Enligt utredningens mening bör denna inskränkning strykas i lagtexten. Denna anvisning för de allmänna förvaltningsdomstolarna att en muntlig förhandling inte behöver avse hela målet behöver enligt utredningens mening inte anges i lagtext. Det får förutsättas att förvaltningsdomstolarna har kompetensen att avgöra om hela målet eller endast vissa frågor bör behandlas vid en muntlig förhandling i ett mål.

Den föreslagna ändringen innebär inte någon ändring i sak. Det är således fortfarande så att det inte är fråga om att hålla en huvudförhandling som måste omfatta allt processmaterial som i allmän domstol. De allmänna förvaltningsdomstolarna kan således fortfarande lägga material som har kommit fram såväl före som efter en muntlig förhandling till grund för sitt avgörande.

Bestämmelsen i 9 § andra stycket FPL ska, som nämnts ovan, endast gälla i förvaltningsrätten och kammarrätten.

Muntlig förhandling på begäran av enskild

Enligt 9 § tredje stycket FPL i dess nuvarande lydelse ska muntlig förhandling hållas i kammarrätten och förvaltningsrätten om en enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

I förarbetena till FPL uttalades bl.a. att en muntlig förhandling kan hållas för att ge den enskilde en bättre förståelse eller om det rör en för den enskilde viktig fråga. Avvägningen mellan sådana typer av skäl för en muntlig förhandling och att förhandlingen inte ska vara obehövlig eller det inte ska finnas särskilda skäl mot en förhandling är inte helt enkel. En muntlig förhandling kan ju från domstolens synvinkel vara obehövlig då utredningen bedöms som fullgod och kan läggas till grund för ett avgörande medan det från den enskildes synvinkel vore betydelsefullt med en förhandling för en ökad förståelse. Av rättspraxis framgår inte huruvida muntliga förhandlingar hålls av sådana mer till den enskilde hänförliga skäl. Utredningen anar dock att det inte är helt ovanligt att det nuförtiden i förvaltningsrätterna hålls muntliga förhandlingar i mål där den muntliga förhandlingen fyller sådana andra funktioner. Denna utveckling hänger troligen samman med den rättspraxis som utvecklats av både Högsta förvaltningsdomstolen och Europadomstolen. Förvaltningsrätterna uppger också i enkäten att det är sällan som ett yrkande om muntlig förhandling avslås.

Som redovisats ovan ska, enligt 6 § RättsprL, Högsta förvaltningsdomstolen, i ett mål där en enskild ansökt om rättsprövning av ett beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen, hålla muntlig förhandling,

om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövligt.[91] Detta innebär således att det i vissa fall finns en starkare rätt till muntlig förhandling och detta i högsta instans. Vid tillkomsten av bestämmelsen fanns förslag om att rekvisitet uppenbart obehövlig skulle gälla hela förvaltningsprocessens område. Regeringen valde dock att införa den utvidgade rätten till muntlig förhandling endast avseende vissa mål enligt RättsprL. I doktrinen har diskuterats om det inte förhåller sig så att samma kriterium som i 6 § RättsprL egentligen gäller för prövningen av om en muntlig förhandling ska hållas i samtliga allmänna förvaltningsdomstolar.[92]

Rätten till muntlig förhandling på begäran av enskild förstärks och förtydligas

Rätten till muntlig förhandling i förvaltningsprocessen då en enskild begär det regleras i dag i 9 § tredje stycket FPL men den regleras även i artikel 6.1 i Europakonventionen samt i Europadomstolens och Högsta förvaltningsdomstolens praxis såsom dessa har utvecklats. Enligt utredningens mening står det klart att de allmänna förvaltningsdomstolarna överlag har anpassat sin tillämpning av 9 § tredje stycket FPL till en mer konventionskonform tillämpning och att det numera är sällan som en begäran om muntlig förhandling avslås.

Lagtexten i 9 § tredje stycket FPL har dock inte justerats i enlighet med denna rättsutveckling och det kan både för den enskilde och för domstolarna i vissa avseenden vara otydligt vad det är som gäller i detta avseende. Enligt utredningens direktiv ska reglerna om muntlig förhandling vara anpassade till att tyngdpunkten i domstolsprövningen ska ligga i första instans samt vara förutsebara för parterna och lätta att tillämpa för domstolarna.

Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelsen i 9 § tredje stycket FPL bör justeras dels för att överensstämma bättre med den faktiska tillämpningen och därmed förbättra förutsebarheten för parterna, dels för att förstärka den enskildes rätt till en muntlig förhandling. Utredningen föreslår därför att när en enskild som för talan i målet yrkar muntlig förhandling ska en sådan hållas

[91] Jfr med 36 § LVU.
[92] Se t.ex. Warnling-Nerep (2008) s. 556 f.

om det inte är uppenbart obehövligt. Det bör dock inte finnas någon ovillkorlig rätt till en muntlig förhandling. Varje enskilt mål ska handläggas med de resurser som är nödvändiga för att avgöra det målet.

9 § tredje stycket FPL ska endast gälla i förvaltningsrätten

Bestämmelsen i 9 § tredje stycket FPL gäller i nuläget inte i Högsta förvaltningsdomstolen och så bör det vara även fortsättningsvis.[93] Dessutom anser utredningen att tillämpningsområdet för denna bestämmelse bör begränsas ytterligare så att den endast gäller i förvaltningsrätten. Skälen för detta är följande.

Att tyngdpunkten i dömandet ska ligga i första instans, att hovrätternas och kammarrätternas uppgift i första hand ska vara att överpröva domar och beslut från underinstanserna samt att de högsta domstolarna främst ska ha en prejudikatbildande funktion, har sedan lång tid tillbaka varit den allmänna utgångspunkten för domstolssystemet.[94] Med en sådan ordning, där varje domstolsinstans har en uppgift som skiljer sig från den uppgift som den tidigare instansen har, kan en hög grad av rättssäkerhet uppnås samtidigt som prejudikatbildningen säkerställs.[95] Regeringen har i prop. 2012/13:45 åter uttalat att det är önskvärt att tyngdpunkten i förvaltningsprocessen ligger i första instans.[96] I utredningens direktiv anges att reglerna om muntlig förhandling ska vara anpassade till att tyngdpunkten i domstolsprövningen ska ligga i första instans.

---

[93] Enligt bestämmelserna om muntlig förhandling i migrationsmål i 16 kap. 5 § första–tredje stycket UtlL gäller motsvarande i Migrationsöverdomstolen.

[94] Se t.ex. Ds 1992:38 *Domstolsväsendet – Organisation och administration i framtiden* s. 55 och regeringens skrivelse 1999/2000:106 *Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan*.

[95] SOU 2010:44 s. 354.

[96] Regeringen anger i propositionen följande. Sedan lång tid tillbaka har den principiella inställningen varit att tyngdpunkten i de allmänna förvaltningsdomstolarna ska ligga i första instans, dvs. i förvaltningsrätten. En sådan ordning tydliggör rollfördelningen mellan förvaltningsrätten och kammarrätten och möjliggör för nämnda instanser att kunna anpassa arbetsformerna efter deras roll i instansordningen. Förvaltningsrätten ska alltså pröva överklagade beslut av förvaltningsmyndigheter. Kammarrättens viktigaste uppgift är att överpröva förvaltningsrättens avgöranden, dvs. kontrollera att de avgöranden som överklagas är riktiga och rätta eventuella felaktigheter i dessa avgöranden. Högsta förvaltningsdomstolen är sista instans och har som huvuduppgift att skapa vägledning för rättstillämpningen. Prop. 2012/13:45 s. 80.

Enligt utredningens mening innebär ovanstående att det faller sig naturligt att det som kan antas vara till fördel för utredningen i stort sett alltid ska äga rum i första instans. Allra helst ska det ske redan hos den beslutande myndigheten som självklart har att se till att den utredning som läggs till grund för myndighetens beslut är så fullständig som möjligt. Om det nu ändå är så att utredningen behöver kompletteras efter myndighetens beslut får det anses åligga den enskilde att redan i första instans åberopa vad det är som saknas och inte vänta med att anföra ny bevisning eller argumentation först i överinstansen. Det förhåller sig självklart annorlunda om den nya bevisningen inte varit tillgänglig för den enskilde i ett tidigare skede. Det sagda innebär att ett yrkande om muntlig förhandling från en enskild i första hand ska framföras i förvaltningsrätten. Den enskilde har då rätt till muntlig förhandling om en sådan inte är uppenbart obehövlig.

Om en enskild framför ett yrkande om muntlig förhandling i kammarrätten ska detta yrkande således bedömas enligt 9 § andra stycket FPL, dvs. det ska kunna antas vara till fördel för utredningen för att en muntlig förhandling ska hållas. Enligt utredningens mening faller detta sig naturligt när tyngdpunkten i processen ska ligga i första instans. Enskilda klagande har fortfarande möjlighet att få en muntlig förhandling i kammarrätten. Vid bedömningen av om det kan antas vara till fördel för utredningen med en muntlig förhandling ska kammarrätten t.ex. beakta sådana omständigheter som att den enskilde inte haft ombud i förvaltningsrätten men har det i kammarrätten eller att ny bevisning ska presenteras. Om kammarrätten ser att utredningen inte är fullgod ska muntlig förhandling självklart hållas. Med den extensiva tolkning av begreppet till fördel för utredningen som förordas finns det inte anledning till oro för att ett yrkande om muntlig förhandling i kammarrätten ska nekas i större utsträckning än i dag. Att rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten är starkare än i de högre instanserna bör dock markeras i lagtexten. En sådan markering sänder en signal till parterna att ett yrkande om muntlig förhandling bör framföras redan i förvaltningsrätten.

Tillsammans med utredningens övriga förslag avseende processen i första instans såsom ökade möjligheter till förstärkt sits i förvaltningsrätten, tvådomarsitsar i skattemål, förberedande sammanträden och skriftliga sammanställningar innebär det faktum att

bestämmelsen i 9 § tredje stycket FPL begränsas till förvaltningsrätten inte att den enskildes rättssäkerhet försämras. Utredningen anser istället att den enskildes rättssäkerhet förstärks dels genom att den enskilde får en större möjlighet till muntlig förhandling i första instans och redan av lagtexten förstår att det är i första instans som processen i huvudsak ska föras, dels genom att det i förvaltningsrätten och kammarrätten ska ingå muntlig förhandling om det kan antas vara till fördel för utredningen.

Utredningens förslag om ett tillägg i 9 § första stycket FPL att domstolen får besluta om muntlig förhandling innebär också att det finns en möjlighet för domstolen att besluta om en muntlig förhandling även av andra skäl än av utredningsskäl. Här kan sådana situationer där domstolen finner att det finns andra skäl för en muntlig förhandling, såsom bättre förståelse för processen och skäl som är hänförliga till den enskildes person rymmas.

Vad gäller rätten till muntlig förhandling i de högsta instanserna, Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen, så kommer denna enligt utredningens förslag att hanteras inom ramen för 9 § första stycket FPL i vilket anges att i handläggningen får ingå muntlig förhandling. Det är naturligt att rätten till muntlig förhandling är inskränkt i de två prejudikatsinstanserna. Samtidigt har även dessa domstolar möjlighet att besluta om muntlig förhandling om detta skulle anses nödvändigt. Enligt utredningens bedömning kommer dock muntliga förhandlingar i dessa två instanser endast att äga rum undantagsvis.

Genomförandet av muntliga förhandlingar

I enkäten och vid samtal som utredningen fört med företrädare för Skatteverket och ombud har framkommit att det föreligger stora skillnader i hur en muntlig förhandling genomförs beroende på vilken domare som är ordförande. Även om det självklart måste finnas ett visst utrymme för en domares personlighet och egna sätt att hantera en muntlig förhandling anser utredningen att det är värdefullt om parter och ombud känner igen sig i hur förhandlingen genomförs. Processledning och tydlighet i vad som ska ske under förhandlingen är viktiga frågor för alla domare att fundera över och diskutera sinsemellan. Denna typ av frågor lämpar

sig dock inte för lagstiftning. Förvaltningsdomare behöver bl.a. få möjlighet till mer tid för förberedelser av muntliga förhandlingar, utbildning i processledning etc. Dessa aspekter knyter an till frågan om materiell processledning och personalsammansättningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna, se avsnitt 5.

En annan viktig aspekt i detta sammanhang är att genomförandet av muntliga förhandlingar på ett effektivt och rättssäkert sätt också är beroende av att parterna är väl förberedda. Vidare är det viktigt att parter och ombud har kunskap om processen i allmän förvaltningsdomstol och för ombudens del på vilka sätt den skiljer sig från processen i allmän domstol om det är fråga om ombud som normalt sett processar i det domstolsslaget.

11.8.2 Förberedande sammanträde

Förslag: I förvaltningsprocesslagen ska införas en bestämmelse om förberedande sammanträde. Ett sådant förberedande sammanträde får ingå i handläggningen om det främjar ett snabbt avgörande eller kan antas vara till fördel för utredningen.

Målen i allmän förvaltningsdomstol blir alltmer omfattande och komplexa. Detta gäller särskilt skattemål men även andra mål som t.ex. mål enligt lagen om offentlig upphandling och socialförsäkringsmål. Dessa faktorer i kombination med ökade krav på skyndsamhet och effektivitet gör att det blir allt viktigare för domstolen att få parternas ståndpunkter noggrant preciserade och att reda ut vad som egentligen ska prövas.

I kontakter med företrädare för Skatteverket och ombud har framkommit uttalade önskemål om tydligare processledning. Ett sätt att genomföra detta är att domstolarna oftare håller förberedande sammanträden. Ett förberedande sammanträde kan också kompletteras med efterföljande skriftlig kommunikation och resultatet kan bli att en muntlig förhandling blir överflödig.

Bestämmelsen i 9 § FPL innehåller redan i dag en möjlighet till förberedande muntlig förhandling i och med att muntlig förhandling kan hållas om det skulle främja ett snabbt avgörande. I domstolarnas svar i den enkät som utredningen genomfört samt enligt information från företrädare för Skatteverket och ombud

framgår dock att denna möjlighet utnyttjas sparsamt av de allmänna förvaltningsdomstolarna i dag. Det har emellertid också framkommit att när möjligheten till förberedande muntlig förhandling har använts så har det i de flesta fall påverkat målets handläggning på ett positivt sätt.

Utredningens bedömning är att processledning genom förberedande sammanträden är ett viktigt redskap för att åstadkomma en effektiv handläggning i de allmänna förvaltningsdomstolarna och att det bör användas i väsentligt större utsträckning än vad som sker i dag.[97]

Mot denna bakgrund finner utredningen att det vore värdefullt om möjligheten att hålla ett förberedande sammanträde tydliggörs och preciseras i förvaltningsprocesslagen. Utredningen föreslår därför att det förs in en ny bestämmelse om förberedande sammanträde i förvaltningsprocesslagen. Denna bestämmelse ska gälla i alla instanser, inklusive Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

Ett förberedande sammanträde i allmän förvaltningsdomstol ska inte fylla samma funktion som en muntlig förberedelse i allmän domstol. Det finns t.ex. inget krav på en huvudförhandling i förvaltningsprocessen och det finns inte heller möjlighet att förlikas i samma mening som i civilrättsliga mål i allmän domstol. Utredningen har av denna anledning valt begreppet förberedande sammanträde och inte begreppet muntlig förberedelse som används i rättegångsbalken.

I motiven till införandet av kriteriet främja ett snabbt avgörande nämndes att en förvaltningsrätt vid en förhandling som avser bara beredandet av ett mål är domför med endast en lagfaren domare.[98] Utredningen anser att detta fortsatt bör gälla. Således ska förvaltningsrätten vara domför med endast en lagfaren ledamot vid ett förberedande sammanträde. Utredningens förslag om att förvaltningsrättens sammansättning i skattemålen ska vara två lagfarna domare medför inte att det ska vara två domare vid förberedande sammanträden i skattemål. I nämnda motiv diskuterades inte hur frågan om rättens sammansättning vid ett förberedande sammanträde skulle hanteras i kammarrätten. Anledningen till detta var

[97] Utredningen föreslår att kriteriet ”främja ett snabbt avgörande” utgår ur 9 § FPL, se ovan.
[98] Prop. 1982/83:134 s. 41.

kanske att man inte såg framför sig att sådana förberedande muntliga förhandlingar skulle förekomma i överinstansen. När tyngdpunkten i processen ska ligga i första instans bör det inte heller vara så vanligt med förberedande sammanträden i kammarrätten, som i första hand ska överpröva förvaltningsrättens domar och beslut. Det finns dock skäl att anta att förberedande sammanträden kan komma att vara värdefulla även i kammarrätten i mer komplicerade mål. I dessa fall ska även kammarrätten vara domför med en ensam ledamot.[99] Vad gäller HFD och MIÖD ser utredningen det närmast som uteslutet att det skulle bli aktuellt med förberedande sammanträden men anser ändå att det är värdefullt att möjligheten finns.[100]

Vid ett förberedande sammanträde är det självklart värdefullt att anteckningar förs och att dessa anteckningar sedan kommuniceras med parterna. Det kan också vara lämpligt att domstolen antingen vid det förberedande sammanträdet eller strax därefter gör upp en plan för målets fortsatta handläggning som parterna får ta del av.

Utöver möjligheten att genomföra ett förberedande sammanträde finns också möjligheten att domstolen genom skriftliga sammanställningar och riktade föreläggande med frågor till parterna kan uppnå samma resultat som vid ett förberedande sammanträde, se avsnitt 5.3 och 5.4.

11.8.3 Behov av reglering om muntlig förhandling i specialförfattningar

Utredningen ska enligt direktiven se över i vilka fall särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i specialförfattningar är motiverade och föreslå de anpassningar av nuvarande bestämmelser som behövs.

[99] Enligt 12 § nionde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD, får åtgärder som avser endast beredandet av ett mål utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten. Samma sak gäller enligt 18 första stycket p. 1 LAFD i förvaltningsrätten.
[100] Sammansättningen i HFD vid ett sådant förberedande sammanträde regleras i 4 a och 4 b §§ LAFD. För MIÖD gäller bestämmelsen i 12 § nionde stycket LAFD.

Muntlig förhandling enligt LPT, LRV, LVM, LVU och smittskyddslagen

Förslag: Inga förändringar ska genomföras av de särskilda bestämmelser om muntlig förhandling som finns i LPT, LRV, LVM, LVU och smittskyddslagen.

De specialbestämmelser som gäller för vissa måltyper inom förvaltningsprocessen innebär i stort sett att domstolen ska hålla muntlig förhandling om det inte är uppenbart obehövligt och att det alltid ska hållas en muntlig förhandling om någon part begär det.[101]

Utredningen föreslår ovan att muntlig förhandling ska ingå i handläggningen i förvaltningsrätten och kammarrätten när det kan antas vara till fördel för utredningen samt att om en enskild yrkar muntlig förhandling i förvaltningsrätten ska en muntlig förhandling hållas om det inte är uppenbart obehövligt. De föreslagna ändringarna innebär en förstärkning av rätten till muntlig förhandling i alla måltyper.

Vid beslut om sådana ingripande åtgärder som är i fråga i mål enligt LPT, LRV, LVM , LVU och smittskyddslagen måste enligt utredningens mening extra höga krav på rättssäkerhet ställas. En viktig rättssäkerhetsgaranti är att prövningen i domstol innefattar en rätt att vid en muntlig förhandling få lägga fram sin sak. I en domstolsprövning som gäller sådana ingripande åtgärder som är i fråga i dessa måltyper bör domstolen endast i undantagsfall kunna avstå från att hålla en muntlig förhandling.

Mot denna bakgrund finner utredningen att de skäl som anförts vid införandet av särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i LPT, LRV, LVM, LVU och smittskyddslagen alltjämt kvarstår. Gemensamt för mål enligt dessa lagstiftningar är att det rör sig om ingripande åtgärder avseende djupt personliga förhållanden för den enskilde. Det är också i flera fall fråga om frihetsberövanden.[102]

[101] Bestämmelserna är dock inte enhetliga mellan psykiatrimålen och LVU respektive LVM, se ovan i avsnitt 11.1.

[102] Se också Förvarsutredningens uttalanden i betänkande SOU 2011:17 s. 78 f. Ett beslut om ett frihetsberövande eller en frihetsinskränkning är en ingripande åtgärd mot en person och den bör inte vara undandragen insyn. Intresset av att parter och allmänhet har insyn i en process är alltså särskilt starkt när någon är berövad friheten. Om en offentlig domstolsförhandling hålls, där den frihetsberövade personen själv framträder inför rätten, borgar det för en öppen och rättssäker process.

Mot denna bakgrund finner utredningen att det inte finns skäl att föreslå några förändringar avseende dessa bestämmelser.

Muntlig förhandling enligt utlänningslagen

Förslag: De särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § första–fjärde styckena utlänningslagen ska tas bort.

Bakgrund

Utlänningslagen innehåller som redovisats ovan i avsnitt 11.1 särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i 16 kap. 5 §. Bestämmelserna i 16 kap. 5 § första–tredje stycket UtlL motsvarar bestämmelserna i 9 § FPL. I 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL finns särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i migrationsdomstol som gäller för utlänningar som omfattas av EES-avtalet eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Enligt dessa bestämmelser ska muntlig förhandling hållas i migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling hållas i migrationsdomstol, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalen och som ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas, om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse. I 16 kap. 5 § femte stycket UtlL anges att om en utlänning som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Vid införandet av den nya instans- och processordningen för migrationsärenden uttalade regeringen bl.a. följande.

> […] viktigt att det finns möjligheter till muntlig förhandling och att inslaget av muntlig förhandling blir större än vad det är i nuvarande ordning. Behovet av muntlig förhandling i den nya ordningen varierar med hänsyn till vilka frågor som skall prövas i målet och förhållandena i det enskilda fallet. Samtidigt som detta behov föreligger måste också vikten av en effektiv rättegångsordning beaktas. Uttryckt med andra

ord bör strävan efter ett så stort inslag som möjligt av muntlig förhandling vägas mot kravet på en snabb handläggning. Vid en sådan avvägning måste beaktas att handläggning i form av muntlig förhandling som huvudregel är mer resurskrävande än skriftlig handläggning.

Vid avvägningen mellan nämnda aspekter bör beaktas de speciella krav som målen i den nya ordningen ställer på skyndsam handläggning. De aktuella målen får som huvudregel anses vara sådana att de generellt ställer större krav på handläggningens skyndsamhet än vad som i allmänhet gäller för mål i allmän förvaltningsdomstol. Det är även vid denna avvägning nödvändigt att beakta den särskilda karaktär som mål enligt utlänningslagen har. De påverkas av omständigheter som varken den enskilde eller staten kan påverka. Den bestämmelse som föreskriver i vilka situationer muntlig förhandling måste hållas skall kunna fungera i tider av såväl låg som hög tillströmning av asylsökande.

9 § FPL får anses uppfylla ovan angivna krav i tillräcklig grad. Med hänsyn till att Migrationsöverdomstolen är prejudikatinstans bör dock i fråga om muntlig förhandling samma bestämmelser gälla för Migrationsöverdomstolen som för Regeringsrätten. Detta innebär att bestämmelsen om när muntlig förhandling skall hållas på parts begäran, i likhet med vad som gäller för Regeringsrätten enligt 9 § tredje stycket FPL, inte skall gälla för Migrationsöverdomstolen. För Migrationsöverdomstolen bör i stället frågan om muntlig förhandling bedömas enligt en bestämmelse som motsvarar 9 § andra stycket FPL. Detta motsvarar den ordning som gäller för Regeringsrätten.[103]

I promemorian *Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande* (Ds 2012:60) föreslogs att bestämmelserna i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL ska tas bort.[104] Som skäl för förslaget anfördes följande.

Rådets direktiv 64/221/EEG har ersatts av rörlighetsdirektivet. Rörlighetsdirektivet gäller för de utlänningar som omfattas av EES-avtalet men däremot inte för de utlänningar som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.

Rörlighetsdirektivet innehåller vissa bestämmelser om rättssäkerhetsgarantier i artiklarna 15 och 31. Av dessa bestämmelser följer att

[103] Prop. 2004/05:170, s. 130. Några särskilda överväganden kring bestämmelsen i nuvarande 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL synes inte ha gjorts. I propositionen angavs endast följande. Bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket UtlL bör föras över till bestämmelsen om muntlig förhandling och därvid anpassas till att prövning skall ske i domstol. A.a. s. 131.

[104] Redan Utvärderingsutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 2009:56 att den särskilda bestämmelsen om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § fjärde stycket skulle tas bort. SOU 2009:56 s. 110 ff. Detta betänkande remitterades aldrig. Se också Utredningen om den fria rörligheten för unionsmedborgares betänkande SOU 2005:49 s. 179.

unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska ha tillgång till domstolsprövning i den mottagande medlemsstaten för att överklaga beslut som begränsar deras fria rörlighet. Domstolsprövningen ska göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den ska även garantera att beslutet inte är oproportionerligt (artikel 31.3). Medlemsstaterna får vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet eller när överklagandet gäller återreseförbud (artikel 31.4).

När rörlighetsdirektivet genomfördes i svensk rätt anfördes i förarbetena att artikel 31.4 endast har aktualitet i de fall muntlig förhandling ska hållas i migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen (prop. 2005/06:77 s. 95).

Rörlighetsdirektivet bedöms inte uppställa ett krav på att muntlig förhandling ska hållas i migrationsdomstol i den utsträckning som anges i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL. De särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL bedöms kunna tas bort för de utlänningar som omfattas av EES-avtalet. Med hänsyn till att det genom nu gällande utlänningslag har införts ett system med domstolsprövning i utlänningsärenden görs vidare den bedömningen att de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL kan tas bort även för de utlänningar som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.[105]

Majoriteten av remissinstanserna yttrade sig inte över förslaget. *Migrationsverket* instämde i promemorians bedömning att rörlighetsdirektivet inte uppställer ett krav på att muntlig förhandling ska hållas i migrationsdomstol i den omfattning som anges i det aktuella stycket och att detta stycke därför borde kunna tas bort. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anförde att det kunde ifrågasättas om inte Migrationsöverdomstolens uttalande i MIG 2009:14 att bestämmelserna i artikel 9.2 i direktiv 64/221 om att personen ifråga ska ha rätt att framlägga sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerheten, har sin motsvarighet i rörlighetsdirektivet i artiklarna 15.1 och 31.4 och ska tolkas på så sätt att rätt till muntlig förhandling finns även enligt rörlighetsdirektivet för personer som omfattas av direktivet och som inte har haft uppehållstillstånd i fråga om beslut att vägra ett

[105] Ds 2012:60 s. 72 f.

första uppehållstillstånd, om muntlig förhandling begärs och det inte strider mot den nationella säkerheten. *Sveriges advokatsamfund* avstyrkte förslaget att ta bort den uttryckliga särskilda bestämmelsen i 16 kap. fjärde stycket UtlL då analysen som gjorts var alltför kortfattad och det inte föreligger något hinder mot att ha nationella bestämmelser som är mer förmånliga än vad som krävs enligt direktivet samt att upphävandet av bestämmelsen innebär en potentiell försämring för den enskilde.

Regeringen gjorde i prop. 2013/14:81 bedömningen att bestämmelserna i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL bör finnas kvar. Härvid uttalade regeringen bl.a. följande. I maj 2013 beslutade regeringen att tillsätta utredningen Specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen, (Ju 2013:08). Utredaren ska bl.a. se över bestämmelsen om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen och föreslå hur bestämmelsen bör vara utformad för att tillgodose angivna syften och se över i vilka fall särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i specialförfattningar (t.ex. utlänningslagen [2005:716] och lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård) är motiverade och föreslå de anpassningar av nuvarande bestämmelser som behövs. Mot bakgrund av remissinstansernas invändningar om att en mer noggrann analys av frågan behövs och den nyligen tillsatta utredningens uppdrag bedömer regeringen att det inte finns skäl att nu avvika från den utformning som lagrummet har i dag. Mycket talar för att rörlighetsdirektivet inte uppställer krav på muntlig förhandling i nu aktuellt hänseende. Ytterligare överväganden görs inom ramen för den nyligen tillsatta utredningen.[106]

Särskilda bestämmelser om rätt till muntlig förhandling behövs inte i utlänningslagen

Utredningen föreslår ovan att bestämmelsen om muntlig förhandling i 9 § FPL ska få en ny lydelse. Detta innebär bl.a. att muntlig förhandling ska ingå i handläggningen i förvaltningsrätten och kammarrätten när det kan antas vara till fördel för utredningen samt att när en enskild som för talan i målet yrkar muntlig

[106] Prop. 2013/14:81 s. 37.

förhandling i förvaltningsrätten ska en sådan hållas om det inte är uppenbart obehövligt. I och med dessa ändringar förtydligas rätten till muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol och lagtexten anpassas till den praxis som utvecklats av Högsta förvaltningsdomstolen och Europadomstolen. De föreslagna bestämmelserna om muntlig förhandling innebär också en förstärkning av den enskildes möjligheter att få en muntlig förhandling i första instans.

Det ska noteras att bestämmelserna i 16 kap. 5 § första–tredje stycket UtlL motsvarar bestämmelserna i 9 § FPL i dagens lydelse. Det är således inte fråga om någon särreglering i egentlig mening av rätten till muntlig förhandling i de allra flesta migrationsmål utan förutsättningarna för muntlig förhandling är identiska med dem som gäller andra mål i förvaltningsdomstol där 9 § FPL är tillämplig. Det är enligt utredningens mening av värde att de processuella bestämmelser som gäller för förvaltningsprocessen i största möjliga mån finns samlade i förvaltningsprocesslagen. Detta underlättar både för domstolarna och för de enskilda parterna. Bestämmelserna i 16 kap. 5 § första–tredje stycket UtlL bör mot denna bakgrund tas bort. 9 § FPL blir då tillämplig avseende frågan om muntlig förhandling.

Vad gäller vissa migrationsmål finns dock en särreglering i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL som har sin grund i artikel 9 i Rådets direktiv 64/221/EEG. Detta direktiv har som angetts ovan ersatts av rörlighetsdirektivet. Rörlighetsdirektivet gäller för de utlänningar som omfattas av EES-avtalet men däremot inte för de utlänningar som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Bakgrunden till att den sistnämnda personkretsen omfattas av den nuvarande regleringen i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL är att avtalet hänvisar till Rådets direktiv 64/221/EEG.[107]

Frågan om bestämmelserna i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL ska tas bort kräver mot denna bakgrund särskild analys.

Enligt artikel 31.4 får medlemsstaterna vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot

[107] SOU 2009:56 s. 113 och prop. 2000/01:55 s. 47.

allmän ordning eller säkerhet eller när överklagandet gäller återreseförbud.

Enligt utredningens mening innehåller artikel 31.4 i rörlighetsdirektivet inte en rätt till muntlig förhandling. Däremot innehåller artikel 31.4 i rörlighetsdirektivet en rätt att närvara personligen om en domstol har beslutat att hålla en muntlig förhandling. Detta beslut kommer domstolen att fatta i enlighet med de kriterier som anges i 9 § FPL, dvs. enligt de av utredningen föreslagna bestämmelserna under förutsättning att en muntlig förhandling kan antas vara till fördel för utredningen eller om en enskild har yrkat muntlig förhandling, en sådan inte är uppenbart obehövlig.[108] Huruvida den enskilde som har rätt att närvara personligen enligt rörlighetsdirektivet medges inresa i Sverige för detta ändamål är en fråga som inte beslutas av domstolen.

Utredningen finner således att rörlighetsdirektivet inte innehåller ett krav på muntlig förhandling i den utsträckning som nu anges i 16 kap. 5 § fjärde stycket UtlL. När det gäller de krav på muntlig förhandling som uppställs i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer så får de anses vara uppfyllda genom den av utredningen föreslagna utformningen av 9 § FPL och det system med domstolsprövning i utlänningsärenden som infördes 2006.

Utredningen anser dessutom att det finns andra skäl som talar för att ta bort särregleringen för utlänningsmålen. För det första är det viktigt att varje mål handläggs med de resurser som målet kräver och bestämmelser som gör det obligatoriskt med muntlig förhandling i en viss måltyp bör därför undvikas i möjligaste mån.

För det andra kan konstateras att de måltyper i allmän förvaltningsdomstol för vilka det finns särskilda bestämmelser om obligatoriska muntliga förhandlingar avser alla olika typer av mycket ingripande åtgärder som i flera fall innebär frihetsberövanden, se ovan. Även om de frågor som hanteras i de migrationsmål där

[108] Regeringen uttalade vid genomförandet av rörlighetsdirektivet i svensk rätt bl.a. följande. Artikel 31.4 i rörlighetsdirektivet som behandlar rätten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att resa i landet för att kunna delta vid en domstolsförhandling innebär inte att utlänningen måste tillåtas att stanna kvar i landet i avvaktan på domstolsprövningen, men att hans eller hennes inställelse vid domstolen får inte hindras. Denna regel hade enligt regeringens mening således aktualitet endast i de fall muntlig förhandling skulle hållas i migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen. Prop. 2005/06:77 s. 95 f.

muntlig förhandling enligt dagens bestämmelser är obligatoriskt, självklart är av stor betydelse för de enskilda som berörs anser utredningen inte att lika starka skäl gör sig gällande som i de andra måltyper som har en särreglering avseende rätten till muntlig förhandling.[109]

Sammanfattningsvis är det utredningens mening att de föreslagna ändringarna i 9 § FPL innebär att behovet av en särreglering för mål enligt utlänningslagen inte längre gör sig gällande.

Bestämmelsen i UtlL om hämtning till rätten ska finnas kvar

I 16 kap. 5 § femte stycket UtlL finns som nämnts ovan en bestämmelse om att rätten får besluta att en utlänning ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag om han eller hon har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling och uteblir. Möjligheten att kalla en person vid vite regleras i 14 § FPL enligt vilken bestämmelse en enskild får föreläggas att inställa sig personligen vid vite eller vid påföljd att hans eller hennes utevaro inte utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande. Det finns däremot ingen bestämmelse om att en enskild klagande får hämtas till rätten i FPL. Sådana bestämmelser finns dock i LVU, LVM och LPT. Vid införandet av den nya instans- och processordningen i migrationsmål uttalade regeringen följande avseende denna fråga.

> Enligt nuvarande 6 kap. 13 § UtlL har såväl Utlänningsnämnden som Migrationsverket en möjlighet att besluta om att utlänningen skall hämtas till förhandling i ärende om förvar. Nuvarande bestämmelser i detta hänseende avseende förhandling hos förvaltningsmyndighet kommer att föras över oförändrade till den nya utlänningslagen. Domstolarna bör enligt regeringens mening också kunna besluta om hämtning av utlänningen till muntlig förhandling. Hämtningsbestämmelserna bör utformas med motsvarande bestämmelser i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT) som förebilder.[110]

[109] LVU, LVM, LPT, LRV och smittskyddslagen. Även i SFL och tullagen finns särskilda bestämmelser om muntlig förhandling, Dessa bestämmelser omfattas inte av utredningens direktiv, se dock avsnitt 18.
[110] Prop. 2004/05:170, s. 131.

Det finns inga skäl som talar för att denna bestämmelse ska tas bort eller förändras även om bestämmelsen om muntlig förhandling i utlänningslagen tas bort och 9 § FPL istället görs tillämplig för frågan om muntlig förhandling. Enligt utredningens mening är det lagtekniskt mer tilltalande att bestämmelsen om hämtning kvarstår i 16 kap. 5 § UtlL.[111]

[111] Detta kan jämföras med utformningen i LVU, LVM och LPT.

12 Överlämnande av mål mellan domstolar

I utredningens direktiv konstateras att förvaltningsprocesslagen ger vissa möjligheter för en obehörig förvaltningsrätt eller kammarrätt att överlämna ett mål till en annan, behörig domstol. Ett överlämnande förutsätter bl.a. att den som inlett målet inte har något att invända mot detta och att det inte finns något annat skäl mot att handlingarna lämnas över (7 § förvaltningsprocesslagen [1971:291], FPL). Bestämmelserna medger ett överlämnande i samband med att målet inleds men när handläggningen har påbörjats finns inte någon möjlighet att besluta om ett överlämnande.

I direktiven konstateras vidare att möjligheterna att överlämna mål från en behörig domstol till en domstol som saknar behörighet är begränsade. Ett överlämnande får göras om det finns flera mål vid olika domstolar som har nära samband med varandra eller om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part (14 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD). Reglerna är avsedda för enskilda fall och inte för att t.ex. utjämna arbetsbördan mellan domstolar. Enligt direktiven anser regeringen att frågan om att införa ökade möjligheter att överlämna mål från en behörig domstol bör utredas närmare. Reglerna om överlämnande av mål från en behörig domstol kan behöva göras mer generösa, bland annat för att en domstol med för tillfället ledig kapacitet ska kunna avlasta en domstol där det råder hög arbetsbelastning. Särskilt för migrationsdomstolarna, där måltillströmningen kan variera kraftigt över tid och mellan respektive domstol, skulle utökade möjligheter att överlämna mål i syfte att omfördela arbetsbördan kunna vara till fördel, både för domstolarna och enskilda.

Mot denna bakgrund ska utredningen enligt direktiven

- överväga behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar, och
- överväga om sådana möjligheter, i fråga om överlämnande från en behörig domstol, bör göras generella eller förbehållas vissa måltyper och domstolsinstanser.

Eventuella förslag ska vara förenliga med förslag som lämnas om ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol.

12.1 Överlämnande av obehörig domstol

Bestämmelserna om överlämnande av mål mellan domstolar är uppbyggda utifrån att det kan finnas behov av att lämna över mål i två olika situationer, dels när en domstol är obehörig att döma i ett mål, dels när en domstol är behörig att döma i det mål som ska överlämnas. Bestämmelserna rörande den förstnämnda situationen finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, och bestämmelserna rörande den sistnämnda situationen i LAFD.

Ett överklagande kan hamna hos en obehörig domstol av olika anledningar. Den enskilde kan till exempel ha ställt överklagandet till rätt domstol men själv ha lämnat in det över disk eller i brevlådan hos fel domstol, eller så kan myndigheten av misstag ha skickat ett i och för sig rätt adresserat överklagande till fel domstol. I dessa fall, när det klart framgår att ett överklagande eller en ansökan har skickats till fel domstol, registreras inte något mål vid den domstol det har kommit in till. I stället skickas handlingarna till den rätta domstolen. I dessa fall blir det inte aktuellt med något formellt överlämnande.

Situationen är annorlunda om ett överklagande eller en ansökan har ställts till en viss domstol och, i fråga om överklaganden, efter rättidsprövning av den beslutande myndigheten också ges in till denna domstol, men domstolen visar sig vara obehörig att pröva målet. I de situationerna registreras ett mål vid domstolen och målet fördelas sedan till en dömande avdelning eller enhet. Domare på avdelningen eller enheten fattar beslut om den vidare hanteringen av målet, exempelvis om handlingarna ska överlämnas till en behörig domstol, eller om överklagandet ska avvisas. I och med beslutet om överlämnande eller avvisning avslutas målet vid den obehöriga domstolen.

12.1.1 Gällande regler

Vilken domstol som är behörig att pröva ett enskilt mål avgörs av de s.k. forumreglerna. I 14 § andra stycket LAFD finns en allmän forumregel som innebär att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. I vissa lagar finns avvikande forumregler, bl.a. i socialförsäkringsbalken som föreskriver att ett beslut fattat av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun vid tidpunkten då beslutet fattades.[1]

De nyss nämnda forumreglerna är generella i det avseendet att i princip vilken förvaltningsrätt som helst kan bli behörig domstol. Med undantag från dessa generella forumregler föreskrivs för vissa måltyper att de ska handläggas av specialdomstolar eller särskilda domstolar. Utlännings- och medborgarskapsmålen är exempel på sådana måltyper. För dessa gäller att beslut av Migrationsverket överklagas till den särskilda migrationsdomstol inom vars domkrets ärendet först prövades (14 § LAFD, 6 a § förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet samt 16 kap. 1 § utlänningslagen [2005:716]).

Forumreglerna är indispositiva. Om en domstol får in ett mål som enligt forumreglerna skulle handlagts av annan domstol ska domstolen avvisa den klagandes talan. Under vissa förutsättningar ska dock den obehöriga domstolen, i stället för att besluta om avvisning, överlämna handlingarna till en domstol som är behörig att handlägga målet.

Bestämmelser om detta finns i 7 § FPL, som föreskriver att en förvaltningsrätt eller kammarrätt som i samband med att målet inleds upptäcker att den inte har behörighet att pröva målet, ska överlämna handlingarna i målet till en annan motsvarande domstol som är behörig om det inte finns något skäl mot det. Tidigare krävdes att domstolen före överlämnandet kontrollerade den klagande partens inställning till överlämnande. Från och med den 1 juli 2013 gäller dock att överlämnande kan ske utan att domstolen först måste kontrollera om den som har inlett målet vid domstolen har

[1] 113 kap. 14 § socialförsäkringsbalken.

något att invända.[2] I stället ska den mottagande domstolen underrätta parten om att överlämnande skett. Om ett överlämnande sker fattas ett beslut i vilket det konstateras att handlingarna överlämnas till en viss annan domstol. I och med detta beslut är målet vid den obehöriga domstolen avslutat.

Bestämmelsen i 7 § FPL är tillämplig på de situationer där förfarandet i allmän förvaltningsdomstol inleds, men inte vid överklagande av en domstols avgörande. Överlämnande får enligt förarbetena bara göras mellan förvaltningsrätter respektive mellan kammarrätter.[3] I andra situationer än dessa ska klagandens talan i stället avvisas.

En förutsättning för att överlämnande ska få ske enligt 7 § FPL är att det inte finns några skäl mot ett överlämnande. Ett skäl mot överlämnande kan vara att forumfrågan är svårbedömd och att domstolarna har olika meningar om detta. Ett annat skäl kan vara att domstolen av handlingarna kan sluta sig till att talan ska avvisas på annan grund än att den getts in till fel domstol. Det framstår då som onödigt att överlämnande sker till en annan domstol.[4]

12.1.2 Överväganden

Förslag: Överlämnande från en obehörig till en behörig allmän förvaltningsdomstol ska få ske även efter det att målet har inletts.

Överlämnande ska få ske inte bara mellan förvaltningsrätter, utan även mellan förvaltningsrätter och kammarrätter.

Ändringarna ska genomföras genom en justering av 7 § FPL.

Senaste tidpunkten för överlämnande

Enligt 7 § FPL gäller att överlämnande får ske om en förvaltningsrätt eller kammarrätt upptäcker att den inte är behörig i samband med att målet *inleds*. I förarbetena till bestämmelsen anges inte anledningen till att överlämnande endast får ske i samband med att

[2] Prop. 2012/13:45 s. 91 f.
[3] Prop. 1997/98:101 s. 108 f.
[4] Prop. 1995/96:115 s. 133 och 324 samt prop. 1997/98:101 s. 98 f.

målet inleds. Där framgår endast att bestämmelsen infördes med motsvarande regler i rättegångsbalken, RB, och lagen (1996:242) om domstolsärenden som förebild.[5]

Enligt 10 kap. 20 a § och 19 kap. 11 a § RB får överlämnande ske om rätten i samband med att en ansökan ges in finner att den är obehörig. I förarbetena till denna bestämmelse anfördes som skäl till att beslut om överlämnande bör få komma till stånd endast i samband med att förfarandet ska inledas men inte senare, att det är självklart att ingen domstol ska inleda handläggningen av ett mål eller ärende utan att ha kontrollerat att en indispositiv forumregel utesluter handläggning. Flertalet andra bestämmelser om överlämnande i allmän domstol är formulerade på motsvarande sätt.[6]

Det aktuella ledet i 7 § FPL behandlas bl.a. i ett JO-beslut från 2011. JO-beslutet handlar om ett mål om utbetalning av stöd från Europeiska Socialfonden, där ett överklagande av ett beslut av Svenska ESF-rådet, Östra Mellansverige, kom in till Förvaltningsrätten i Falun. När överklagandet kom in i oktober 2010 förelade förvaltningsrätten först klaganden att inkomma med viss komplettering. Därefter förelade förvaltningsrätten klaganden att yttra sig över vad ESF-rådet anfört i den skrivelse som hade översänts till förvaltningsrätten tillsammans med överklagandet. Ett yttrande från klaganden kom in i början av november 2010. Den 3 augusti 2011 beslutade förvaltningsrätten att avvisa överklagandet och överlämna målet till Förvaltningsrätten i Karlstad för vidare handläggning. Som skäl för beslutet angavs att det var Förvaltningsrätten i Karlstad som i enlighet med 14 § andra stycket LAFD var behörig att pröva överklagandet. Likartade omständigheter förelåg även i ett par andra mål vid Förvaltningsrätten i Falun.[7]

JO konstaterar i beslutet att förvaltningsrätten i de aktuella målen hade påbörjat handläggningen och att det inte fanns lagligt stöd för att lämna över de båda målen. Enligt JO visar det inträffade på vikten av att rätten inte försummar att granska sin behörighet i samband med att ett mål anhängiggörs vid domstolen. I beslutet uttalar JO vidare att denne för egen del har svårt att se anledningen till att det inte skulle vara möjligt att överlämna målet

[5] Prop. 1997/98:101 s. 102 f.
[6] Prop. 1995/96:115 s. 127 f.
[7] JO:s beslut den 25 oktober 2011, dnr 4330-2011. Se även JO:s beslut den 3 februari 2014, dnr 6315-2013.

även sedan domstolen påbörjat handläggningen. Detta eftersom en sådan ordning skulle underlätta för den enskilde och medföra att det inte förelåg risk för att denne lider någon rättsförlust om hans eller hennes överklagande av förvaltningsmyndighet överlämnas till fel domstol och detta initialt inte uppmärksammas vid domstolen. JO fann därför skäl att överlämna ett exemplar av protokollet till Justitiedepartementet. Slutligen påpekade JO att förvaltningsrätten hade utformat domslutet så att överklagandena avvisats och målen överlämnats till behörig förvaltningsrätt. I en situation där förutsättningar att lämna över ett mål till annan domstol föreligger är det korrekta förfarandet att i beslut ange att målet lämnas över till viss annan förvaltningsrätt. Överklagandet ska således inte avvisas i samband med att målet överlämnas.

Utredningen har att ta ställning till om möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar bör utökas. Förvaltningsrätten i Stockholm har vidare inom ramen för den enkät utredningen har skickat ut till förvaltningsdomstolarna, anfört att inskränkningen i 7 § FPL till att överlämnande endast får ske i samband med att målet inleds bör tas bort. I detta sammanhang är frågan således om den senaste tidpunkten för överlämnande enligt 7 § FPL bör göras mer generös.

Eftersom forumreglerna är indispositiva är en utgångspunkt för denna diskussion att om ett överklagande kommer in till en obehörig domstol ska den obehöriga domstolen vidta åtgärder. Om handlingarna inte kan överlämnas ska överklagandet i stället avvisas. Generellt sett är ett överlämnande att föredra framför ett beslut om avvisning eftersom det underlättar för den enskilde och bidrar till minskad byråkrati. Dessutom anses vid ett överlämnande ett överklagande eller en ansökan ha kommit in den dag det gavs in till den första domstolen, även om denna visar sig vara obehörig. Om däremot överlämnande inte sker utan ett avvisningsbeslut i stället fattas riskerar den enskilde att lida en rättsförlust om överklagandetiden eller ansökningstiden för det överklagade beslutet har löpt ut. I de fall då den klagande har uttryckt en önskan om att just den obehöriga domstolen ska pröva målet trots att tillämpliga forumregler anger något annat, bör dock domstolen inte överlämna målet utan ta ställning till yrkandet i ett avvisningsbeslut.

Det ovan refererade JO-beslutet visar att nuvarande lydelse av 7 § FPL kan tolkas som att det avgörande är huruvida domstolen

har vidtagit några handläggningsåtgärder i målet i form av föreläggande etc. Om sådana åtgärder har vidtagits är det enligt JO för sent för ett överlämnande enligt 7 § FPL eftersom domstolen då har påbörjat handläggningen av målet.

De bestämmelser i rättegångsbalken som varit en förebild vid utformningen av 7 § FPL, medger endast överlämnande som görs i det inledande skedet av målet. Detta talar för att inte heller medge överlämnande i ett senare skede i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Samtidigt medför skillnaderna mellan processerna i allmän domstol och processerna i allmän förvaltningsdomstol, att det inte är självklart att bestämmelserna om överlämnande i de båda domstolstyperna måste vara utformade på samma sätt. I allmän domstol, där en stor del av målen utgörs av tvister mellan enskilda, är frågan om talan väckts vid en behörig domstol en grundläggande processuell fråga som till viss del kan verka återhållande på antalet tvister. Även om frågan om behörig domstol är grundläggande också i förvaltningsdomstolarna, finns det i målen vid dessa domstolar, där prövningen avser myndigheters beslut rörande enskilda, inte skäl att eftersträva samma återhållande effekt. En annan skillnad mellan allmänna förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar är att det i förvaltningsdomstol inte finns samma risk som i allmän domstol att en part blir skyldig att ersätta motpartens rättegångskostnader.

Enligt utredningens mening är det i de mål som prövas vid allmänna förvaltningsdomstolar inte acceptabelt att den enskilde löper en risk för rättsförlust i de fall domstolen upptäcker att den inte är behörig först efter att överklagandetiden för det överklagade beslutet har löpt ut. Det skulle därför bidra till en stärkt rättssäkerhet om domstolarna kunde lämna över handlingarna i ett mål till en behörig domstol även om gränsen för målets inledande skede har passerats. 7 § FPL bör därför justeras i enlighet med detta (se nedan).

De ökade möjligheterna att överlämna handlingar från en obehörig domstol kommer att gälla generellt. Även om syftet med ändringen är att skydda enskilda från rättsförluster kan ändringen i vissa fall komma det allmänna till godo, t.ex. om Skatteverket ger in en ansökan om företrädaransvar till en obehörig domstol. Risken för detta är dock liten och det stärkta skydd mot rättsförluster för enskilda som den föreslagna regeln innebär väger över denna risk.

Enligt utredningens mening utgör detta därför inget hinder mot den föreslagna ändringen. Skatteverket och andra berörda myndigheter förutsätts dock på samma sätt som i dag göra sitt yttersta för att ge in ansökningar om företrädaransvar och liknande till behörig domstol.

Överlämnande till en motsvarande domstol

Enligt 7 § FPL får överlämnande bara göras från en obehörig förvaltningsrätt eller kammarrätt till *en motsvarande* behörig domstol.

När 7 § FPL infördes uttalades i allmänmotiveringen att det för tydlighetens skull av bestämmelsen borde framgå att överlämnande endast får ske till en annan allmän förvaltningsdomstol. Skälet till detta angavs vara att man ville utesluta att en skyldighet för den som inlett målet att ersätta motpartens rättegångskostnader skulle kunna uppstå om överlämnande kunde ske även till allmän domstol. I allmänmotiveringen talades alltså inte om att överlämnande endast får ske mellan förvaltningsrätter respektive mellan kammarrätter. I samma proposition uttalades dock i författningskommentaren till 7 § att överlämnande kan ske mellan länsrätter respektive mellan kammarrätter.[8] Det verkar också vara på detta sätt bestämmelsen har tillämpats.

Bestämmelsen i 7 § FPL innebär för kammarrätternas del att det numera bara är i sekretessmål det kan bli aktuellt med överlämnande från en obehörig till en behörig kammarrätt. Detta eftersom det efter genomförandet av förslagen i prop. 2012/13:45 bara är beslut om utlämnande av allmän handling som överklagas direkt till kammarrätt (prop. 2012/13:45 s. 80 f). Övriga mål överklagas till förvaltningsrätt som första instans.

I förarbetena till den nu aktuella delen av 7 § FPL diskuteras inte närmare bakgrunden till att överlämnande bara får göras till *en motsvarande* behörig domstol.[9] Begränsningen är dock sannolikt bl.a. kopplad till den s.k. instansordningsprincipen, som bl.a. innebär att lägre rätt inte kan ange hur högre rätt ska agera. Begränsningen innebär att t.ex. kammarrätterna har små möjligheter att överlämna mål som har hamnat fel. Med tanke på den rättsförlust

[8] Prop. 1997/98:101 s. 107.
[9] Ibid.

den enskilde riskerar om ett överklagande i allmän förvaltningsdomstol avvisas i stället för att överlämnas, finns det enligt utredningen dock skäl att i detta sammanhang göra ett undantag från denna princip och tillåta att mål som kommit in till obehörig domstol får överlämnas till behörig domstol även om detta inte är en domstol på samma nivå i instansordningen.

Enligt utredningens mening bör det vara tillräckligt om möjligheterna att överlämna mål begränsas till annan förvaltningsdomstol. Detta ligger i linje med vad som i allmänmotiveringen i förarbetena anfördes om att undvika att en risk för ersättningsskyldighet avseende motpartens rättegångskostnader uppstår.[10] Det kan vidare noteras att allmänna domstolar enligt motsvarande bestämmelser i rättegångsbalken kan överlämna mål ”till annan domstol som är behörig”, dvs. det finns ingen begränsning till att överlämnande endast får ske till motsvarande domstolar.

Enligt utredningens mening bör mot bakgrund av det anförda 7 § FPL justeras så att överlämnande kan ske även mellan förvaltningsrätter och kammarrätter.

12.2 Överlämnande av behörig domstol

12.2.1 Gällande regler

Den domstol som enligt forumreglerna är behörig domstol för ett visst mål, har begränsade möjligheter att lämna över målet till en annan domstol. Ett överlämnande från en behörig domstol till en domstol som enligt forumreglerna inte är behörig, får bara göras om det vid domstolarna finns mål som har nära samband med varandra eller om det finns särskilda skäl. I båda fallen krävs att överlämnandet kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part (se 8 a § LAFD beträffande kammarrätterna och 14 § samma lag beträffande förvaltningsrätterna). I förordningen om allmänna förvaltningsdomstolarnas behörighet m.m. finns närmare bestämmelser om samråd mellan domstolarna, underrättelse till parterna m.m. vid överlämnande av mål.

Möjligheten att överlämna mål som har nära samband med varandra infördes i samband med att den mellankommunala skatte-

[10] Prop. 1997/98:101 s. 107.

rätten lades ned. Bestämmelsen innebar ursprungligen att mål rörande beskattning som förekom vid två eller flera länsrätter och som hade nära samband med varandra, kunde föras samman till en länsrätt. Detta innebar bl.a. att mål rörande två eller flera koncernbolags taxeringar kunde sammanföras till en länsrätt. Bestämmelsen kunde enligt förarbetena också tillämpas beträffande vissa s.k. oäkta koncerner där ägaren och dennes företag taxerades i olika län eller när delägarna i ett handelsbolag var bosatta i olika län.[11]

År 1994 utvidgades bestämmelsens tillämpningsområde till att omfatta samtliga måltyper i länsrätterna och 1998 infördes motsvarande möjligheter för kammarrätterna. Överlämnande av mål som har nära samband med mål vid en annan domstol behöver inte ske i samband med att målet inleds utan kan ske även senare under målets handläggning.

I samband med att 8 a § LAFD om överlämnande mellan kammarrätterna infördes berördes hur rekvisitet ”mål som har nära samband med varandra” skulle tolkas. Enligt propositionen bör regeln om överlämnande till annan domstol inte ges en alltför vid tillämpning.[12] Det bör inte vara möjligt att föra samman mål enbart av det skälet att de handlar om ett och samma skatteupplägg som använts av flera personer eller en typ av skada som uppstått vid samma slags arbete på olika arbetsplatser.[13]

Utöver möjligheten att överlämna mål som har nära samband med varandra, innehåller 8 a § andra stycket och 14 § fjärde stycket LAFD också en möjlighet att lämna över andra mål från en förvaltningsrätt eller kammarrätt till en annan förvaltningsrätt eller kammarrätt som handlägger sådana mål, om det finns särskilda skäl och överlämnandet kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Inte heller i detta fall behöver överlämnandet ske i samband med att målet inleds utan kan ske även senare under målets handläggning. Den mottagande domstolen behöver inte enligt forumreglerna vara behörig att handlägga det överlämnade målet. Däremot måste den mottagande domstolen handlägga mål av aktuell typ. En förvaltningsrätt som är

[11] Prop. 1986/87:47 s. 92 ff.
[12] Prop. 1997/98:101 s. 101.
[13] A. a. s. 100 f. I dag finns för skattemålens del en särskild bestämmelse i 67 kap. 9 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som ger utrymme för att överklaga ett beslut rörande ett företag eller delägare i en juridisk person till den förvaltningsrätt som ska pröva moderföretagets eller den juridiska personens överklagande, under förutsättning att överklagandena sker samtidigt och stöder sig på väsentligen samma grund. I övrigt gäller dock 8 a § och 14 § LAFD även i skattemål.

exklusivt behörig att handlägga en viss typ av mål kan inte överlämna ett mål av denna typ till en annan förvaltningsrätt. Till exempel kan Förvaltningsrätten i Stockholm inte överlämna ett mål om trängselskatt till annan förvaltningsrätt.[14]

I förarbetena till bestämmelserna anfördes att det inte är ovanligt att det uppstår ett behov av att kunna flytta över ett enstaka mål från en domstol till en annan domstol, främst i mål där muntlig förhandling ska hållas. Fördelarna med att kunna lämna över mål när det uppstår behov av muntlighet i förfarandet sades vara främst ekonomiska. I bl.a. psykiatrimål, där muntlig förhandling ofta hålls på sjukvårdsinrättningen, skulle domstolens ledamöter inte behöva företa onödigt långa resor. I andra fall skulle ett överlämnande kunna bespara den enskilde långa resor. Är handläggningen skriftlig uppnås dock enligt förarbetena sällan några fördelar med ett överlämnande av ett enstaka mål. I förarbetena framhölls att regeln var avsedd för enskilda fall. Det kunde inte komma i fråga att tillämpa regeln systematiskt i ett antal typsituationer, eventuellt för att korrigera det resultat som forumreglerna ger i allmänhet. Inte heller borde regeln enligt förarbetena utnyttjas för att åstadkomma en utjämning av arbetsbördan mellan olika domstolar.[15]

12.2.2 Tidigare utredningar och rapporter där reglerna om överlämnande av behörig domstol har diskuterats

Det har i flera olika sammanhang påpekats att reglerna om överlämnande av mål från behörig förvaltningsrätt bör ändras så att möjligheterna att överlämna mål utökas. Domstolsverket föreslog i rapporten *Skattemålshanteringen vid länsrätterna och kammarrätterna* att det borde införas en möjlighet att överlämna mål som är spridda på flera domstolar men som rör samma rättsfråga och t.ex. avser samma skatteupplägg.[16] Domstolsverkets s.k. Migrationsdomstolsprojekt föreslog i en skrivelse med anledning av införandet av den nya instans- och processordningen för utlännings- och medborgarskapsärenden att det skulle införas en särskild möjlighet för migrationsdomstolarna att överlämna mål mellan sig i syfte att

[14] 7 c § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.
[15] Prop. 1997/98:101 s. 101 f.
[16] Domstolsverket (2004).

jämna ut arbetsbördan mellan domstolarna såvitt gäller mål enligt utlänningslagen.[17] Utvärderingsutredningen framhöll i betänkandet *Den nya migrationsprocessen* att Migrationsdomstolsprojektets förslag borde genomföras.[18]

I departementspromemorian *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess* konstaterades att det i olika sammanhang påtalats att reglerna om överlämnande av mål från behörig domstol borde förändras för att bl.a. kunna avlasta en domstol vid hög arbetsbelastning. I promemorian gjordes bedömningen att frågan inte borde övervägas inom ramen för promemorian, bl.a. eftersom den pågående Målutredningen skulle analysera behovet av organisatoriska eller processuella åtgärder för att åstadkomma snabbhet i domstolsförfarandet.[19]

Målutredningen fann emellertid i betänkandet *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* att flexiblare forumregler som medger överlämnande av migrationsmål inte är ett ändamålsenligt sätt att uppnå särskild skyndsamhet eller särskild kompetens beträffande migrationsmålen. Utredningen anförde att det ur principiell synvinkel kunde anses tveksamt att införa åtgärder som syftade till att i stor utsträckning korrigera det resultat som de allmänna forumreglerna ger.[20]

Flera remissinstanser, bl.a. Regeringsrättens ledamöter och Förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö förordade i remissvar med anledning bl.a. av nämnda promemoria och betänkande att möjligheterna för domstolarna att överlämna mål i syfte att utjämna arbetsbördan borde utökas.[21] Förvaltningsrätten i Stockholm anförde i sitt remissvar bl.a. att regler om utökade möjligheter inte behöver omfatta alla måltyper, utan endast de som är lämpliga. Detta bl.a. då den klagande i vissa måltyper befinner sig i sitt hemland och det för dem är egalt vilken domstol i Sverige som avgör målet.

Domstolsverket gjorde i en skrivelse med förslag till en fjärde migrationsdomstol bedömningen att förutsättningarna för flexiblare forumregler i migrationsmål snarast bör utredas närmare. Som

[17] Ju2006/591/DOM.
[18] SOU 2009:56 s. 439 ff.
[19] Ds 2010:17.
[20] SOU 2010:44.
[21] Ju2009/5264/DOM, Ju2010/4128/DOM och Ju2010/5515/DOM.

skäl anförde Domstolsverket att migrationsdomstolarnas målfördelning är beroende av bl.a. hur Migrationsverket väljer att organisera sin verksamhet och att svårigheterna att få en jämn målfördelning mellan migrationsdomstolarna kommer att bestå även om en fjärde migrationsdomstol inrättas.[22]

I propositionen *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess* uttalade regeringen att det är angeläget att olika åtgärder övervägs för att förbättra förutsättningarna för domstolarna att kunna möta kraven på effektivitet och hög kvalitet vid en fortsatt ökad måltillströmning. Även om en förändring i form av mer generösa överlämnanderegler inte är oproblematisk, ansåg regeringen därför att det är angeläget att utreda frågan vidare.[23]

12.2.3 Överväganden

Förslag: I 14 § LAFD ska införas en möjlighet för migrationsdomstol att överlämna mål enligt utlänningslagen till annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper i syfte att åstadkomma en utjämning av arbetsbelastningen.

Som en följd av förslaget ska 8 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet ändras och språket moderniseras.

Bedömning: Det ska inte införas någon möjlighet för behöriga domstolar att överlämna mål i syfte att samla mål som rör liknande rättsfrågor.

Skälen för att utöka möjligheterna för en behörig domstol att överlämna mål till en annan domstol är framför allt att det skulle möjliggöra ett effektivare arbetssätt och en snabbare handläggning av målen. Om en domstol med stora balanser av mål kan överlämna mål till en domstol utan motsvarande balanser kommer målen att kunna avgöras snabbare. Att mål i allmän förvaltningsdomstol kan avgöras så snabbt som möjligt är till fördel för såväl parterna som det allmänna.

[22] Ju2011/8595/ DOM.
[23] Prop. 2012/13:45 s. 95.

Överlämnande i syfte att jämna ut arbetsbelastning

Som redogjorts för ovan har det i flera olika sammanhang framförts att det finns behov av att kunna lämna över mål för att utjämna arbetsbelastningen. Några förvaltningsdomstolar, bl.a. förvaltningsrätterna i Göteborg, Härnösand, Luleå, Malmö och Stockholm, har också inom ramen för den enkät utredningen har skickat ut till förvaltningsdomstolarna framfört önskemål om sådana möjligheter.

När stora balanser uppkommer vid domstolarna påverkas både domstolens arbete och målens handläggningstider negativt. Ibland kan i sådana situationer åtgärder i form av avarbetningsprojekt och liknande vidtas i försök att minska balanserna. Det är dock inte alltid sådana interna åtgärder på ett effektivt sätt kan komma tillrätta med balanserna, eftersom det löpande arbetet samtidigt måste fortgå. Det finns därför behov av att kunna vidta andra åtgärder som kan bidra till att minska tillfälligt ökade balanser.

Enligt uppgifter från förvaltningsrätterna förekommer det att det uppstår behov hos domstolarna att ta hjälp av andra domstolar för att arbeta ned stora balanser. Sådana behov uppstår framför allt i migrationsmål, men ibland även i socialförsäkringsmål. Tidigare har det varit komplicerat att få till stånd sådana samarbeten även om båda domstolarna varit villiga att samarbeta.

Hösten 2012 startade Domstolsverket den s.k. förstärkningsstyrkan som är avsedd att kunna användas i liknande situationer. Syftet med förstärkningsstyrkan är att den ska kunna användas där det tillfälligt uppstår behov som inte har kunnat förutses eller planeras på längre sikt. Den är dock inte så utbyggd att den kan avhjälpa alla de behov som finns på domstolarna.[24]

[24] Förstärkningsstyrkan som varit i gång sedan 1 juli 2012 har under 2013 i snitt bestått av tolv domare inklusive kanslichefen. Syftet med förstärkningsstyrkan är att kunna täcka upp tillfälliga behov av ökad domararbetskraft hos domstolarna. Behoven kan till exempel uppstå när en domstol har en domare som genomgår utbildning vid Domstolsakademin, vid långvarig sjukfrånvaro eller vid handläggningen av större mål. Särskilt vid förvaltningsrätterna har förstärkningsstyrkan använts även för balansavarbetningsinsatser. Prioriteringar av förstärkningsstyrkans insatser görs av kanslichefen tillsammans med Domstolsverket. Förstärkningsstyrkan har gjort insatser i sammanlagt 37 domstolar under 2013. Det har varit en stor spridning i storleken på insatserna, någon domstol har fått hjälp av två förstärkningsdomare större delen av året medan andra fått hjälp någon enstaka dag. Behoven och orsakerna har också sett mycket olika ut. Eftersom förstärkningsdomarna i många fall täcker upp vid vakanser är det svårt att i statistiken se att insatserna ger direkta effekter i minskat antal mål i balans. I vissa fall kan det vara så att balanserna ökat trots insatsen, men att antal mål i balans sannolikt hade ökat i än större omfattning om domstolen inte hade fått hjälp av förstärkningsstyrkan vid exempelvis en vakans eller sjukskrivning. Domstolsverket (2013).

Balanser kan uppkomma i alla måltyper, även om problemet av naturliga skäl blir störst i fråga om de största måltyperna vid förvaltningsdomstolarna, dvs. i fråga om skattemål, socialförsäkringsmål och migrationsmål. Beroende på hur myndigheterna lägger upp sitt arbete kan antalet mål variera kraftigt både över tid och mellan domstolarna. Det har visat sig vara särskilt svårt att få en jämn målfördelning av migrationsmål mellan migrationsdomstolarna.[25] Fördelningen av dessa mål är bl.a. beroende av hur Migrationsverket väljer att organisera sin verksamhet. Exempelvis vidtogs tidigare åtgärder för att reducera målmängden till Migrationsdomstolen i Stockholm och beslut som fattas i Östergötlands län ska numera överklagas till Migrationsdomstolen i Malmö i stället för till Migrationsdomstolen i Stockholm. Samtidigt som denna förändring genomfördes gjorde emellertid Migrationsverket en intern förändring och koncentrerade alla s.k. Dublinärenden till Stockholm. Totalt sett kom måltillströmningen till Migrationsdomstolen i Stockholm därför alltjämt att ligga kvar på en förhållandevis hög nivå. Därtill kommer att flyktingströmmarna fluktuerar mycket beroende på händelser i världen. Grupper av asylsökande kan ibland komma att koncentreras till en del av landet vilket ökar inströmningen av mål till en viss domstol. Svårigheterna att få en jämn målfördelning mellan migrationsdomstolarna har inte försvunnit i och med att den fjärde migrationsdomstolen har inrättats. De kan till och med ha blivit större eftersom Förvaltningsrätten i Luleå, som är en liten domstol, kan vara sårbar. Den av Domstolsverket inrättade förstärkningsstyrkan kan än så länge inte användas för avverkning av migrationsmål eftersom styrkan inte är bemannad med domare från migrationsdomstolarna. Även om så var fallet är förstärkningsstyrkan av effektivitetsskäl inte lämpad att användas för så stora mängder mål som kan bli fallet med migrationsmålen.

Migrationsmålen är inte de enda måltyperna där den beslutande myndighetens val av organisation påverkar måltillströmningen till de olika förvaltningsdomstolarna. Motsvarande fenomen kan uppstå i flertalet måltyper, eftersom de flesta myndigheter i dag är

[25] Beslut av Migrationsverket överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövades, jfr 14 kap. utlänningslagen, 14 § LAFD och 6 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

organiserade som en enda rikstäckande myndighet och därmed själv kan välja att dela upp myndighetens arbete och förlägga det till olika platser i landet. Det är dock på migrationsområdet det stora behovet att kunna jämna ut arbetsbelastningen finns. I andra stora målgrupper, t.ex. skattemål och socialförsäkringsmål, är det inte lika vanligt förekommande med motsvarande stora anhopningar av mål vid domstolarna.

Det är inte oproblematiskt att förändra reglerna om överlämnande från en behörig till en obehörig domstol. Som Målutredningen fann kan det anföras vissa principiella skäl mot att införa regler som medger att domstolarna genom överlämnande frångår forumreglerna.[26] Den nuvarande ordningen skapar vidare en god förutsebarhet i hanteringen för parterna. Det är också generellt sett en fördel för de enskilda att den domstol som handlägger deras mål inte finns för långt bort från dem (den s.k. närhetsprincipen).

I Lagrådets yttrande den 31 januari 2014 över lagrådsremissen *En ny polisorganisation* ifrågasatte Lagrådet lämpligheten av en reglering som innebär att den för den enskilde viktiga frågan om vilken förvaltningsrätt i landet som har att pröva hans eller hennes överklagande bestäms på myndighetsnivå, dvs. av var den myndighet vars beslut överklagas väljer att lokalisera den aktuella typen av ärenden. Enligt Lagrådet borde forumregler vara stabila och förutsebara och inte påverkas av myndighetens interna rutiner eller av organisationsförändringar som motiveras av effektivitetsskäl. Från principiell synpunkt borde enligt Lagrådet därför forumregler ges i lag eller förordning och inte överlämnas åt myndigheten att avgöra.

Utredningen instämmer i Lagrådets uppfattning att forumreglerna som utgångspunkt ska vara stabila och förutsebara. Att en myndighet väljer att omorganisera sig bör inte innebära någon förändring för de enskilda i fråga om behörig domstol. Det kan också finnas skäl att vara restriktiv med att generellt möjliggöra för domstolarna att flytta över mål mellan sig. Det finns dock flera faktorer som gör att migrationsmålen intar en särställning i detta sammanhang. För det första handlar det om stora mängder mål som dessutom är svåra att förutse eftersom de beror av händelser i världen. Migrationsverket är tvunget att fördela ärendena mellan

[26] SOU 2010:44 s. 385 f.

enheterna i landet för att praktiskt kunna hantera dem. För det andra saknar den enskilda parten i migrationsmålen ofta anknytning till viss ort i Sverige. Ibland befinner sig den enskilde till och med utomlands, varför forumregeln inte kan knytas till den klagandes hemvist. Närhetsprincipen saknar därför i många fall relevans när det gäller migrationsmålen. För dessa klaganden torde det sakna betydelse vilken domstol i Sverige som avgör målet.

I sammanhanget noteras att Riksrevisionen i en nyligen utgiven rapport funnit att problemet rörande förvaltningsrätterna framför allt är att domstolarna kommunicerar för lite med den enskilde och att den enskilde inte vet vad som sker när målet har kommit in till domstolen.[27] Några problem relaterade till närhetsprincipen diskuteras inte. Ur de enskilda parternas perspektiv måste det enligt utredningens mening vara mer angeläget att målen handläggs snabbt och effektivt, än att domar meddelas av den domstol parterna trodde skulle döma i målet. Också rättssäkerhetsintresset torde generellt sett tillgodoses bättre genom ett snabbare avgörande vid en annan domstol, än genom ett senare avgörande vid en förutsedd domstol. Om migrationsdomstolarna tillåts utjämna arbetsbelastningen genom att överlämna migrationsmål mellan sig, blir handläggningstiderna för målen kortare vilket minskar oron och ovissheten för de enskilda liksom kostnaderna för samhället. Sammantaget kan flexiblare forumregler i denna måltyp förväntas leda till stora effektivitetsvinster. Enligt utredningens mening bör därför reglerna om överlämnande mjukas upp så att det blir möjligt för migrationsdomstolar att överlämna mål enligt utlänningslagen till andra migrationsdomstolar i syfte att åstadkomma arbetsbelastningsutjämning. Överlämnande ska bara få ske till annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper (vissa migrationsmål är koncentrerade till vissa migrationsdomstolar, se 7 e och 7 f §§ förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet) och endast om överlämnande kan ske utan olägenhet för någon part.

Eftersom migrationsmål överklagas till Migrationsöverdomstolen vid Kammarrätten i Stockholm oavsett vilken migrationsdomstol som avgör målen, finns inget behov av att införa en mot-

[27] Riksrevsionen (2014) s. 65 f och 95 f.

svarande regel om överlämnande för att utjämna arbetsbelastningen för kammarrätterna.

Överlämnande i syfte att samla gemensamma rättsfrågor

En enhetlig rättstillämpning är eftersträvansvärt. Detta faktum kan sägas tala för att överlämnande av mål ska kunna ske också i syfte att samla mål som innehåller liknande rättsfrågor vid en och samma domstol.

Det är dock inte självklart att det är till fördel för rättsutvecklingen att alla mål rörande en rättsfråga avgörs av en och samma domstol, inte minst eftersom det faktum att samma rättsfråga bedömts på olika sätt av olika domstolar i sig är en anledning för högre rätt att ta upp målen till prövning.

Önskemålet om en möjlighet att kunna överlämna mål i syfte att samla liknande rättsfrågor har, såvitt framkommit, endast framförts vid något enstaka tillfälle. Behovet av en sådan möjlighet framstår således inte som särskilt stort. Mot denna bakgrund bör det enligt utredningens mening inte införas några utvidgade bestämmelser som möjliggör överlämnande av mål i syfte att samla liknande rättsfrågor vid en förvaltningsdomstol.

13 Tolkning i allmän förvaltningsdomstol

Utredningen ska enligt direktiven överväga och föreslå åtgärder för att höja kvaliteten på de tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol. I direktiven anges bl.a. följande. I propositionen *Tolkning och översättning i brottmål* (prop. 2012/13:132) lämnar regeringen förslag om bland annat skärpta kompetenskrav för de tolkar som anlitas av allmän domstol. Även i de allmänna förvaltningsdomstolarna anlitas tolkar, inte minst i migrationsdomstolarna. Det är angeläget att säkerställa att även de tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol tillhandahåller tolkning av hög kvalitet. Något kompetenskrav för de tolkar som anlitas i förvaltningsrättsliga mål som motsvarar det krav som regeringen föreslår ska gälla i brottmål, finns dock inte.

13.1 Gällande regler om tolkar i allmän förvaltningsdomstol

Nedan följer en redogörelse för de regelverk som gäller för rätten till tolkning och översättning vid administrativa förfaranden.[1]

Bestämmelser gällande tolkning och översättning finns i en rad olika författningar och internationella traktat. Bestämmelser på det internationella planet finns bland annat i FN-konventioner, inom EU:s regelverk, i konventioner antagna av Europarådet och i språkkonventioner antagna inom Norden. När det gäller rent svenska förhållanden regleras myndigheternas användning av tolk i huvudsak i förvaltningslagen (1986:223), förvaltningsprocesslagen (1971:291),

[1] Delar av redogörelsen är tagen från SOU 2012:49 s. 40–46.

FPL, och rättegångsbalken, RB. För minoritetsspråken finska, meänkieli och samiska finns det i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk bestämmelser om rätten att hos vissa myndigheter och domstolar få använda dessa språk. Vidare finns det i förordningen (1984:140) om allmän tolk bestämmelser om att det vid tingsrätterna i Haparanda och Gällivare ska finnas en så kallad allmän tolk i finska språket.

Förvaltningsprocesslagen

Förvaltningsprocesslagen innehåller i 50–52 §§ bestämmelser om tolkar. Begreppet tolk i förvaltningsprocesslagen betecknar både den som tolkar muntligen från ett språk till ett annat och den som gör en skriftlig översättning av en handling. Enligt 50 § första stycket FPL ska rätten vid behov anlita tolk om part, vittne eller annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad. Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk. Enligt andra stycket i samma paragraf gäller möjligheten att använda tolk även i fråga om överföring från punktskrift till vanlig skrift eller omvänt.

Av 51 § FPL framgår att den som anlitas som tolk vid muntlig förhandling ska avlägga ed inför rätten om att han eller hon efter bästa förstånd ska fullgöra sitt uppdrag. Finns anledning att anta att han eller hon ska erhålla ytterligare sådana uppdrag av rätten, får han eller hon avlägga ed som avser även framtida uppdrag.

Enligt 52 § tredje stycket FPL betalas kostnad för tolk av allmänna medel.

Rättegångsbalken

I 5 kap. 6–8 §§ RB finns bestämmelser om tolkning i allmän domstol. Bestämmelserna är tillämpliga för både tvistemål och brottmål. Genom lagändringar som trädde i kraft från den 1 oktober 2013 har bl.a. skärpta kompetenskrav införts när det gäller tolkar och översättare som anlitas av domstolar och brottsutredande myndig-

heter.[2] Dessa lagändringar har sin grund i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/64/EU) om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.

Enligt 5 kap. 6 § första stycket RB, i dess lydelse från den 1 oktober 2013,[3] får en tolk anlitas att biträda rätten om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska. Om en misstänkt i ett brottmål inte behärskar svenska, ska en tolk anlitas vid sammanträden inför rätten.

Av 5 kap. 6 § andra stycket RB framgår att rätten ska, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad att biträda som tolk i målet. I annat fall ska en annan lämplig person förordnas. Om det vid domstolen finns en allmän tolk i det språk som det är fråga om, ska han eller hon anlitas.

Det som föreskrivs i 5 kap. 6 § första stycket RB om den som inte behärskar svenska gäller enligt tredje stycket även den som till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter behöver en tolk. Om det är lämpligt får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas.

Direktiv 2010/64/EU

Den 20 oktober 2010 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Syftet med direktivet är att garantera misstänktas och tilltalades rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden för att säkerställa att de får en rättvis rättegång (skäl 14 i direktivets ingress). Direktivet fastställer minimiregler och hindrar således inte att medlemsstaterna erbjuder en högre skyddsnivå (artikel 8). Rättigheterna gäller vid straffrättsliga förfaranden och förfaranden för verkställighet av en europeisk arresteringsorder (artikel 1.1). Misstänkta som inte talar eller förstår förfarandespråket ska utan dröjsmål tillhandahållas kostnadsfri

[2] 5 kap. 6 § RB hade tidigare följande lydelse: Är part, vittne eller annan som skall höras inför rätten, ej mäktig svenska språket må tolk anlitas att biträda rätten. Finnes vid rätten allmän tolk för det språk, varom är fråga, skall han anlitas. I annat fall förordne rätten lämplig person att i målet biträda som tolk. Är den som skall höras allvarligt hörsel- eller talskadad, må ock tolk anlitas att biträda rätten. Ej må den anlitas som tolk, vilken till saken eller till någondera parten står i sådant förhållande, att hans tillförlitlighet därigenom kan anses förringad.

[3] Prop. 2012/13:132, rskr 2012/13:286, bet. 2012/13:JuU23.

tolkning inför utredande och rättsliga myndigheter, bl.a. vid polisförhör och domstolsförhandlingar (artiklarna 2 och 4). Rätten till tolkning inbegriper lämpligt stöd till misstänkta som lider av hörselnedsättning eller talsvårigheter.[4]

Direktivet har genomförts genom ändringar i reglerna om tolkning och översättning i rättegångsbalken. Regeringen antog slutsatsen avseende direktivets tillämpningsområde att detta begränsar sig till brottmålsprocessen vilket enligt regeringen innebär att direktivet inte kan anses omfatta administrativa förfaranden där det kan fattas beslut om åtgärder som kan följa av ett brott, t.ex. körkortsingripanden och påförande av skattetillägg. Enligt regeringen finns det inte något i direktivets utformning som tyder på att avsikten har varit att direktivets tillämpningsområde i samtliga avseenden ska överensstämma med tillämpningsområdet för Europakonventionens bestämmelser i relevanta delar. Mot bakgrund av det anförda var det regeringens bedömning att administrativa förfaranden faller utanför direktivets tillämpningsområde.[5]

Europakonventionen

Europakonventionen införlivades i svensk rätt år 1995 och konventionen har ställning som lag i Sverige.

I artikel 6 finns de grundläggande bestämmelserna om rätten till en rättvis rättegång. I artikelns tredje punkt föreskrivs vissa minimirättigheter för personer som blivit anklagade för brott. Av punkten 3 e) framgår rätten till en kostnadsfri tolk om den anklagade inte förstår eller talar det språk som används i domstolen. Rättigheterna enligt denna punkt gäller först när en person blivit anklagad i artikelns mening och omfattar således normalt sett inte förfarandet i allmän förvaltningsdomstol.[6]

---

[4] Prop. 2012/13:132 s. 13.

[5] A. a. s. 14 ff.

[6] Se a. a. s. 15 f. för regeringens ställningstagande avseende denna fråga i relation till tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU. Att skattetillägg har ansetts vara en anklagelse för brott torde innebära att regeln i artikel 6.3 e) i Europakonventionen blir tillämplig för ett sådant förfarande i allmän förvaltningsdomstol. Huruvida detta har betydelse för rätten till tolk är kanske mindre viktigt då 50 § FPL stadgar att tolk *ska* anlitas om en part, ett vittne eller annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska. Det skulle dock kunna ha betydelse för möjligheten att få handlingar översatta i ett mål om påförande av skattetillägg.

Rätten till tolk enligt artikel 6.3 e) innefattar en rätt till tolkning inte bara under själva rättegången utan även under det förfarande som pågår före rättegången,[7] det vill säga under utredningstiden hos polis och åklagare.[8]

Myndigheterna har i detta avseende även ett visst ansvar för tolkningens kvalitet.[9] Kravet på att tolkningen ska vara kostnadsfri innebär enligt Europadomstolen att det inte är tillåtet att i efterhand återkräva kostnaden för tolkning av den tilltalade oavsett utgången i målet.[10] Det är domstolen som är ytterst ansvarig för att den tilltalade får en rättvis rättegång. Om en domstol får indikationer på att den tilltalade inte behärskar domstolsspråket måste den ta reda på om det finns ett behov av att anlita tolk.[11]

Regeringsformen

I regeringsformen finns vissa grundläggande bestämmelser som är styrande när offentliga förvaltningsuppgifter fullgörs.

Av 1 kap. 2 § regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Principen om icke-diskriminering på grund av exempelvis etniskt ursprung eller språklig tillhörighet ska således vara en utgångspunkt vid utövandet av den offentliga makten.

I 1 kap. 9 § regeringsformen stadgas likabehandlings- och objektivitetsprincipen, som innebär att domstolar och andra förvaltningsmyndigheter samt andra som fullgör offentliga förvaltnings-

[7] Se exempelvis *Luedicke, Belkacem och Koç mot Tyskland*, nr 6210/73; 6877/75; 7132/75, 28 november 1978.
[8] Observera dock att rättigheterna enligt artikeln börjar gälla först när en person har blivit ”anklagad” i artikelns mening. Förfaranden hos polisen innan en person blivit anklagad omfattas således inte. Se Harris (2008) s. 327.
[9] Se exempelvis *Kamasinski mot Österrike* där Europadomstolen uttalade ”… the obligation of the competent authorities is not limited to the appointment of an interpreter but, if they are put on notice in the particular circumstances, may also extend to a degree of subsequent control over the adequacy of the interpretation provided.” *Kamasinski mot Österrike*, nr 9783/82, 19 december 1989.
[10] Se exempelvis *Luedicke, Belkacem och Koç mot Tyskland*.
[11] Se exempelvis *Cuscani mot Förenade Kungariket*, nr 32771/96, 24 september 2002.

uppgifter ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. En myndighet får inte låta sig vägledas av andra intressen än dem som den är satt att tillgodose, eller grunda sina beslut på annat än vad som enligt gällande författningar ska anses som omständigheter som får beaktas. Myndigheter har därmed en skyldighet att se till att exempelvis bristfällig svenska inte påverkar ett beslut.

I 2 kap. 11 § regeringsformen finns även, efter grundlagsändringen år 2011, en bestämmelse om att rättegångar ska genomföras rättvist. Bestämmelsen är direkt inspirerad av Europakonventionens krav på en rättvis rättegång som har behandlats ovan.[12]

13.2 Tidigare utredningar och rapporter om tolkar i domstol

Frågan om tolkar i svenska domstolar, både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol, har utretts ur olika aspekter och med olika inriktning vid ett antal tillfällen under senare år. Detta avsnitt behandlar vissa av de tidigare utredningarna som bedömts relevanta för denna utrednings arbete, men är inte en fullständig redogörelse för alla tidigare utredningar.

Utredningen om kontakttolkar

Utredningen om kontakttolkar fick i uppdrag att se över hur ett ökat behov av kvalificerade kontakttolkar bl.a. inom rättsväsendet kunde tillgodoses i den nya instans- och processordningen för migrationsärenden. Utredningen konstaterade i sitt betänkande *Tolkutbildning – nya former för nya krav* (SOU 2005:37) att den nya instans- och processordningen skulle medföra en ökad efterfrågan på såväl auktoriserade tolkar som tolkar med speciell kompetens som rättstolkar. Enligt utredningens uppfattning var tillgången på auktoriserade tolkar med kompetens som rättstolk mycket dålig i flera språk.[13] Situationen var enligt utredningen

[12] Prop. 2009/10:80 s. 156 ff.
[13] Bara i några få språk; finska, bosniska/kroatiska/serbiska, persiska och polska var tillgången på rättstolkar relativt god.

något bättre när det gällde auktoriserade tolkar utan kompetens som rättstolk. Utredningen pekade vidare på den bristfälliga kunskapen om antalet yrkesverksamma tolkar i Sverige och fördelningen på tolkspråk.[14]

Utredningen om kontakttolkar framhöll i sitt betänkande det allvarliga i att det finns ett okänt antal tolkar som kan få tolkuppdrag utan att ha formell kompetens att arbeta som tolk, dvs. icke auktoriserade tolkar som inte har genomgått fullständig grundutbildning för kontakttolkar.[15] Enligt utredningens uppfattning var det varken lämpligt eller acceptabelt att tolkförmedlingarna engagerade någon som tolk om vederbörande inte kunde uppvisa godtagbara kvalifikationer för att ta på sig tolkuppdrag. Den som saknar dokumenterad kompetens och söker uppdrag som tolk borde enligt utredningen i stället rekommenderas att genomgå utbildning för kontakttolkar.

Utredningen om kontakttolkar föreslog i sitt betänkande att kontakttolkutbildningen skulle ersättas med en sammanhållen grundutbildning, vilket också skedde.[16]

Utredningen om kontakttolkar föreslog också att det skulle inrättas ett rikstäckande register över yrkesverksamma tolkar och deras kompetens. Registret borde enligt utredningen innehålla uppgift om tolkar som motsvarar vissa krav, bl.a. de som har genomgått den nya grundutbildningen för kontakttolkar.[17]

Utvärderingsutredningen

Utvärderingsutredningen fick i uppdrag att utvärdera den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden som infördes den 31 mars 2006. Syftet med utredningen var i första hand att klarlägga hur den nya instans- och processordningen uppfyller de grundläggande krav som ställdes upp vid dess införande. Utredningen skulle bl.a. utvärdera möjligheten till

[14] SOU 2005:37 s. 42.
[15] A. a. s. 44.
[16] Regeringen beslutade den 10 augusti 2006 att ge Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet i uppdrag att med utgångspunkt i utredningens förslag utveckla den dåvarande kontakttolkutbildningen till en sammanhållen grundutbildning om två terminer.
[17] A. a. s. 44 ff.

muntlig förhandling och tillgången till tolkar och användningen av landinformation.

Utvärderingsutredningen konstaterade i sitt betänkande *Den nya migrationsprocessen* (SOU 2009:56) att den nya sammanhållna grundutbildningen för tolkar hade lett till att fler tolkar utbildats och att redan utbildade tolkar höjt sin kompetens. Utredningen fann dock att det fortfarande fanns ett mycket stort behov av fler tolkar och mer kompetenta tolkar och föreslog därför att utbildningen av tolkar borde öka. Vidare föreslog utredningen att ett centralt register över tolkar borde inrättas.[18]

Utredningen föreslog vidare att det vid upphandling av tolkförmedlingstjänster i större utsträckning borde ställas krav på att de tolkar som förmedlingarna anlitar antingen är auktoriserade eller har genomgått grundutbildning för kontakttolkar med godkänt resultat, att kompetens att tolka för barn borde beaktas och att registrering och tillsyn över tolkförmedlingar borde införas.

Domstolsverkets rapport Kvaliteten på tolkning i domstolar, m.m.[19]

Domstolsverket fick 2010 i uppdrag att genom en enkätundersökning inhämta uppgifter om i vilken utsträckning auktoriserade tolkar och auktoriserade tolkar med särskild kompetens som rättstolkar användes vid tolkning i domstolarna samt i vilken utsträckning de tolkar som användes upplevdes som kvalificerade för uppdraget. I uppdraget ingick även att föreslå åtgärder som kunde förbättra kvaliteten på tolkningen i domstolarna.

Av enkätsvaren från domstolarna framgick att många domstolar hade problem med att få kvalificerade tolkar eller över huvud taget någon tolk till sina muntliga förhandlingar. Problemen konstaterades ligga i att det inte fanns tillräckligt många utbildade tolkar eller att sådana inte fanns att tillgå på grund av att anvisade tolkförmedlingar inte hade avtal med dem. I andra fall försvårade bristande service hos tolkförmedlingarna för domstolarna att få kontakt med en kvalificerad tolk. Vidare nämndes att domstolarna inte efterfrågade auktoriserade tolkar på grund av okunskap,

[18] SOU 2009:56 s. 136.
[19] Domstolsverket (2010 b).

slentrian eller att man ändå inte hade någon förhoppning om att få en sådan.

Domstolsverket lämnade följande förslag på åtgärder för att förbättra kvaliteten på tolkningen i domstolarna. För att kunna beakta domstolarnas särskilda behov av rättstolkar och andra kvalitetsaspekter borde Domstolsverket göra en egen upphandling för domstolarnas räkning. Vidare framfördes att ett bättre utnyttjande av befintligt ramavtal skulle ske om domstolarna alltid ställde krav på rättstolk eller annan auktoriserad tolk samt gick vidare till nästa tolkförmedling om den första inte kunde leverera tolk med efterfrågad kompetens. Domstolsverket framförde också förslaget att det i 5 kap. 6 § RB och i 50 § FPL skulle tas in en bestämmelse om att som tolk bör i första hand anlitas rättstolk eller annan auktoriserad tolk.

Domstolsverket ställde sig vidare bakom Utvärderingsutredningens förslag att ett system med registrering av tolkförmedlingar och tillsyn över dessa skulle införas[20] och Utredningen om kontakttolkars förslag att det skulle inrättas ett rikstäckande register över yrkesverksamma tolkar och deras kompetens.[21]

Domstolsverket anförde dessutom att en fortsatt satsning på utbildning av tolkar var synnerligen angeläget samt att det var viktigt att många fler auktoriserade tolkar utbildades så att de klarade proven för kompetens som rättstolk och att det borde ställas krav på att de som anlitas som tolkar i icke auktoriseringsbara språk hade genomgått den sammanhållna grundutbildningen med godkänt resultat.

Statskontorets utredning En tolkningsfråga[22]

Regeringen gav i december 2010 Statskontoret i uppdrag att identifiera för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning och organisation för auktorisation av tolkar och översättare, inklusive ansvaret för tolkregister, och belysa möjliga alternativ till förändring av nuvarande struktur. Vidare skulle Statskontoret analysera hur utbudet av auktoriserade tolkar respektive tolkar som med

[20] Detta förslag kom ursprungligen från Tolkförmedlingsutredningen (SOU 2004:15).
[21] SOU 2005:37 s. 44.
[22] Statskontoret (2012).

godkänt resultat genomgått sammanhållen grundutbildning av tolkar kunde öka så att det bättre motsvarade efterfrågan.

Statskontoret konstaterade i sin utredning att det inte finns någon enskild åtgärd som staten kan vidta för att åstadkomma en tolkmarknad som tillfredsställer alla önskemål och behov. En orsak till detta var enligt Statskontoret att förutsättningarna ändrar sig hela tiden och eftersom efterfrågan kan ändras betydligt snabbare än utbudet så kommer det sällan eller aldrig att råda perfekt balans mellan utbud och efterfrågan. Vidare nämnde Statskontoret efterfrågans struktur som bidragande till obalansen. Det konstaterades att i princip behövs tolkar för varje språk som används i Sverige men för ett stort antal av dem är efterfrågan så liten och utspridd i tid att uppdragen inte är i närheten av att kunna försörja ens någon enstaka tolk. Detta leder till att det både på kort och lång sikt kommer att samtidigt råda både brist och överskott på tolkar.

Statskontoret konstaterade att de åtgärder som bidrar till en bättre balans när det gäller de vanligaste språken bör prioriteras. En tänkbar åtgärd var att öka antalet utbildningsplatser. Statskontoret fann dock att detta skulle innebära en stor kostnad för att få fram fler tolkar, inte minst med tanke på att så pass få fullföljer utbildningen. Ett bättre alternativ var enligt Statskontoret att minska avhoppen så att de befintliga utbildningsplatserna utnyttjas under hela utbildningstiden. Statskontoret framförde vidare att innan ytterligare resurser satsas på att öka antalet utbildningsplatser bör alla möjligheter tas tillvara för att fånga upp den kompetens som redan finns. Alla tolkar bör därför få möjlighet att validera sin kompetens och få ett utbildningsbevis, vid behov efter en begränsad kompletterande utbildning.[23]

13.3 Auktorisation av tolkar och översättare

Auktorisation av tolkar och översättare regleras i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Enligt 1 § i förordningen prövas frågor om auktorisation av tolkar och översättare av Kammarkollegiet. Auktorisation får avse ett eller flera

[23] Statskontoret (2012) s. 54–55.

främmande språk och det svenska teckenspråket. En ansökan om auktorisation görs skriftligen hos Kammarkollegiet och för prövning av ansökan ska en avgift tas ut (3 §).

För att kunna bli auktoriserad ska en tolk eller översättare ha fyllt arton år och inte ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken eller vara underkastad någon annan motsvarande inskränkning i en annan stat, ha fullgjort de kunskapsprov som föreskrivs av Kammarkollegiet, och vara känd för redbarhet och även i övrigt vara lämplig som tolk eller översättare (4 §).

Efter särskild prövning och i den ordning som Kammarkollegiet bestämmer kan en auktoriserad tolk eller översättare få bevis om speciell kompetens för tolkning eller översättning inom ett visst verksamhetsområde (6 §). En auktorisation eller ett bevis enligt 6 § gäller för en tid av fem år.

Auktoriserade tolkar eller translatorer ska samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtros dem och i allt iaktta god tolk- och translatorssed. Auktoriserade tolkar eller translatorer ska avböja att utföra ett uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet (9 §).

Kammarkollegiets tolkföreskrifter

Kammarkollegiet har beslutat tolkföreskrifter (KAMFS 2004:1) i vilka närmare regleras hur auktorisation av tolkar sker. Enligt 4 § KAMFS 2004:1 består kunskapsprov för auktorisation som tolk av skriftliga prov, förhör och rollspel för att pröva tolkens förmåga att tolka. För att godkännas i provet ska tolken behärska både svenska och tolkspråket och vara insatt i båda språkens ordförråd, grammatik och uttrycksmöjligheter. Han ska vidare ha god läsförståelse och skrivkunnighet. Tolken ska kunna utföra en tekniskt tillfredsställande tolkning med god informationsöverföring. Han ska vidare väl känna till god tolksed och ha erforderliga terminologi- och realiakunskaper i sociala frågor, sjukvård, socialförsäkring, arbetsmarknad och vardagsjuridik. Han ska också vara tillfredsställande orienterad om hur det svenska samhället fungerar (4 §).

Kunskapsprov för bevis om speciell kompetens (t.ex. rättstolk eller sjukvårdstolk) består av skriftliga prov, förhör och rollspel för

att pröva tolkens förmåga att tolka inom det område som den speciella kompetensen avser. För att godkännas i provet ska tolken kunna utföra en tekniskt god tolkning med mycket god informationsöverföring. Han ska vidare ha goda terminologi- och realiakunskaper inom specialområdet (5 §).

I Kammarkollegiets uppdrag ingår att utöva tillsyn över de auktoriserade tolkarna. Myndigheten kan upphäva auktorisationen om tolken har misskött sig (14 §).

Auktorisation i praktiken

Auktorisationen baseras på de särskilda prov som Kammarkollegiet organiserar. Provet består av en skriftlig och en muntlig del. Den som blir godkänd i det skriftliga provet får göra det muntliga, som bl.a. består av rollspel i realistiska tolksituationer. Det muntliga provet genomförs i Kammarkollegiets lokaler. För att genomföra det anlitar Kammarkollegiet skådespelare som aktörer i rollspelen och särskilda examinatorer som bedömer resultatet. De som får godkänt i auktorisationsprovet kan därefter göra särskilda prov för att få speciell kompetens som rättstolk respektive sjukvårdstolk. Kammarkollegiet tar ut en avgift för att göra provet, men den täcker inte myndighetens kostnader för att genomföra det. En auktorisation gäller i 5 år men förnyas utan krav på att göra ett nytt prov förutsatt att tolken har arbetat aktivt som tolk och inte misskött sig.

Kammarkollegiet genomför auktorisationsprov för tolkar i cirka 40 språk. Auktorisationsprov anordnas årligen på våren och på hösten. Prov för speciell kompetens som rättstolk ordnas på våren och prov för speciell kompetens som sjukvårdstolk ordnas på hösten. Som exempel kan nämnas att Kammarkollegiet i september 2013 anordnade auktorisationsprov för tolkar i följande språk; dari, estniska, hindi, lettiska, persiska, rikskinesiska, ryska, spanska, teckenspråk, turkiska och tyska samt auktorisationsprov för sjukvårdstolkar i följande språk; albanska, arabiska, bosniska, kroatiska, serbiska, persiska, rikskinesiska, ryska, sydkurdiska, spanska, teckenspråk och turkiska. Det skriftliga provet kunde vid detta tillfälle genomföras i Göteborg, Lund, Stockholm och Umeå.

På Kammarkollegiets hemsida finns en preliminär språkplan för våren 2013–hösten 2018 i vilken anges när det planeras för auktorisationsprov i respektive språk.[24]

Utbildningsbevis för tolkar och tolkutbildning

Sedan år 2006 finns en sammanhållen grundutbildning för tolkar. Utbildningen bedrivs enligt en gemensam kursplan och har fastställda krav för godkänt resultat. Den utförs av sex folkhögskolor och fyra studieförbund, och omfattar två terminers studier på halvtid eller fyra på deltid. Den som avslutar grundutbildningen med godkänt resultat får ett utbildningsbevis.

Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet erbjuder också viss utbildning av tolkar. Varje år anordnar universitetet en tolkutbildning i ett språk. Utbildningen omfattar 60 högskolepoäng, vilket innebär två terminers studier på heltid. Den som klarar kursen med godkänt resultat har hittills kunnat ansöka om auktorisation utan att behöva göra det särskilda provet vid Kammarkollegiet. För att få påbörja kursen krävs 60 högskolepoäng i det aktuella språket.

13.4 Tolkar i allmän förvaltningsdomstol

13.4.1 Olika tolkkompetenser

Domstolarna använder sig av kontakttolkar vid tolkning i domstol. Begreppet kontakttolk innebär en tolk som tolkar mellan enskilda personer och representanter för myndigheter. Kontakttolkarna kan delas upp i fyra olika kategorier; auktoriserad tolk, auktoriserad tolk med speciell kompetens för tolkning inom rättsväsendet (s.k. rättstolk), tolk med utbildningsbevis från sammanhållen grundutbildning och annan tolk.

En auktoriserad tolk är en tolk som fått statlig auktorisation. Auktorisationen avser ett eller flera främmande språk eller det svenska teckenspråket. Frågor om auktorisation prövas av Kammarkollegiet, se mer i avsnitt 13.3.

[24] www.kammarkollegiet.se

Rättstolk är en redan auktoriserad tolk som fått specialkompetens som rättstolk efter att ha genomgått Kammarkollegiets prov för tolkning inom rättsväsendet.

Tolk med utbildningsbevis från sammanhållen grundutbildning har genomgått en grundutbildning till kontakttolk. Grundutbildningen ges på folkhögskola och studieförbund under ett år på halvfart eller under två år på kvartsfart. Kraven på förkunskaper motsvarar gymnasienivå och prövas i ett särskilt test. Utbildningen innehåller de moment som prövas i Kammarkollegiets auktorisationsprov och läggs upp enligt nationella kursmål och nationella prov. Utbildningsbevis ges efter godkänt resultat på utbildningen. Kammarkollegiet har upprättat ett register över tolkar som med godkänt resultat genomgått den sammanhållna kontakttolkutbildningen.

Annan tolk kan i princip helt sakna tolkutbildning eller i vart fall ha annan utbildning än den ovan nämnda.

Förordnade tolkar är uppdragstagare hos domstolen och omfattas därför, enligt ett beslut av Justitiekanslern, av samma sekretessregler som domstolens anställda.[25]

13.4.2 Tolkar – tillgång och efterfrågan

Tillgång på tolkar

Som framgår ovan har det i flera tidigare utredningar konstaterats att tillgången på tolkar inte är tillräcklig och att tolkarnas kvalitet är högst skiftande. I ett stort antal språk finns inga auktoriserade tolkar att tillgå och tillgången på tolkar med speciell kompetens som rättstolk är begränsad. I Sverige förekommer i dag mellan 150 och 170 olika språk. De 20 vanligaste språken svarade för mer än 90 procent av alla tolkade timmar under 2011. Allra vanligast var arabiska, somaliska, persiska (farsi), bosniska-kroatiska-serbiska och sorani, som vart och ett svarade för över 5 procent av antalet tolkade timmar.[26] Det går i dagsläget att auktorisera sig i 40 språk.

Av Kammarkollegiets årsredovisning för 2013 framgår att kollegiet inte har möjlighet att auktorisera tolkar i en del av de

[25] Justitiekanslerns beslut den 14 november 2008, dnr 4970-08-21.
[26] Statskontoret (2012) s. 14.

språk där behovet är påtagligt. Svårigheter att rekrytera bedömare som både har den kompetens som krävs och är villiga att åta sig uppdrag som bedömare anges som den främsta orsaken. Vid årsskiftet 2013/2014 fanns 1 464 gällande auktorisationer av tolkar. Av dessa avser 229 auktorisationer med speciell kompetens som rättstolk och 148 auktorisationer med speciell kompetens som sjukvårdstolk. De 1 087 auktorisationerna på grundnivå innehas av 1 027 personer, speciell kompetens som rättstolk av 217 personer och speciell kompetens som sjukvårdstolk av 145 personer.

Vidare framgår att antalet personer som söker till auktorisationsproven för tolkar ökar år från år (från 278 deltagare år 2011 till 337 deltagare år 2013 till skriftliga prov). Samtidigt konstateras att andelen som når auktorisation inte ökar på samma sätt.

Kammarkollegiet för ett register över auktoriserade tolkar och översättare och ett register över tolkar som med godkänt resultat genomgått den sammanhållna tolkutbildning som ges av vissa folkhögskolor och studieförbund och som står under tillsyn av Myndigheten för yrkeshögskolan. Det kan noteras att Kammarkollegiet inte har något ansvar för dessa sistnämnda tolkars kunskapsnivå och utövar heller ingen tillsyn över dem.

Kammarkollegiet har ansvaret för den statliga inköpssamordningen när det gäller tolkförmedlingstjänster. Nuvarande ramavtal började gälla den 1 november 2013 och gäller t.o.m. den 31 oktober 2015. Ramavtalet kan förlängas ytterligare maximalt två år och löper då som längst t.o.m. den 31 oktober 2017. Ramavtalet omfattar tillhandahållande och förmedling av tolkar för utförande av uppdrag avseende kontakttolkning och telefontolkning till de avropsberättigade myndigheterna. Inom begreppet kontakttolkning innefattas även videotolkning. Under ramavtalsperioden kan även tolkning via webb komma att bli aktuellt. Ramavtalet är indelat i 21 avtalsområden vilka följer Sveriges länsindelning. Statens inköpscentral har tecknat avtal med tre leverantörer per avtalsområde. Ramavtalet är rangordnat vilket innebär att den avropande myndigheten i första hand ska kontakta den ramavtalsleverantör som är rangordnat som nummer ett i aktuellt län.

Ramavtalet påverkar inte domstolens möjlighet att anlita tolk utan att gå via tolkförmedling. Domstolen kan alltid direkt vända sig till en tolk och förordna denne för tolkuppdraget.[27]

Efterfrågan på tolkar

Av den statistik som utredningen fått från Domstolsverket framgår att de måltyper där tolk används mest frekvent är migrationsmål och mål enligt LVU, LPT och LRV. Den statistik som finns är dock ofullständig då alla allmänna förvaltningsdomstolar inte redovisar att tolk använts i domstolarnas verksamhetsstöd Vera. Dock kan konstateras att efterfrågan på tolkar har ökat sedan migrationsmålen flyttades till förvaltningsdomstolarna samt att efterfrågan på tolkar ser ut att fortsätta öka och detta även i andra måltyper än migrationsmål.

13.5 Domstolarnas inställning

Utredningen har i en enkät till alla förvaltningsrätter och kammarrätter bl.a. ställt frågor om hur användningen av tolkar i domstolen fungerar, t.ex. vad avser tillgång på tolkar i olika språk, kvalitet på tolkningen m.m. Nedan följer en sammanfattning av de svar som inkommit.

Flera förvaltningsrätter uppger i enkätsvaren att tolkningen i allmänhet fungerar bra men flera uppger också att det finns problem såsom att tolkar inte alltid förstår sin uppgift i domstolen (t.ex. själva svarar på frågor eller gör annat än att direkt översätta det som sägs) och att det händer att tolkarna talar bristfällig svenska. Flertalet förvaltningsrätter uppger att kvaliteten på tolkarna varierar kraftigt. En förvaltningsrätt uppger att tolkningen generellt fungerar dåligt då det är dåligt med tillgång på tolkar i många språk och kvaliteten är inte heller alltid tillräckligt hög.

Flertalet förvaltningsrätter uppger att det finns för få rättstolkar samt att det finns en brist på tolkar i en del språk/dialekter, både i de ovanliga och mer vanliga. En förvaltningsrätt uppger att det är bristande tillgång på auktoriserade tolkar. En förvaltningsrätt anför

[27] Sveriges domstolar (2013) s. 46–47.

att då tolktjänster upphandlas är det nödvändigt att kontrollera hur många rättstolkar den aktuella tolkförmedlingen kan erbjuda.

Två förvaltningsrätter uppger att det ofta är svårt för en domstol att avgöra kvaliteten hos den som tolkar då det oftast rör sig om ett språk som inte förstås av domstolen.

En förvaltningsrätt uppger att tillgången till tolk på vissa, mindre språk är mycket begränsad. Det händer relativt ofta i migrationsmålen att en muntlig förhandling måste senareläggas eller ställas in på grund av att tolk inte finns att tillgå. Inte sällan måste en påbörjad muntlig förhandling ställas in på grund av att tolkningen inte fungerar. Domstolen uppfattar det här som att tolken och klaganden inte förstår varandra, kanske på grund av olika dialekter men ibland också på grund av att tolken saknar tillräckliga kunskaper i svenska språket. Problemet upplevs som relativt stort på migrationsavdelningen, där antalet muntliga förhandlingar som kräver tolk är stort.

En förvaltningsrätt uppger att tolkkostnaderna ökar.

13.6 Överväganden

13.6.1 Skärpta kompetenskrav för tolkar i allmän förvaltningsdomstol

Förslag: Samma kompetenskrav som gäller för tolkar i allmän domstol ska införas för tolkar i allmän förvaltningsdomstol. Förslaget ska genomföras genom att det ska anges i förvaltningsprocesslagen att rätten, om det är möjligt, ska förordna en tolk som är auktoriserad att biträda som tolk i målet. I annat fall ska en annan lämplig person förordnas.

Kriteriet allvarligt hörsel- eller talskadad ska bytas ut mot kriteriet hörselnedsättning eller talsvårigheter vilket innebär ett mildare krav för att rätten ska vara skyldig att anlita tolk eller tekniskt hjälpmedel.

Språket i 50 § förvaltningsprocesslagen ska moderniseras i enlighet med 5 kap. 6 § RB. Någon ändring i sak med anledning av detta är inte avsedd.

Skärpta kompetenskrav

Den 1 juli 2009 trädde språklagen (2009:600) i kraft. Enligt 10 § språklagen är språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet svenska. Att inte behärska svenska kan vara ett hinder för den som har att göra med ett organ i den offentliga förvaltningen. En bristfällig kommunikation mellan den enskilde och myndigheten kan leda till missförstånd. En enskild som inte behärskar svenska språket befinner sig i en utsatt situation och det är viktigt att denne kan få kompetent stöd och hjälp.

Frågan om tolkning är mot denna bakgrund central när det kommer till rättssäkerhet i våra myndigheter och domstolar. Behov av kvalificerad tolk finns i alla måltyper i allmän förvaltningsdomstol och det är många gånger fråga om ärenden som har stor betydelse för den enskilde och handlar om den enskildes personliga förhållanden. Detta ställer också särskilda krav på tolken. Vad gäller måltyper i allmänna förvaltningsdomstolar är behovet av kvalificerad tolk uppenbart på asylområdet. För den som söker asyl eller uppehållstillstånd av annat skäl är det av största vikt att han eller hon kan göra sig förstådd. Den asylsökande kan ofta ingen svenska alls vilket ställer särskilda krav både på tolken och på rätten.

Från den 1 oktober 2013 har kompetenskraven skärpts när det gäller tolkar och översättare som anlitas av domstolar i brottmål och brottsutredande myndigheter. Denna skärpning innebär att om det är möjligt ska en tolk eller översättare som är auktoriserad anlitas. Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att den tolkning och översättning som tillhandahålls inom rättsväsendet håller hög kvalitet. Brister i tolkningen kan leda till att domar och beslut fattas med ett oriktigt underlag.

Utredningen ser inte att det finns några skäl till varför kompetenskraven för tolkar i allmän förvaltningsdomstol ska vara annorlunda utformade än de kompetenskrav som numera gäller för allmän domstol. Det är ur den enskildes synvinkel lika viktigt att tolkningen är av god kvalitet både i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol. Som nämnts ovan är behovet av kvalificerade

tolkar uppenbart på migrationsområdet men behovet kan självklart uppkomma i alla måltyper i allmän förvaltningsdomstol.[28]

Fakultativ eller tvingande regel

I 5 kap. 6 § rättegångsbalken anges att en tolk *får* anlitas att biträda rätten om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska. Om en misstänkt i ett brottmål inte behärskar svenska, *ska* en tolk anlitas vid sammanträden inför rätten.[29] I 50 § förvaltningsprocesslagen i dess nuvarande lydelse anges att en tolk *ska* anlitas om en part, ett vittne eller annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska. Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk.

Det kan diskuteras om reglerna rörande tolkning i allmän förvaltningsdomstol ska motsvara reglerna rörande tolkning i tvistemål, dvs. att reglerna ska vara fakultativa. Utredningen anser dock inte att det finns anledning att ändra till en fakultativ regel för förvaltningsdomstolarna, dvs. att en tolk *får* anlitas. Mål i allmän förvaltningsdomstol där muntlig förhandling är aktuell är typiskt sett mål som har stor betydelse för den enskilde och de måltyper där tolk främst anlitas är sådana måltyper som berör mycket personliga och ofta känsliga förhållanden för den enskilde. Det kan också vara fråga om sådana förfaranden som enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska anses som anklagelser om brott vilket i sin tur innebär att artikel 6.3 e) blir tillämplig. Utredningen anser att förvaltningsprocessens karaktär innebär att det är befogat att rätten även fortsättningsvis *ska* anlita en tolk om en part, ett vittne eller annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska på samma sätt som numera anges vad gäller misstänkta i brottmål.

Vad gäller behovet av tolk i annat fall, dvs. när det inte är fråga om att en part, ett vittne eller annan ska höras inför rätten, anser

[28] Anlitande av tolk är vanligast i migrationsmål och i mål enligt LVU, LPT och LRV.

[29] Regeringen anförde i prop. 2012/13:132 s. 21 bl.a. följande. I likhet med utredningen kan regeringen konstatera att den praktiska tillämpningen av den nuvarande regleringen i stort uppfyller direktivets krav. Misstänkta och tilltalade tillhandahålls alltså tolkning i tillräcklig utsträckning. Bestämmelsen i 5 kap. 6 § första stycket RB är dock fakultativ till sin karaktär, dvs. den ger rätten en möjlighet, men ingen skyldighet, att anlita tolk när någon som ska höras inför rätten inte är mäktig svenska språket. Direktivet kräver emellertid att regleringen är obligatorisk. Den nuvarande generella bestämmelsen behöver därför kompletteras med en obligatorisk regel för misstänkta och tilltalade i brottmål.

utredningen dock att det även i fortsättningen ska anges att rätten får anlita tolk vid behov.[30] Begreppet tolk i förvaltningsprocesslagen betecknar både den som tolkar muntligen från ett språk till ett annat och den som gör en skriftlig översättning av en handling. Vad gäller skriftliga översättningar så regleras detta genom att rätten även i annat fall vid behov får anlita tolk. Möjligheten att få skriftliga översättningar är således begränsad.[31]

Språkliga förändringar

Utredningen anser att det är en fördel om språket i förvaltningsprocesslagen moderniseras (se vidare avsnitt 18.1.4). I detta fall finns skäl att följa det språkbruk som valts i 5 kap. 6 § RB avseende tolkning. Även om regeringen i prop. 2012/13:132 intagit den ståndpunkten att Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden inte gäller för administrativa förfaranden anser utredningen att de krav som ställs enligt direktivet bör uppfyllas i möjligaste mån även vad avser processen i allmän förvaltningsdomstol.[32]

Regeringen gjorde i prop. 2012/13:132 bedömningen att uttrycket allvarligt hörsel- eller talskadad inte fullt ut motsvarade direktivets krav och därför borde ändras.[33] I 5 kap. 6 § RB anges nu att det som gäller för den som inte behärskar svenska också gäller för den som till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter behöver en tolk. Bestämmelsen ger också utrymme för att ett tekniskt hjälpmedel kan användas i stället för tolk, om det är lämpligt.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att uttrycket allvarligt hörsel- eller talskadad i 50 § första stycket FPL samt stycket om överföring från punktskrift till vanlig skrift eller tvärtom i 50 § andra stycket FPL ska ersättas av ett nytt tredje stycke i vilket ska

[30] Detta avser i praktiken främst skriftliga översättningar men kan också vara aktuellt då en part behöver tolk vid möten med sitt offentliga biträde innan en muntlig förhandling.
[31] Regeringen antog slutsatsen avseende tillämpningsområdet för direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden att detta begränsar sig till brottmålsprocessen vilket enligt regeringen innebär att direktivet inte kan anses omfatta administrativa förfaranden där det kan fattas beslut om åtgärder som kan följa av ett brott, t.ex. körkortsingripanden och påförande av skattetillägg. Se ovan och prop. 2012/13:132 s. 15 f.
[32] Ibid.
[33] A. a. s. 22.

anges att det som föreskrivs om den som inte behärskar svenska ska gälla också den som till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter behöver en tolk. Vidare ska anges att om det är lämpligt får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas. Den föreslagna lagtexten innebär ett mildrat krav för att rätten ska vara skyldig att anlita tolk eller tekniskt hjälpmedel i dessa situationer. Vad gäller överföring från punktskrift till vanlig skrift eller tvärtom så kommer detta att omfattas av formuleringen att ett tekniskt hjälpmedel kan användas i stället för tolk.

Vad gäller 50 § tredje stycket FPL om tolkens tillförlitlighet föreslår utredningen att detta stycke anpassas med 5 kap. 6 § RB som förebild. Någon ändring i sak är inte avsedd.

13.6.2 Andra åtgärder för att stärka kvaliteten på tolkningen i allmän förvaltningsdomstol

Införandet av ett skärpt kompetenskrav är ett led i att stärka kvaliteten på tolkningen i allmän förvaltningsdomstol. Utredningen gör dock bedömningen att även andra åtgärder är nödvändiga för att ytterligare stärka kvaliteten och tillgången på kompetenta tolkar i allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen angav i prop. 2012/13:132 s. 34 att den hade för avsikt att återkomma i ett annat sammanhang till frågan hur tillgången på kvalificerade tolkar och översättare kan öka. Utredningen noterar härvid att regeringen den 13 februari 2014 beslutat att ge Statskontoret i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som syftar till att domstolarna bättre kan utnyttja befintliga tolk- och översättarresurser i syfte att så kvalificerade tolkar och översättare som möjligt används i domstol. I arbetet ska Statskontoret samråda med Domstolsverket och Kammarkollegiet.

Utredningen välkomnar detta initiativ för att stärka kvaliteten och tillgången på kompetenta tolkar i både allmän förvaltningsdomstol och allmän domstol. Utredningen skulle vilja peka på några ytterligare åtgärder som kan vara av betydelse i detta avseende.

Utbildning för domare och annan personal

Domstolsverket har inom ramen för Domstolsakademin tagit fram kursen *Att tala genom tolk* som genomfördes första gången våren 2014. Kursen riktar sig till domare i både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Målet med utbildningen är att deltagarna ska få en ökad förståelse för tolkarnas arbetssituation och uppdrag. Deltagarna ska också kunna ta ställning till vilka rutiner och policys som behövs och kanske saknas på den egna domstolen i fråga om hanteringen av tolkar.

Det är positivt att Domstolsverket tagit fram denna utbildning som enligt utredningens mening fyller ett behov. Några ytterligare åtgärder som skulle kunna övervägas och som ligger inom Domstolsverkets ansvarsområde är framtagande av riktlinjer och gemensamma rutiner för hantering av tolkar samt utbildning även för kanslipersonal. Det är framförallt kanslipersonal som bokar tolkar och som har kontakt med de olika tolkförmedlingarna.

Domstolarnas roll

I regeringens proposition 2012/13:132 anges bl.a. följande. I vissa delar av landet råder brist på auktoriserade tolkar och i vissa språk kan det ibland uppstå svårigheter att förordna en auktoriserad tolk. Om en auktoriserad tolk inte kan anlitas till ett planerat sammanträde får domstolen väga fördelarna med att tolken är auktoriserad mot konsekvenserna av att sammanträdet senareläggs till en senare tidpunkt. Detsamma gäller om handläggningen skulle fördröjas om en auktoriserad översättare inte finns tillgänglig när behov av översättning uppstår. Domstolen får inte vid varje fördröjning avstå från att anlita en auktoriserad tolk eller översättare.[34]

En annan aspekt av att domstolarna konsekvent beställer rättstolkar eller andra auktoriserade tolkar och i icke-auktoriseringsbara språk bästa möjliga tolk är att domstolarna på detta sätt visar att de efterfrågar kompetenta tolkar. Även om det för närvarande inte finns tillräckligt många så kvalificerade tolkar är det viktigt att domstolarna visar att de efterfrågar sådana tolkar. Det är först då som bristen på tillräckligt bra tolkar kan bli tydlig för tolkförmed-

[34] Prop. 2012/13:132, s. 49 f. och s. 55.

lingarna och för tolkarna. Ett ställningstagande från domstolarna att i princip endast utbildade tolkar accepteras, kan också antas stimulera de redan nu verksamma tolkarna till fortsatt utbildning och kompetenshöjning.[35]

Det finns såvitt utredningen känner till i dag inte något system för utvärdering av de tolkar som anlitas av domstolarna. Detta innebär att det troligen är sällan som en tolkförmedling får veta om det varit problem med en tolk vid en förhandling. Tolkförmedlingen som är tolkens arbetsgivare får då inte möjlighet att vidta de åtgärder som skulle behövas, t.ex. kompetenshöjande kurser eller liknande. Utredningen ser här en möjlighet att utveckla ett enkelt frågeformulär som domstolarna besvarar elektroniskt efter varje sammanträde där en tolk anlitats.

Högre ersättning till auktoriserade tolkar och auktoriserade tolkar med speciell kompetens som rättstolkar

Redan i dag är ersättningen till auktoriserade tolkar och auktoriserade tolkar med speciell kompetens som rättstolkar högre än till icke auktoriserade tolkar. Ett sätt att uppmuntra fler tolkar att bli auktoriserade och att förvärva speciell kompetens som rättstolk är att använda ekonomiska incitament. Om skillnaden i ersättningsnivå skulle öka ytterligare beroende på tolkens kvalifikationer skulle det kunna få positiva effekter på tolkarnas vilja att vidareutbilda och auktorisera sig.

[35] Jfr SOU 2009:56.

14 Hänskjutande av prejudikatfrågor

I direktiven anges bl.a. följande. För tingsrätterna finns enligt 56 kap. 13 § rättegångsbalken, RB, en möjlighet att med parternas samtycke hänskjuta prejudikatfrågor i dispositiva tvistemål till prövning av Högsta domstolen (HD). En sådan fråga får prövas av HD först efter att domstolen meddelat prövningstillstånd. Sedan domstolen avgjort frågan eller beslutat att inte meddela prövningstillstånd ska tingsrätten avgöra målet. Tingsrättens avgörande kan därefter överklagas till hovrätt och Högsta domstolen på vanligt sätt.

Någon motsvarande möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) finns inte för förvaltningsrätterna. Ett mål som innehåller prejudikatfrågor måste alltid prövas i både första och andra instans innan det når HFD. I direktiven noteras att detta kan begränsa antalet frågor som blir föremål för prövning i högsta instans men också motverka ett snabbt avgörande av målet. I direktiven framhålls också att en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD kan vara ett sätt att stärka praxisbildningen i sekretessmål om dessa flyttas ned till förvaltningsrätterna.

Enligt direktiven ska utredningen därför

- överväga behovet av en ordning där förvaltningsrätterna kan hänskjuta en prejudikatfråga till HFD och hur en sådan reglering i så fall bör utformas, och
- särskilt överväga om en sådan möjlighet bör göras generell eller förbehållas vissa måltyper.

De ärenden som blir föremål för förhandsbesked av Skatterättsnämnden omfattas inte av uppdraget.

14.1 Regleringen rörande tingsrätterna

Gällande regler

Enligt RB finns möjlighet för tingsrätt att med parternas samtycke hänskjuta en viss fråga i målet till prövning av HD, s.k. hänskjutande av prejudikatfråga. Hänskjutande av prejudikatfrågor får ske när förlikning om saken är tillåten, dvs. i dispositiva tvistemål (jfr 42 kap. 17 a § och 56 kap. 13 § RB).

För att en fråga som har hänskjutits på detta sätt ska prövas av HD krävs att HD meddelar prövningstillstånd (56 kap. 14 § RB). Prövningstillstånd får meddelas endast i den mån det gäller en sådan prejudikatfråga som avses i 54 kap. 11 § första stycket RB. Frågan om prövningstillstånd får prövas utan att parterna fått tillfälle att yttra sig.

Om prövningstillstånd meddelas enligt 14 §, ska enligt 56 kap. 15 § RB HD pröva prejudikatfrågan med tillämpning av reglerna i 7, 9 och 11 §§ RB.

Bakgrund till reglerna

Möjligheten att hänskjuta prejudikatfrågor till HD gäller bara i dispositiva tvistemål. Möjligheten infördes i själva verket just för att åstadkomma bättre prejudikatbildning i dispositiva tvistemål. Rättsutredningen hade i sitt betänkande *Högsta domstolen och rättsbildningen* (SOU 1986:1) skissat på idéer till helt nya möjligheter att föra upp prejudikatfrågor till HD, bl.a. från tingsrätterna men även från skiljenämnder, allmänna reklamationsnämnden och vissa andra tvistlösande organ.

I den efterföljande propositionen begränsades förslaget till en möjlighet för tingsrätterna att föra upp prejudikatfrågor till HD. I propositionen anfördes bl.a. följande beträffande skälen bakom förslaget.

> Det är sällan som tvister på förmögenhetsrättens område prövas av HD. Detta beror framförallt på att det över huvud taget är ganska sällan som mer komplicerade tvister på detta område kommer under domstolsprövning. Näringslivets tvister har sedan lång tid tillbaka i stor utsträckning handlagts i privat skiljeförfarande. Tvister mellan konsument och näringsidkare klaras rätt ofta ut av allmänna reklamationsnämnden. Nämnden kan inte avgöra tvister på ett för parterna bindande sätt och dess avgöranden kan inte verkställas genom krono-

> fogdemyndigheten. Nämndens prövning leder i stället till rekommendationer – i allmänhet över 4 000 per år – som i de allra flesta fall leder till en uppgörelse mellan parterna. Också på försäkringsområdet prövas tvister ofta i en rådgivande nämnd.
>
> Det sagda i förening med den gallring som instanssystemet leder till medför att antalet HD-avgöranden på förmögenhetsrättens område är obetydligt.
>
> Skiljedomar är i princip inte offentliga. Hittills gjorda försök att få till stånd en publicering av särskilt intressanta skiljedomar har inte lett till något resultat.
>
> Ett sätt att förbättra prejudikatbildningen på förmögenhetsrättens område skulle kunna vara att föra över en del av de tvister som nu handläggs av skiljenämnder till de allmänna domstolarna.(…)[1]

I förarbetena anfördes vidare att en snabb, billig och enkel väg att skapa prejudikat skulle kunna öppnas om tingsrätterna fick hänskjuta en prejudikatfråga till HD och få den besvarad redan innan tingsrätten avgör själva målet. En stor fördel med ett sådant system ansågs vidare vara att prejudikatbehovet kan tillgodoses också i de fall då den som förlorar målet inte har intresse av att överklaga. Även för den enskilda parten ansågs möjligheten att hänskjuta en prejudikatfråga från tingsrätt till Högsta domstolen innebära en fördel, eftersom det kan vara betungande om den enskildes mål blir ett pilotfall och förs genom instanserna upp till HD, medan andra mål får vila i avvaktan på prejudikatet. Det ansågs således många gånger vara bättre för alla inblandade om prejudikatfrågan kunde prövas på ett så tidigt stadium som möjligt.[2]

Vid remissbehandlingen av Rättsutredningenss förslag framfördes invändningar om att hänskjutande av prejudikatfrågor direkt från tingsrätt strider mot instansordningens princip och begränsar tingsrätternas och hovrätternas funktioner. Vidare anfördes att det är principiellt felaktigt med en ordning som innebär att en domstol ska fråga en annan domstol till råds. Reformen skulle också enligt vissa remissinstanser kunna innebära en urholkning av principen om att tyngdpunkten i domstolsprocessen ska ligga i tingsrätten.[3] När bestämmelserna infördes var emellertid en grundförutsättning för hänskjutande att parterna träffade avtal om att inte överklaga

[1] Prop. 1988/89:78 s. 61 ff.
[2] A. a. s. 64 ff.
[3] A. a. s. 65 f.

tingsrättens dom. Detta faktum medförde enligt regeringen att några problem inte uppstod i fråga om instansordningsprincipen.[4]

I förarbetena konstaterades också att ett alternativ till att hänskjuta prejudikatfrågor är att avgöra delfrågor i s.k. mellandom, men att mellandom dock används sällan. Beträffande skälen till detta anfördes bl.a. följande.

> I en del fall leder mellandomar till processekonomiska vinster genom att man kan få upp en prejudikatfråga till HD både snabbare och i mer renodlad form än om hela målet handläggs i ett sammanhang. Om det i ett enskilt fall skall vara meningsfullt med en mellandom, måste det dock finnas kvar tvistiga och svårutredda frågor i målet som inte omfattas av mellandomen. Detta innebär att det med nuvarande regler i många fall uppkommer en dubbel processkedja i målet, dels avseende mellandomen, dels avseende den slutliga domen. Mellandomen leder därför till fördelar endast om den blir det slutliga avgörandet i målet. En konsekvens härav är att mellandomen endast passar för vissa fall. Det kan också finnas andra anledningar till att mellandomens möjligheter utnyttjas sparsamt, bl.a. att reglerna om förutsättningarna för mellandom uppfattas som invecklade.[5]

En lämplig tidpunkt för hänskjutande ansågs i förarbetena vara rättens sammanfattning av parternas ståndpunkter enligt 42 kap. 16 § RB.[6]

Så småningom togs kravet på att parterna skulle ingå avtal om att inte överklaga tingsrättens dom bort. Skälet till detta var att man ville öka antalet hänskjutna prejudikatfrågor. I förarbetena till lagändringen anfördes bl.a. följande.

> Regeringen inser visserligen att det finns en risk för att processen förlängs om man tillåter överklagande av tingsrättens dom, men samtidigt finns det skäl att tro att parterna som regel avstår från att överklaga denna när Högsta domstolen har avgjort prejudikatfrågan, åtminstone om tingsrättens dom inte rymmer frågor som Högsta domstolen inte haft anledning att ta ställning till. Vad regeringen fäster särskilt stor vikt vid är att Skiljedomsutredningens förslag ger bättre möjligheter för 1989 års reform att få ett ordentligt genomslag. Vi förordar alltså den ordningen att tingsrätten skall kunna hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta domstolen oavsett om parterna har förbundit sig att inte överklaga tingsrättens dom.

[4] Om parterna är bundna av ett avtal enligt vilket tingsrättens dom inte får överklagas, finns det drastiskt uttryckt ingen instansordningens princip att värna om längre; processen skulle i alla händelser stanna i tingsrätten (Prop. 1988/89:78 s. 65 f.).
[5] A. a. s. 65 f.
[6] A. a. s. 69 och 98.

> Tingsrättens beslut i frågan om hänskjutande skall ske eller inte bör, liksom i dag, inte kunna överklagas.[7]

I samma proposition diskuterades kort om tillämpningsområdet för bestämmelsen borde utvidgas till att omfatta även andra mål än dispositiva tvistemål. Enligt regeringen fanns det skäl att inte genomföra en sådan utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde. I sammanhanget anfördes bl.a. följande.

> Det skulle kunna övervägas att vidga tillämpningsområdet för reglerna om hänskjutande av prejudikatfråga och låta dem avse även andra mål än dispositiva tvistemål. Utredningen har inte föreslagit detta, huvudsakligen med hänsyn till att utredningens förslag bygger på förbud mot att överklaga tingsrättens dom. Nu väljer visserligen regeringen inte den lösningen, men vi vill ändå stanna för att inte föreslå någon utvidgning. Behovet och utrymmet torde vara klart mindre i andra målkategorier än i dispositiva tvistemål. Remissinstanserna har inte heller efterfrågat någon utvidgning.[8]

14.2 Hanteringen i Högsta domstolen

Under den första tioårsperioden efter införandet av möjligheten att hänskjuta prejudikatfrågor (1989–1999) utnyttjades möjligheten endast vid fyra tillfällen. Efter att kravet på avtal om att inte överklaga togs bort har det blivit något vanligare med hänskjutande av prejudikatfrågor. Fortfarande utnyttjas dock förfarandet inte särskilt ofta.

Enligt uppgifter inhämtade från HD har domstolen under perioden 2004–2013 haft 23 mål som handlat om hänskjutande av prejudikatfrågor enligt 56 kap. 13 § RB. De senaste tre åren har det kommit in i genomsnitt 3 sådana mål per år. Prövningstillstånd beviljas i en stor del, cirka 83 procent, av målen.

Som exempel på mål som avgjorts av HD efter hänskjutande av tingsrätt kan från senare tid nämnas följande:[9]

NJA 2007 s. 295: B.H.S. väckte talan mot staten med yrkande att staten skulle förpliktas att till honom utge 500 000 kronor jämte

[7] Prop. 1998/99:37 s. 36 f.
[8] Ibid.
[9] Tidigare fall, se NJA 1995 s. 197, NJA 1996 s. 68, NJA 1997 s. 660, NJA 1997 s. 787, NJA 1998 s. 375, NJA 1998 s. 834, NJA 2002 s. 173, NJA 2005 s. 438, NJA 2006 s. 420 och NJA 2006 s. 732.

ränta. B.H.S. anförde att denne lidit allvarliga psykiska men av att sitta 16 månader i häkte med fulla restriktioner innan han fick sin sak prövad i domstol. Enligt B.H.S. hade skäl inte förelegat att hålla honom häktad under så lång tid. Staten hade i och med den långa häktningstiden brutit mot artikel 5.3 i den Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) varför skadestånd ska utgå enligt artikel 5.5 i samma konvention. Staten genom Justitiekanslern bestred käromålet. Parterna var överens om att enligt 56 kap. 13 § RB hänskjuta frågan om Europakonventionens direkta tillämplighet till HD. Parterna önskade få svar på frågan om svensk domstol kan döma ut skadestånd direkt på grundval av artikel 5.5 i Europakonventionen för det fall skadeståndslagen och lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövande och andra tvångsåtgärder inte skulle anses medge att ersättning utgår fullt ut enligt konventionens principer. HD fann att staten kan åläggas att betala skadestånd, utöver enligt vad som följer av skadeståndslagen (1972:207) och lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, i den mån det behövs för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt Artikel 5.5 i Europakonventionen.

NJA 2007 s. 747: C.D. väckte talan om skadestånd mot Trygg-Hansa Försäkrings AB under påstående att Trygg-Hansa i hemlighet bedrivit spaning mot henne sedan hon anmält ett försäkringsfall. Trygg-Hansa bestred käromålet. Tingsrätten beslutade att enligt 56 kap. 13 § RB till HD hänskjuta frågan om art. 8.1 i Europakonventionen kan av svensk domstol tillämpas i skadeståndstalan mot annan än staten till HD:s prövning. HD fann att en enskild inte kan åläggas att betala skadestånd till en annan enskild med direkt tillämpning av artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen.

NJA 2008 s. 878: Strömma Fjäll och Aktivitet AB (Strömma) yrkade att tingsrätten skulle förplikta F.H. att – solidariskt med T.H., mot vilken tredskodom meddelats 2006-11-15 – till Strömma utge 179 116 kronor jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för delgivning av stämningsansökan till dess betalning sker. F.H. bestred käromålet i dess helhet. Tingsrätten beslutade att med stöd av 56 kap. 13 § RB till HD hänskjuta frågan huruvida borgenären (Strömma) genom att fritt avräkna/kvitta sina förekommande skul-

der till huvudgäldenären (H. & H. AB) mot sina fordringar gentemot densamme, kan göra borgensmannen (F.H.) ansvarig till ett högre belopp än om kvittning/avräkning hade skett i sådan ordning att avräkning först hade skett mellan huvudfordringar och motfordringar hänförliga till det avtal för vilket borgensmannen ingått borgen och som är konnexa. HD fann att en borgensman som ingått proprieborgen för fullgörandet av förpliktelser enligt ett avtal gällande ett löpande kontraktsförhållande är skyldig att svara endast för den skuld som återstår efter avräkning mellan fordringar och motfordringar hänförliga till avtalet.

NJA 2009 s. 104: M.-L.D. arbetade som distriktssköterska. Vid en trafikolycka den 20 juni 1992 ådrog hon sig personskador och blev därefter arbetsoförmögen och sjukskriven. Fordonet hon färdades i vid olyckstillfället var trafikförsäkrat hos Folksam ömsesidig sakförsäkring, som reglerade skadan genom att betala ut trafikskadeersättning för bl.a. inkomstförlust. Den 13 augusti 2000 drabbades M.-L.D. plötsligt av ett hjärtstillestånd, vilket medförde nya personskador. Folksam upphörde med regleringen då bolaget menade att M.-L.D. från denna dag skulle ha varit arbetsoförmögen även trafikskadan förutan och det därför inte längre fanns någon trafikskadebetingad inkomstförlust. Frågan prövades av Trafikskadenämnden, som delade Folksams uppfattning. M.-L.D:s arbetsoförmåga var total när hjärtstillestånd inträffade och är så fortfarande. M.-L.D. väckte talan mot Folksam vid Stockholms tingsrätt och yrkade att tingsrätten skulle förplikta Folksam att till henne utge en ersättning om 371 176 kronor, avseende förlorad arbetsinkomst för tiden den 13 augusti 2000 till och med den 31 december 2004 jämte viss ränta på beloppet, samt en indexreglerad årlig livränta om 107 687 kronor, avseende framtida inkomstförlust för tiden från den 1 januari 2005 fram till dess hon fyllde 65 år, och därefter livsvarigt enligt det senaste cirkuläret från Trafikskadenämnden avseende beräkning av inkomstförlust. Folksam bestred yrkandena men vitsordade dessa som skäliga i och för sig. Tingsrätten beslutade att med stöd av 56 kap. 13 § RB till HD hänskjuta frågan om vilken inverkan hjärtstillestånd den 13 augusti 2000 och dess följder hade på Folksams skyldighet att, p.g.a. trafikolyckan 1992, till M.-L.D. från nämnda dag utge trafikskadeersättning för inkomstförlust och pensionsförlust – när de båda händelserna saknar samband med varandra och var för sig ut-

gör en tillräcklig betingelse för total arbetsoförmåga. HD fann att den senare tillkomna sjukdomen inte ska beaktas när ersättningen för inkomstförlust och pensionsförlust till följd av trafikolyckan bestäms.

14.3 Prejudikatfrågor i förvaltningsdomstolarna

Inom förvaltningsprocessen finns i dag flera olika instrument som har som syfte att främja prejudikatbildningen. I detta avsnitt beskrivs dessa instrument.

Förhandsbesked i skattefrågor

Det har sedan länge varit möjligt för enskilda att få bindande förhandsbesked i olika beskattningsfrågor. Redan år 1911 infördes en möjlighet att få bindande förhandsbesked i stämpelskatteärenden. År 1951 infördes möjligheten att få förhandsbesked i taxeringsfrågor.[10] Samma år tillkom Riksskattenämnden, som skulle verka för att skattelagarna tillämpades likformigt i hela landet. En av nämndens många uppgifter var att meddela förhandsbesked. Ursprungligen begränsades rätten att lämna förhandsbesked till vissa skatter av inkomstskattekaraktär samt förmögenhetsskatt och frågor som avsåg taxering av fastighet. Möjligheten att få bindande förhandsbesked utvidgades sedermera till att omfatta bl.a. punktskatter. Kontrollstyrelsen, som var central beskattningsmyndighet för de flesta punktskatter, fick 1959 möjlighet att meddela förhandsbesked beträffande sådana skatter.

Förhandsbeskedsinstitutet utvidgades dels år 1960 när en möjlighet att lämna förhandsbesked om det är av vikt för en enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning infördes, dels år 1980 när en möjlighet att lämna förhandsbesked avseende tillämpningen av lagen mot skatteflykt om det är av vikt för sökanden infördes. Fram till november 1997 kunde förhandsbesked även lämnas av dåvarande skattemyndigheterna i frågor med anknytning till skyldigheten att betala socialavgifter. Denna möjlighet att meddela förhandsbesked ansågs med anledning av genomförda reformer på avgiftsområdet

[10] Lag (1951:442) om förhandsbesked i taxeringsfrågor.

ha förlorat i betydelse och upphörde därför vid införandet av skattebetalningslagen (1997:483).[11]

År 1971 bildades Riksskatteverket genom en sammanslagning av ett antal myndigheter med uppgifter inom beskattningens område. Riksskatteverket fick därmed uppgiften att lämna förhandsbesked genom en för ändamålet särskilt inrättad nämnd, Riksskatteverkets nämnd för rättsärenden (rättsnämnden).

Skatterättsnämnden tillkom år 1991 genom en utbrytning av rättsnämnden. Det ansågs angeläget att Riksskatteverket fick en mer aktiv roll när det gällde att styra rättsutvecklingen på skatteområdet vilket kunde uppnås genom att verket fick motpartsställning i förhandsbeskedsärendena. Riksskatteverket fick 1998 möjlighet att ansöka om förhandsbesked beträffande en enskilds beskattning som varit föremål för prövning vid taxeringen. Denna möjlighet togs över av det allmänna ombudet år 2004 i samband med att skattemyndigheterna slogs samman till en myndighet, Skatteverket (se mer om allmänna ombudet hos Skatteverket nedan).

Sedan den 1 juli 1998 gäller lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor. Förhandsbesked lämnas av Skatterättsnämnden efter ansökan av en enskild eller det allmänna ombudet hos Skatteverket.

Efter ansökan av en enskild får förhandsbesked lämnas i en fråga som avser den sökandes skattskyldighet eller beskattning om det är av vikt för sökanden eller för en enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning.

Efter ansökan av det allmänna ombudet hos Skatteverket får förhandsbesked lämnas endast om frågan angår en enskild, om Skatteverket (eller i förekommande fall Tullverket) har fattat beslut i saken och beslutet har gått den enskilde emot. Vidare krävs att det är av vikt för en enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning att förhandsbesked lämnas.

I ansökan ska sökanden lämna de uppgifter som behövs för att förhandsbesked ska kunna lämnas. Skatterättsnämnden får anmoda sökanden att komma in med de ytterligare upplysningar som nämnden anser sig behöva för att pröva ansökan. I förhands-

[11] Prop. 1997/98:65 s. 19. Skattebetalningslagen är numera upphävd och har ersatts av skatteförfarandelagen (2011:1244).

beskedet ska Skatterättsnämnden i den omfattning som nämnden anser lämplig ange hur den fråga som förhandsbeskedet avser ska bedömas. Ett förhandsbesked ges alltid på de förutsättningar som framgår av handlingarna. Förhandsbesked överklagas till HFD, utan krav på prövningstillstånd. Ett förhandsbesked som vunnit laga kraft är bindande för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna i förhållande till den enskilde om denne begär det.

Om Skatterättsnämnden med hänsyn till ansökans innehåll finner att förhandsbesked inte bör lämnas ska ansökan avvisas. Ett sådant avvisningsbeslut kan inte överklagas. Skäl för avvisning kan exempelvis vara att ansökan kräver att ställning tas till bevis- eller värderingsfrågor, att den utredning som den sökande har presterat är ofullständig, att ansökan brister i något formellt hänseende eller att angelägenhetskravet om vikt för sökanden eller för en enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning inte är uppfyllt.

Skatterättsnämnden består av högst fjorton ledamöter och högst tio ersättare. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för högst fyra år i taget. Skatterättsnämnden sammanträder på två avdelningar, en för direkt skatt och en för indirekt skatt. Regeringen bestämmer ledamöternas och ersättarnas fördelning på avdelningarna och utser bland ledamöterna en ordförande och en vice ordförande på varje avdelning (2 §).

Förhandsbeskedens betydelse för prejudikatbildningen

I förarbetena till 1960 års reform konstaterades att förhandsbeskeden fått en mycket stor betydelse såsom vägledande prejudikat vid rättstillämpningen. Förhandsbeskedet, som ursprungligen var avsett att tjäna de enskilda skattskyldigas intressen, hade sålunda alltmer kommit att uppfattas såsom ett medel att snabbt få aktuella prejudikatfrågor klarlagda. Enligt departementschefen framstod det som en brist att nämnden inte kunde tillmötesgå en begäran om förhandsbesked när denna uteslutande kunde motiveras av intresset att erhålla ett vägledande prejudikat.[12]

I förarbetena till nu gällande lagstiftning uttalades bl.a. följande.

[12] Prop. 1960:79 s. 37.

Det är varken möjligt eller lämpligt att utforma skattelagstiftningen så att alla olika tänkbara situationer förutses och samtliga oklarheter undanröjs. Prejudikatbildningen inom skatterätten utgör därför ett mycket betydelsefullt komplement till lagstiftningen.

Det är inte ovanligt att oklara rättsfrågor påverkar ett stort antal enskilda personers situation och i många fall avser frågorna dessutom betydande belopp. I ovissa skattefrågor är därför snabba klarlägganden till gagn för rättslivet i allmänhet och för den enskildes rättssäkerhet i synnerhet. Prejudikaten från Regeringsrätten ökar effektiviteten i rättstillämpningen och avlastar skattemyndigheter och domstolar. En snabb prejudikatbildning tillför dessutom lagstiftaren underlag för att bedöma om lagstiftningen uppfyller de uppställda målsättningarna eller om den ger upphov till inte avsedda effekter och därför behöver ses över. Så kan vara fallet exempelvis när det gäller att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

Inom skatterätten har lagstiftaren och domstolarna sedan länge strävat efter att skapa förutsättningar för att påskynda prejudikatbildningen. I skatteprocessen har förtursbehandling genom s.k. pilotmålsförfaranden kommit att tillämpas i allt större utsträckning. Olika reformer har genomförts på det processuella området, bl.a. har den år 1991 genomförda övergången från beloppsprocess till sakprocess ökat förutsättningarna för att få till stånd en snabbare prejudikatbildning.

Ett institut som kommit att få allt större betydelse för prejudikatbildningen är förhandsbeskedet. Förhandsbesked för taxeringsfrågor infördes redan i början av 1950-talet och har därefter kommit att utvidgas till att omfatta även andra skatter och avgifter. Även om förhandsbeskedsförfarandet ursprungligen syftade till att i första hand bereda enskilda möjlighet att inför förestående affärer eller andra rättshandlingar få klarhet i hur förfarandet skulle komma att bedömas i beskattningshänseende, har de förhandsbesked som överklagas till Regeringsrätten kommit att få en allt betydelsefullare roll för prejudikatbildningen på skatteområdet. Det är tydligt att Regeringsrättens prejudikatbildning fyller en mycket betydelsefull funktion.

Behovet av en snabbare prejudikatbildning gör sig gällande över hela skatteområdet. Detta behov har berörts i flera olika sammanhang. Det har utförligt belysts av bl.a. Skatteförenklingskommittén i betänkandet Tolkningsbesked i skattefrågor (Ds Fi 1987:1).

Flertalet av de omständigheter som Skatteförenklingskommittén åberopar till stöd för behovet av en snabbare prejudikatbildning på skatteområdet har bärkraft även sedan taxeringsförfarandet reformerats. Kommittén angav bl.a. följande skäl till att den dåvarande prejudikatbildningen inte var tillfredsställande. Den prejudikatbildning som sker genom att en fråga förs upp till Regeringsrätten domstolsvägen är långsam. Den långsamma rättsbildningen medför olikformig taxering och många överklaganden till domstol. Avsaknaden av snabba besked i ovissa skattefrågor minskar förutsebarheten och är en fara för den enskildes rättssäkerhet. Vilka mål som kommer under Regeringsrättens prövning via den ordinarie instansordningen är ofta beroende

av tillfälligheter. Den ovissa frågan kan aktualiseras redan under beskattningsåret och innan frågan över huvud taget kommer under domstolsprövning kan lång tid ha förflutit.[13]

Tidigare reformförslag avseende prejudikatbildning på skatteområdet

Skatteförenklingskommittén hade i uppdrag att se över förhandsbeskedsinsitutet utifrån ett behov av att stärka och påskynda prejudikatbildningen på skatteområdet. I delbetänkandet *Tolkningsbesked i skattefrågor* (Ds FI 1987:1) föreslogs att Riksskatteverket skulle få rätt att ansöka om tolkningsbesked. Ansökan skulle prövas i första instans av nuvarande Skatterättsnämnden och därefter underställas Regeringsrätten. Ett flertal remissinstanser var negativa till förslaget och det ledde inte till några lagstiftningsåtgärder. I Skatteförenklingskommitténs slutbetänkande *Ny taxeringslag – reformerad skatteprocess* (SOU 1988:21) föreslogs bl.a. att funktionen att meddela förhandsbesked skulle brytas ut från Riksskatteverket och i stället föras till en fristående nämnd.

Skatteförenklingskommitténs förslag behandlades i proposition 1990/91:89. Härigenom inrättades Skatterättsnämnden för att hantera förhandsbeskedsansökningar. I propositionen angavs att syftet var att bereda Riksskatteverket partsställning för att stärka förhandsbeskedens prejudikatbildande funktion men också för att försöka förkorta handläggningstiderna.[14]

1995 års skatteflyktskommitté redogjorde i sitt delbetänkande *Översyn av skatteflyktslagen Reformerat förhandsbesked* (SOU 1996:44) för fyra reformvägar för att påskynda prejudikatbildningen på skatteområdet; förbättrad förtursbehandling, överlämnande av fråga till Regeringsrätten, språngrevision och reformerat förhandsbesked.

Förtursbehandling innebar enligt kommittén i korthet följande. Om en och samma beskattningsfråga berör ett större antal skattskyldiga och vägledande prejudikat saknas är det inte ovanligt att skattedomstolarna handlägger ett eller flera mål med förtur, medan övriga mål vilandeförklaras i avvaktan på att domen i det mål som handlagts med förtur ska vinna laga kraft. Avsikten är oftast att de

[13] Prop. 1997/98:65 s. 22 f.
[14] Prop. 1990/91:89 s. 30.

mål som handläggs med förtur, de s.k. pilotmålen, ska föras upp till högsta instans och bli föremål för ett vägledande utlåtande från Regeringsrätten och i sin tur kunna få prejudicerande verkan vid prövningen av de vilandeförklarade målen.[15]

Överlämnande av fråga till Regeringsrätten innebar enligt kommittén följande. En metod som möjligen reducerar tidsutdräkten i domstolarna är att införa ett system varigenom prejudikatfrågan lyfts ut och överlämnas av länsrätten direkt till Regeringsrätten redan under handläggningen av ett mål vid länsrätten. I likhet med pilotmålsmetoden förutsätter ett överlämnandeförfarande att ett grundläggande taxerings- eller beskattningsbeslut finns. Därefter ska beslutet överklagas av den skattskyldige och omprövning ska ske vid skattemyndigheten innan frågan kan anhängiggöras i länsrätten. Länsrätten ska besluta om ett hänskjutande och slutligen ska Regeringsrätten företa en dispensprövning innan prejudikatfrågan kan avgöras.[16]

Språngrevision skulle överförd till skatteprocessen enligt kommittén innebära att den som förlorade skattetvisten i länsrätten skulle kunna överklaga frågan direkt till Regeringsrätten. Till skillnad från den nyss behandlade möjligheten att hänskjuta en rättsfråga direkt till Regeringsrätten skulle språngrevisionen ha den fördelen att den tvistiga frågan genom länsrättens handläggning och dom blev utredd och belyst innan frågan blir föremål för tillståndsprövning i Regeringsrätten.[17]

Vad gäller frågan om reformerat förhandsbesked redogjorde kommittén för betydelsen av en möjlighet för det allmänna att ansöka om förhandsbesked, bl.a. för att få till stånd en enhetlig rättstillämpning hos skattemyndigheterna. Även för den skattskyldige, som av någon anledning inte funnit skäl att begära förhandsbesked, skulle det vara av betydelse att en omtvistad rättsfråga ges en snabb lösning. Vidare skulle lagstiftaren få snabbare besked, om det finns ett behov av att se över och eventuellt anpassa skattelagstiftningen.[18]

Skatteflyktskommitténs förslag behandlades i propositionen 1997/98:65. Regeringen uttalade avseende alternativet att förbättra

[15] SOU 1996:44 s. 50.
[16] A. a. s. 53.
[17] A. a. s. 54.
[18] A. a. s. 55.

förtursbehandlingen att detta var möjligt men att metoden var långsam och att några betydelsefulla tidsvinster inte kunde påräknas.[19]

Vad gäller överlämnande av fråga till Regeringsrätten uttalade regeringen följande. Även bortsett från att några mer betydande tidsvinster antagligen inte skulle kunna uppnås torde, enligt Skatteflyktskommittén, hänskjutande av frågor direkt från länsrätten till Regeringsrätten vara mindre lämpligt för skattemål. Skälen till detta är för det första att parterna saknar möjlighet att förfoga över processföremålet. Vidare måste parterna, alltså även den skattskyldige, ha ett intresse av att frågan hänskjuts till Regeringsrätten och aktivt medverka till att så sker. Ytterligare ett argument mot en ordning med hänskjutande är att den för skatteprocessen allsidiga och grundläggande beredning som sker i underinstanserna – eller i Skatterättsnämnden i förhandsbeskedsärendena – skulle gå förlorad. Slutligen kan det ifrågasättas om det är lämpligt att begränsa ett hänskjutningsförfarande inom förvaltningsrättsprocessen till enbart skattemålen.[20]

Regeringen delade vidare kommitténs bedömning att inte heller språngrevision var en framkomlig väg för att få till stånd en snabbare prejudikatbildning på skatteområdet.[21]

Regeringen föreslog däremot att det allmänna, för att främja prejudikatbildningen skulle ges möjlighet att ansöka om förhandsbesked i skattefrågor genom Riksskatteverket.[22]

Förhandsbeskedsutredningen

Regeringen tillsatte i augusti 2013 en särskild utredare som ska göra en översyn av förhandsbeskedsinstitutet (Förhandsbeskedsutredningen, Fi 2013:06). Regeringen uttalade i direktiven (Dir. 2013:80) bl.a. följande. Även om förhandsbeskedsinstitutet

[19] Prop. 1997/98:65 s. 28.
[20] Ibid.
[21] A. a. s. 29.
[22] Vidare föreslogs en utvidgning av bestämmelserna om förutsättningarna för förhandsbesked i frågor om direkt skatt efter ansökan av en enskild. I propositionen föreslogs dessutom att allmän förvaltningsdomstol skulle få vilandeförklara ett mål, om en fråga i målet hade samband med en fråga som samtidigt var föremål för förhandsbeskedsprövning. I propositionen föreslogs också vissa ändringar vad gäller företrädare för staten vid ackord och skuldsanering m.m.

ursprungligen i första hand syftade till att bereda enskilda en möjlighet att inför förestående affärer eller andra rättshandlingar få klarhet i hur dessa skulle komma att bedömas i beskattningshänseende, har förhandsbeskedsinstitutet också kommit att få en allt mer betydelsefull roll för prejudikatbildningen på skatteområdet. Det är inte möjligt att utforma skattelagstiftningen så att alla olika tänkbara situationer och detaljer förutses och regleras. Prejudikatbildningen inom skatterätten utgör därför ett mycket viktigt komplement till lagstiftningen. Det är inte ovanligt att oklara rättsfrågor påverkar ett stort antal enskilda personers situation och i många fall avser frågorna dessutom betydande belopp. Möjligheten att få snabba bindande förhandsbesked i en viss skattefråga ökar förutsägbarheten och stärker därmed rättssäkerheten för den skattskyldige.

Förhandsbeskedsutredningen föreslår i sitt betänkande *Förbättrat förhandsbeskedsinstitut* (SOU 2014:62) att möjligheten att ansöka om förhandsbesked ska utökas till att även omfatta arbetsgivaravgifter, SINK (särskild inkomstskatt för utomlands bosatta), A-SINK (särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister) och kupongskatt.[23] Vidare föreslår Förhandsbeskedsutredningen att möjligheten för Skatterättsnämnden och HFD att godta av sökanden angivna förutsättningar ska kodifieras.[24] Förhandsbeskedsutredningen föreslår också förändringar i Skatterättsnämndens organisation och handläggning med bl.a. stärkta möjligheter för ordförande och vice ordförande att ensamma avgöra vissa frågor.[25] Ansökningsavgiften föreslås delas upp i två delar, dels en grundavgift som alltid utgår, dels en tilläggsavgift som debiteras om förhandsbesked meddelas.[26]

Allmänna ombudet hos Skatteverket

Enligt 67 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, ska det hos Skatteverket finnas ett allmänt ombud som utses av regeringen. Det allmänna ombudet får överklaga Skatteverkets beslut i en fråga

[23] SOU 2014:62 s. 62 f.
[24] A. a. s. 70 f.
[25] A. a. s. 94 f.
[26] A. a. s. 105 f.

som har betydelse för beskattningen eller något annat förhållande mellan en enskild och det allmänna.

Av 67 kap. 11 § SFL framgår att Skatteverket är klagandens motpart efter det att handlingarna i målet har överlämnats till förvaltningsrätten. Om det allmänna ombudet har överklagat Skatteverkets beslut i en fråga, förs dock det allmännas talan av ombudet. Det allmänna ombudet för även det allmännas talan i mål om ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning om ombudet har överklagat beslutet i den fråga som kostnaderna hänför sig till.

I 67 kap. 23 § SFL anges att överklagande från det allmänna ombudet ska ha kommit in till Skatteverket inom den tid som gäller för omprövning på initiativ av Skatteverket eller, om den tiden har gått ut, inom två månader från den dag då det överklagade beslutet meddelades. Av 67 kap. 24 § SFL framgår dock att om det allmänna ombudet överklagar ett beslut om efterbeskattning eller ett beslut om skattetillägg som har meddelats samtidigt och yrkar ändring till nackdel för den som beslutet gäller, ska överklagandet ha kommit in till Skatteverket inom två månader från den dag då beslutet meddelades. Detsamma gäller om det allmänna ombudet yrkar att skattetillägg ska tas ut. I 67 kap. 25 § SFL anges att om det allmänna ombudet överklagar ett beslut i en fråga som har föranlett att skattetillägg har tagits ut och överklagandet är till nackdel för den som beslutet gäller, ska ombudet samtidigt även ta upp frågan om skattetillägg. Enligt 67 kap. 30 § SFL får Skatteverket och det allmänna ombudet överklaga till fördel för den som ett beslut gäller.

Det var tidigare Riksskatteverket som hade möjligheten att ansöka om förhandsbesked och detta var främst för att påskynda prejudikatbildningen. I förarbetena gjordes prognosen att Riksskatteverket inledningsvis skulle komma att ansöka om 10 till 20 förhandsbesked per år. I själva verket har Riksskatteverket och sedermera allmänna ombudet hos Skatteverket ansökt i betydligt mindre omfattning än så.[27]

Vid införandet av ett allmänt ombud hos Skatteverket uttalade regeringen bl.a. följande.

[27] Prop. 1997/98:65 s. 30.

Med hänsyn till att det allmännas möjligheter att överklaga beslut rörande bl.a. punktskatter till länsrätt utmönstrades vid den senaste reformen skulle det kunna ifrågasättas om inte det allmännas talerätt skall utmönstras när skatteförvaltningen nu föreslås omorganiseras till en enda myndighet. Förhållandena på punktskatteområdet skiljer sig emellertid i väsentliga avseenden från vad som gäller framför allt enligt taxeringslagen.

Av förarbetena till taxeringslagen (prop. 1989/90:74 s. 362) framgår att Riksskatteverket inte förväntades överklaga skattemyndigheternas beslut i andra fall än då det förelegat oenighet vid beslutsfattandet och då ett överklagande krävdes för att utjämna oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av prejudikat var särskilt framträdande.(…)

Förarbetsuttalandet om överklagande av beslut som inte varit enhälliga har getts den tolkningen att Riksskatteverket skall överväga att överklaga sådana beslut enbart om den mening som företräds av skattenämndens ordförande blivit överröstad av de övriga ledamöterna och ärendet rör en principiell fråga.

Det förekommer inte alltför sällan att Riksskatteverket överklagar en skattemyndighets beslut på den grunden att skattenämndens ordförande har blivit överröstad. Det förekommer också att verket överklagar skattemyndighets beslut på prejudikatgrund, låt vara att sådana överklaganden är ganska ovanliga.

Även om antalet överklaganden av Riksskatteverket på nu angivna grunder inte är särskilt stort skulle ett undanröjande av det allmännas möjligheter att överklaga skatteförvaltningens beslut kunna få allvarliga effekter på skatteuttaget. Situationen kan nämligen vara den att en ordförande i en skattenämnd blir överröstad i t.ex. ett eftertaxeringsärende rörande synnerligen betydande belopp, innebärande att skatteförvaltningen beslutar att inte eftertaxera. Om det beslut som då fattas på objektiva grunder är felaktigt finns det ingen möjlighet att få en rättelse till stånd.

Dessutom är det så att det i ett taxeringssystem rimligen måste finnas garantier för att det skall vara möjligt att uppnå målet att taxeringarna skall bli rättvisa och likformiga. Med andra ord skulle det kunna sägas vara ett systemfel om det allmänna inte kan överklaga ett beslut som t.ex. direkt strider mot vad som är föreskrivet i lag.

Redan det nu sagda pekar entydigt mot att en funktion som allmänt ombud bör inrättas hos Skatteverket. Det finns emellertid ytterligare skäl som pekar i samma riktning. I dagsläget för nämligen Riksskatteverket på andra grunder ett relativt stort antal processer i länsrätt. Det har således visat sig nödvändigt, för att skatteförvaltningen skall kunna leva upp till kraven på att taxeringarna i görligaste mån skall bli likformiga och rättvisa, att Riksskatteverket för sådana processer.

Det kan naturligtvis också hävdas att det kan finnas behov av ett allmänt ombud för att det skall vara möjligt att få ett visst rättsläge fastlagt av domstol. Visserligen får det behovet antas minska om

skatteförvaltningen slås samman till en myndighet. Behovet försvinner emellertid inte helt. Situationen kan nämligen vara den att skatteförvaltningen, som har att fatta likformiga beslut, i en viss typsituation, om än med stor tvekan, kommer fram till att man bör besluta på ett för den skattskyldige förmånligt sätt. I den situationen kommer frågan aldrig att prövas av allmän förvaltningsdomstol. För att skapa klarhet om vad som är gällande rätt i en sådan situation skulle det allmänna ombudet kunna driva ett pilotmål till högsta instans.

Situationen skulle också kunna vara den motsatta, nämligen att skatteförvaltningen i en typsituation med stor tvekan finner att den skall fatta beslut till den skattskyldiges nackdel. I sådana fall ligger det naturligtvis oftast i sakens natur att den skattskyldige själv överklagar beslutet. Om så emellertid inte sker kan ett allmänt ombud föra process till den skattskyldiges förmån för att få rättsläget klarlagt.

Slutsatsen av det sagda är att övervägande skäl talar för att en funktion som allmänt ombud bör inrättas hos Skatteverket. Inte någon av remissinstanserna har haft något att erinra mot detta. Även om behovet av ett allmänt ombud är ojämförligt störst inom taxeringsområdet finns behovet också på övriga skatteområden och när det gäller beslut om folkbokföring.

Vissa av de gjorda exemplifieringarna har således bärighet också på t.ex. beslut enligt skattebetalningslagen (1997:483). Dessutom är det så att vad som sagts om överklagande av allmänt ombud på prejudikatgrund har relevans på alla skatteområden. Med dessa utgångspunkter, och när ändå en funktion som allmänt ombud får anses ofrånkomlig, måste det anses mest följdriktigt att det allmänna ombudet ges samma rättigheter som Riksskatteverket har i dag.

Riksskatteverket har, som redan nämnts, i dagsläget inte någon möjlighet att överklaga beslut som verket fattar på punktskatteområdet. I stor utsträckning hade verket emellertid fram t.o.m. den 30 juni 2000 rätt att överklaga sådana beslut när Skattemyndigheten i Gävle var beskattningsmyndighet.

När nu en funktion som allmänt ombud inrättas bör det mest följdriktiga vara att också beslut om punktskatt omfattas av ombudets överklaganderätt.

Enligt dagens regelsystem kan Riksskatteverket på punktskatteområdet även ansöka om förhandsbesked hos Skatterättsnämnden avseende beslut som fattats av verket. En sådan ordning kan emellertid ifrågasättas. Den får dock ses som ett utflöde av det förhållandet att någon funktion som allmänt ombud inte inrättades när Riksskatteverket blev beslutsmyndighet beträffande punktskatter m.m. och att det allmänna fick anses ha ett behov av att kunna ansöka om förhandsbesked i dessa frågor. När det nu föreslås att en funktion som allmänt ombud skall inrättas kommer saken emellertid i ett annat läge. Eftersom det knappast kan anses helt följdriktigt att en myndighet kan ansöka om förhandsbesked beträffande sina egna beslut måste den lämpligaste ordningen anses vara att det allmänna ombudet tar över Riksskatteverkets rätt att begära förhandsbesked. (…)

> Mot bakgrund av vad som sagts nu föreslår regeringen att en funktion som allmänt ombud skall finnas hos Skatteverket. Det allmänna ombudet skall ha samma rätt som Riksskatteverket har i dag att överklaga ett skattebeslut i första instans. Med hänsyn till det nära samband som råder mellan beskattning och folkbokföring bör det allmänna ombudet även ha möjlighet att överklaga ett folkbokföringsbeslut i första instans i den utsträckning som Riksskatteverket har i dag. Det allmänna ombudet ska dessutom kunna överklaga ett beslut om punktskatt i första instans och ansöka om förhandsbesked.[28]

Förhandsbeskedsutredningen föreslår i sitt betänkande *Förbättrat förhandsbeskedsinstitut* (SOU 2014:62) att möjligheten för allmänna ombudet att ansöka om förhandsbesked rörande tillämpning av lagen (1995:575) mot skatteflykt, skatteflyktslagen, ska utvidgas och att allmänna ombudet ska få möjlighet att ansöka efter tidsfristen för den ordinarie beskattningen löpt ut och innan det fattats något beskattningsbeslut. Allmänna ombudet ska inhämta medgivande från den enskilde innan ansökan om förhandsbesked. Vidare föreslår Förhandsbeskedsutredningen att Skatteverket i årsredovisningen ska redogöra för hur många ansökningar om förhandsbesked som allmänna ombudet har gjort.[29]

Allmänna ombudet hos Tullverket

Enligt 9 kap. 1 § tullagen (2000:1281) ska det hos Tullverket finnas ett allmänt ombud. Det allmänna ombudet får överklaga Tullverkets beslut i sådana ärenden som avses i 3 och 6 §§.[30] Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utser det allmänna ombudet och ersättare för denne.

Enligt 9 kap. 10 § tullagen får det allmänna ombudet överklaga ett beslut av förvaltningsrätten eller kammarrätten i frågor som avses i 3 och 6 §§ även om ombudet inte tidigare har fört det allmännas talan i målet.

Av 9 kap. 13 § tullagen framgår att om det allmänna ombudet överklagar ett beslut, ska ombudet föra det allmännas talan. I mål

[28] Prop. 2002/03:99 s. 252 ff.
[29] SOU 2014:62 s. 84 f.
[30] Detta avser beslut vid tulltaxering i en fråga som kan ha betydelse för fastställelse av tull eller beslut om fastställelse av annan skatt än tull samt beslut om ränta, tulltillägg och förseningsavgift.

som gäller beslut i frågor som avses i 3 och 6 §§ förs det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen av det allmänna ombudet.

I 9 kap. 14 § tullagen anges att det allmänna ombudet får ta över uppgiften att i allmän förvaltningsdomstol föra det allmännas talan i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som gäller frågor som avses i 3 och 6 §§ och att det allmänna ombudet får uppdra åt en tjänsteman vid Tullverket att företräda det allmänna i allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 9 kap. 15 § tullagen får det allmänna ombudet inom den för ombudet gällande tiden för överklagande föra talan i frågor som avses i 3 och 6 §§ till förmån för en enskild part. Ombudet har då samma behörighet som den enskilde.[31]

Av 9 kap. 21 § tullagen framgår att om det i ett mål som gäller beslut som avses i 3 och 6 §§ är lämpligt med hänsyn till utredningen, får särskilt beslut ges över en av flera omständigheter som var för sig har omedelbar betydelse för utgången i målet eller över hur en viss uppkommen fråga, som främst rör rättstillämpningen, ska bedömas vid avgörandet av saken. När särskilt beslut meddelas bestämmer rätten med hänsyn till omständigheterna om beslutet ska överklagas särskilt eller endast i samband med överklagande av rättens slutliga avgörande i målet. Om rätten bestämmer att beslutet ska överklagas särskilt, får den förordna att målet i övrigt ska vila till dess det särskilda beslutet har vunnit laga kraft.[32]

Deldom och mellandom enligt SFL

Enligt 67 kap. 35 § SFL får, om det finns flera frågor i ett mål, domstolen besluta särskilt i någon av frågorna trots att handläggningen av övriga frågor inte är klar (deldom).

Av 67 kap. 36 § SFL framgår att domstolen, om det är lämpligt med hänsyn till utredningen i ett mål, får besluta särskilt om 1. en eller flera omständigheter som var för sig har omedelbar betydelse för utgången i målet, eller 2. hur en uppkommen fråga, som främst

[31] Bestämmelserna i 14 och 15 §§ gäller också i mål om betalningssäkring.
[32] Domstolens möjlighet till särskilt beslut i tullmål motsvarar möjligheten att i skattemål besluta om deldom eller mellandom.

har betydelse för rättstillämpningen, ska bedömas vid avgörandet av målet (mellandom).[33]

Möjligheterna att besluta mellandom och deldom har egentligen inte något prejudikatbildande syfte, men skulle ändå kunna få effekter som liknar hänskjutande av prejudikatfrågor, i de fall deldomen eller mellandomen får överklagas särskilt. En avgörande skillnad är dock att underinstansen vid deldom och mellandom har dömt i den aktuella frågan, medan så inte är fallet vid hänskjutande av prejudikatfråga.[34]

Domstolen bestämmer om beslutet ska få överklagas direkt eller först i samband med domstolens beslut i själva målet. Om domstolen bestämmer att ett särskilt beslut får överklagas direkt, får domstolen besluta att målet i övrigt ska vila till dess att det särskilda beslutet har fått laga kraft.

I förarbetena till dessa bestämmelser anfördes bl.a. följande.[35] I 67 kap. 35 § SFL ges domstolen möjlighet att i mål där det finns flera frågor meddela särskilt beslut (deldom) i någon av frågorna trots att handläggningen av övriga frågor inte är klar. Förebild för paragrafen är regeln om deldom i 17 kap. 4 § RB. I ett mål som rör flera olika sakfrågor kan det vara motiverat att genom deldom avgöra t.ex. en fråga som avser ett stort belopp omedelbart utan att avvakta utredningen av övriga frågor. En deldom överklagas på samma sätt som övriga domar. Förvaltningsprocesslagen innehåller inte några bestämmelser om deldom och rättegångsbalkens bestämmelse förefaller inte tillämpas analogt inom förvaltningsprocessen.[36]

Avseende 67 kap. 36 § SFL uttalades bl.a. följande. I första stycket anges under vilka förutsättningar en domstol får meddela

[33] Möjligheten att meddela mellandom infördes i skatteprocessen med tillämpning fr.o.m. 1991 års taxering och i samband med att processen övergick från att vara en beloppsprocess till att i huvudsak vara en sakprocess.

[34] I prop. 1988/89:78 s. 65 uttalade departementschefen att institutet mellandom i allmän domstol inte tillkommit i första hand för att gagna rättsbildningen utan för att på ett processekonomiskt fördelaktigt sätt få en för övriga delar av målet avgörande fråga prövad med förtur.

[35] Prop. 2010/11:165 s. 1163 f.

[36] Den tidigare bestämmelsen om deldom i 6 kap. 22 § taxeringslagen (1990:324), TL, var inte tillämplig i mål enligt lag (1978:880) om betalningssäkring, för skatter, tullar och avgifter, lag (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet, lag (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m., och lag (2005:1117) om deklarationsombud men efter att bestämmelserna i nämnda lagar fördes över till SFL är det numera möjligt att meddela deldom också i mål om betalningssäkring, bevissäkring, ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning, och deklarationsombud (prop. 2010/11:165 s. 1163).

mellandom. Förebilderna för bestämmelserna finns i 17 kap. 5 § och 49 kap. 2 § andra stycket RB. Som exempel på när mellandom kan aktualiseras kan nämnas fall där frågan är huruvida någon är obegränsat skattskyldig i Sverige.[37] I ett sådant mål kan det vara lämpligt att domstolen meddelar mellandom i frågan om skattskyldighet i Sverige. Om personen inte är obegränsat skattskyldig behöver ju storleken av vissa inkomster inte beräknas. Andra exempel där det kan vara lämpligt att meddela mellandom är mål där frågan är om en person ska beskattas för inkomst av tjänst eller näringsverksamhet. Om personen ska beskattas i tjänst kan processen koncentreras till frågor om inkomster och avdrag i det inkomstslaget, vilket är en processekonomisk fördel. Med andra ord kan det finnas skäl att meddela mellandom i en fråga som vid en viss utgång gör att andra frågor förfaller. Enligt andra stycket ska domstolen om den meddelar mellandom bestämma om domen ska få överklagas direkt eller först i samband med domstolens dom i själva målet.[38] Om domstolen bestämmer att mellandomen får överklagas direkt, får domstolen förordna att övriga frågor ska vila till dess att mellandomen har fått laga kraft. Om domstolen bestämmer att mellandomen får överklagas direkt gäller tiden för överklagande i 67 kap. 28 § SFL.[39]

[37] Se också prop. 1989/90:74 s. 378 där departementschefen anförde följande avseende när det kan vara lämpligt att meddela mellandom. Det kan vara fallet då fråga är om någon är att anse som bosatt här i landet eller inte samtidigt som det råder tvist om de eventuella skattepliktiga inkomsternas storlek. Om den skattskyldige över huvud taget inte ska beskattas här i landet kan utredningen om inkomsternas storlek avvaras. Om bosättningsfrågan avgörs genom mellandom kan processen därefter koncentreras till just de frågor som därigenom blir aktuella i målet. Det innebär stora processekonomiska fördelar om parterna genom mellandomen inte behöver utreda eller argumentera beträffande sådana omständligheter som sedan visar sig sakna betydelse i målet. I nämnda förarbeten anges vidare att mellandomen är en form av fastställelsedom och att rättskraften inte bör kunna avse annat än den rättsföljd som målet i vilket mellandomen meddelats gällde.

[38] Här kan noteras följande. Enligt 34 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) får, utom i vissa angivna fall, talan mot beslut som inte innebär att målet avgörs föras endast i samband med talan mot beslut i själva målet. Beslut att inte meddela mellandom är inte ett sådant beslut mot vilket talan får föras särskilt, RÅ 2005 not. 13.

[39] Den tidigare bestämmelsen om mellandom i 6 kap. 23 § TL, var inte tillämplig i mål enligt lag om betalningssäkring, för skatter, tullar och avgifter, lag om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet, lag om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. och lag om deklarationsombud men eftersom bestämmelserna i nämnda lagar fördes över till SFL är det numera möjligt att meddela mellandom också i mål om betalningssäkring, bevissäkring, ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning, och deklarationsombud. Prop. 2010/11:165 s. 1163.

Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 57 uttalat följande avseende mellandom i ett eftertaxeringsmål.[40] En mellandom i ett eftertaxeringsmål bör, om den ska fylla den avsedda processekonomiska funktionen, avse någon eller några av de omständigheter eller rättsfrågor som i första hand utgör förutsättning för eftertaxering. Ett närliggande exempel kan vara att det i en mellandom prövas om det finns formella förutsättningar för eftertaxering innan ställning tas till en kanske komplicerad utredning om det eftertaxerade beloppets storlek. Ett annat tänkbart exempel kan vara att det i en mellandom prövas om en lämnad uppgift är att anse som oriktig eller inte, självfallet under den förutsättningen att detta i det särskilda fallet är lämpligare än att ta ställning till hela målet i ett sammanhang.

I prop. 1989/90:71 avseende mellandom på RB:s område, ges också exempel på frågor som kan prövas genom sådan dom. Det kan t.ex. röra frågor om ett anspråk är preskriberat, om ett ingånget avtal är att bedöma som ett köpeavtal, om ett visst handlingssätt är vårdslöst eller inte och vilket lands lag som ska tillämpas. I propositionen anförs vidare bl.a. att den fråga som avgörs genom mellandom bör kräva så lite utredning som möjligt och att man på goda grunder bör kunna hoppas att genom mellandomen avgöra målet i dess helhet och således inte behöva gå vidare med återstoden. Det anges också att det är önskvärt att det inte förekommer alltför mycket gemensam bevisning i mellandomsfrågan och den fråga som lämnas utanför, något som är viktigt med hänsyn bl.a. till processekonomin.[41]

I vilka fall en mellandom bör göras överklagbar berörs inte i förarbetena till SFL och inte heller i förarbetena till TL. I prop. 1989/90:71 avseende mellandom på RB:s område uttalades bl.a. följande.

> Problematiken vid överklagande av mellandom kan åskådliggöras med ett exempel. Antag att det i ett mål är tvistigt dels om en viljeförklaring från svaranden är att anse som ett anbud i avtalslagens mening, dels, om denna fråga besvaras med ja, om käranden accepterat anbudet och avtal därför kommit till stånd. Om anbudsfrågan inte kräver någon bevisning medan parterna i acceptfrågan åberopar en mängd bevisning, kan det bli aktuellt att med stöd av de av mig föreslagna nya reglerna

[40] Enligt SFL heter det numera efterbeskattning.
[41] Prop. 1989/90:71 s. 43 ff.

avgöra anbudsfrågan genom mellandom. Om rätten i mellandomen skulle finna att viljeförklaringen inte är ett anbud, är det självklart att mellandomen skall kunna överklagas särskilt. Men om rätten skulle komma till motsatt uppfattning är frågan mera problematisk. En obegränsad rätt att överklaga mellandomen särskilt riskerar att leda till dubbla processkedjor. Denna risk kan minskas genom en möjlighet att förbjuda särskild talan mot mellandomen. Om rätten anser det mer eller mindre klart att dess uppfattning att viljeförklaringen var ett anbud står sig i högre rätt, skulle rätten med utredarens förslag kunna undanröja risken för dubbla processkedjor genom att föreskriva att mellandomen bara får överklagas i samband med det slutliga avgörandet. Om däremot rätten finner frågan om viljeförklaringens karaktär mera tveksam, kan det vara av värde att få frågan lagakraftvunnet avgjord innan acceptfrågan tas upp till handläggning. Enligt min uppfattning kan den föreslagna möjligheten för rätten att efter omständigheterna ta ställning till om en mellandom skall få överklagas särskilt i vissa fall innebära ett värdefullt instrument när det gäller att snabbt lotsa tvistemål fram till slutligt avgörande. Jag förordar därför att förslaget genomförs. En annan sak är att det givetvis alltid finns skäl för rätten att – bl.a. mot bakgrund av de diskussioner som förevarit vid den enskilda överläggningen rörande saken – kritiskt granska risken av att rättens avgörande kan komma att ändras i högre rätt, och avgöra frågan om särskilt överklagande efter detta.[42]

Allmänna ombudet för socialförsäkringen

Enligt 2 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken administreras socialförsäkringen av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt av Skatteverket. Av 2 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken framgår att det hos Försäkringskassan ska finnas ett allmänt ombud för socialförsäkringen. Regeringen utser det allmänna ombudet.

I 113 kap. socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om ändring, omprövning och överklagande av beslut. Av 113 kap. 4 § socialförsäkringsbalken framgår att det allmänna ombudet får begära ändring av ett beslut enligt 113 kap. 3 §. Det allmänna ombudet får framställa en sådan begäran även till förmån för enskild part.

Av 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken framgår att ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får överklagas av det allmänna ombudet och att det allmänna ombudet får föra talan

[42] Prop. 1989/90:71 s. 48 f.

även till förmån för enskild part. I 113 kap. 17 § anges att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet får vid överklagande av domstols beslut föra talan även till förmån för enskild part.

Vid införandet av det allmänna ombudet för socialförsäkringen uttalade regeringen bl.a. följande.[43]

> Om en enskild överklagar en allmän försäkringskassas beslut hos länsrätten inträder kassan som den enskildes motpart där i enlighet med bestämmelsen i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Denna partsställning behålls vid endera partens fullföljd till kammarrätt. Enligt 20 kap. 12 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) får emellertid Riksförsäkringsverket (RFV) överta kassans uppgift att i länsrätt och kammarrätt föra det allmännas talan. Där stadgas också att RFV exklusivt för det allmännas talan i Regeringsrätten.
>
> RFV:s nuvarande partsroll regleras huvudsakligen i 20 kap. 12 § tredje stycket AFL. Där anges bl.a. att RFV får, även till förmån för enskild part, överklaga domstols och försäkringskassas beslut. Behörigheten gäller såväl tjänstemannabeslut som beslut i socialförsäkringsnämnd. Bestämmelsen infördes i samband med att försäkringsrätterna inrättades år 1979.
>
> Motiven för RFV:s partsroll är flera. Samtidigt som bestämmelsen infördes år 1979 lagfästes det att RFV skall verka för att den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist (se 20 kap. 12 § första stycket AFL). Denna skyldighet sågs som något som redan låg i RFV:s tillsynsfunktion. För att verket skulle kunna fullgöra bevakningsplikten krävdes att verket kunde vara part i mål vid försäkringsrätt och Försäkringsöverdomstolen. Statsmakterna har även vid flera tillfällen hänfört RFV:s funktion som partsföreträdare för det allmänna till huvudområdet normgivning (se prop. 1996/97:63 och prop. 1997/98:41). Verket anges ha två instrument när det gäller normgivningen. Främst kommer utfärdandet av bindande föreskrifter och allmänna råd som komplettering till statsmakternas författningar, men dessutom kan RFV genom utövandet av partsfunktionen och genom åtgärder för att sprida praxis och annan liknande information till försäkringskassorna verka för en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringens bestämmelser. (…)
>
> Som nämnts ovan har RFV möjlighet att överklaga en allmän försäkringskassas beslut. Genom att den nya Försäkringskassan kommer att överta såväl de allmänna försäkringskassornas som RFV:s uppgifter kommer möjligheten för det allmänna att föra vidare principiellt viktiga frågor till domstolsprövning att upphöra om något nytt organ med denna uppgift inte samtidigt inrättas. En myndighet anses

[43] Prop. 2003/04:152 s. 241 ff.

nämligen inte kunna överklaga sina egna beslut. Det kan anföras att behovet av en sådan funktion minskar med den sammanhållna myndigheten. Emellertid kommer det även fortsättningsvis finnas behov av att frågor av principiell natur blir föremål för domstolsprövning. Myndigheten kan i många situationer anse att det är oklart hur gällande rätt skall uttolkas, oavsett om beslutet blir gynnande eller ej för den enskilde. Att endast sådana frågor i beslut som en enskild väljer att överklaga kommer att föras upp till prövning av domstol kan inte anses tillfredställande. Det övergripande kravet på att socialförsäkringen skall tillämpas likformigt och rättvist kan inte på ett godtagbart sätt upprätthållas med en sådan ordning. Regeringen anser mot denna bakgrund att en särskild funktion bör inrättas med uppgift att överklaga Försäkringskassans beslut till allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som RFV kan göra i dag. Med denna begränsade – men viktiga – uppgift ligger det närmast till hands att välja den modell som har införts för den nya skatteadministrationen (se prop. 2002/03:99, bet 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17). Hos den nya Försäkringskassan bör således inrättas en särskild funktion som allmänt ombud.

Det allmänna ombudet hos Försäkringskassan bör, liksom RFV i dag kan överklaga de allmänna försäkringskassornas beslut, kunna överklaga Försäkringskassans beslut även till förmån för den enskilde. Möjligheten att överklaga bör huvudsakligen användas då det krävs för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av prejudikat är särskilt framträdande. Det allmänna ombudet bör även ha en formell rätt att överklaga andra beslut av Försäkringskassan och att begära att ett materiellt felaktigt beslut rättas av Försäkringskassan med stöd av 20 kap. 10 a § AFL, men denna rätt avses tillämpas endast i undantagsfall. Det allmänna ombudets överklaganden kommer således att gälla ett begränsat antal beslut. Det allmänna ombudet bör ha möjlighet att uppdra åt en tjänsteman vid Försäkringskassan att företräda ombudet i allmän förvaltningsdomstol. Med hänsyn till detta bör funktionen som allmänt ombud utformas som en central funktion och kunna fullgöras av endast en eller ett fåtal personer. Det är viktigt att beslutsfattare inom Försäkringskassan informeras om sådana avgöranden som är av intresse för att skapa en enhetlig rättstillämpning inom myndigheten.

Det får anses vara av stor vikt att det allmänna ombudet garanteras en självständig ställning i sin processföring i förhållande till Försäkringskassan. Det allmänna ombudet bör därför utses av regeringen.

Vid inrättandet av Pensionsmyndigheten fördes ansvaret för vissa socialförsäkringsärenden över från Försäkringskassan till Pensionsmyndigheten. Det allmänna ombudet hos Försäkringskassan är sedan dess gemensamt för verksamheten hos Försäkringskassan

och Pensionsmyndigheten.[44] När socialförsäkringsbalken infördes ändrades beteckningen till allmänna ombudet för socialförsäkringen.

Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har på uppdrag av regeringen undersökt om det allmänna ombudets roll hos Försäkringskassan kan förändras i syfte att stärka legitimiteten för socialförsäkringens administration. I rapporten 2012:11 *Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen* drar ISF följande slutsatser.

ISF konstaterar att det allmänna ombudet inte bidragit till praxisbildningen i någon större utsträckning. En orsak till detta är att det allmänna ombudet ofta får bifall till sina överklaganden i första instans, förvaltningsrätterna, och att målen stannar där. ISF föreslår därför att det allmänna ombudet ska ges möjlighet att överklaga domar där det inte varit part. Det allmänna ombudet bör då ta över uppgiften att föra det allmännas talan från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Det allmänna ombudet bör också kunna överklaga en dom utan att behöva yrka att domen ändras.

Regeringen tillsatte i maj 2013 en särskild utredare som ska analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen utöver den tillsyn som utövas i dag (dir. 2013:58). I mars 2014 beslutade regeringen, utifrån ISF:s rapport, om tilläggsdirektiv för utredaren att även överväga hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag (dir. 2014:49). I tilläggsdirektiven anges att utredaren bör fokusera på frågor om ombudets resurser, dess organisatoriska placering, behov av förtydligat uppdrag och återrapporteringskrav snarare än på förvaltningsprocessrättsliga frågor. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2015.

[44] Prop. 2008/09:202 s. 131.

Justitiekanslern som part

Justitiekanslern (JK) är regeringens högste ombudsman, på samma sätt som Justitieombudsmannen är riksdagens högste ombudsman. JK ska värna integriteten och yttrandefriheten samt rättssäkerheten i den offentliga verksamheten. JK ska också med hög kvalitet och effektivitet bevaka statens rätt. JK ska medverka till att rättstillämpningen är effektiv och av hög kvalitet. JK har ett antal huvudsakliga ansvarsområden; att utöva tillsyn över myndigheter, att reglera skadeståndskrav från enskilda, att vara särskild åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål, att vara regeringens ombud samt att värna enskildas integritet.

En viktig uppgift för JK är att vara regeringens ombud. Denna uppgift innebär att JK företräder staten i vissa rättegångar som rör statens rätt, främst skadeståndsmål. JK är alltid behörig att föra statens talan men större centralmyndigheter, t.ex. Skatteverket, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Rikspolisstyrelsen, hanterar själva ärenden som rör vissa skadeståndsanspråk och den egna verksamheten.

JK är ensam åklagare när det gäller tryck- och yttrandefrihetsbrott, dvs. när det är fråga om otillåtna uttalanden i tryckta skrifter, radio- och televisionsprogram samt s.k. tekniska upptagningar, dvs. DVD- och CD-skivor, videogram m.m. JK har också andra åklagaruppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Den viktigaste är att värna om meddelarfriheten och anonymitetsskyddet för uppgiftslämnare till massmedierna och att beivra överträdelser av dessa regler. Detta är en viktig del av informationsfriheten och syftar ytterst till att värna vårt demokratiska styrelseskick.

JK har också vissa uppgifter inom kreditupplysnings- och inkassolagarnas områden och får del av vissa beslut från Datainspektionen som har det primära tillsynsansvaret på dessa områden.

Sedan år 2005 har JK från Domstolsverket tagit över uppgiften att bevaka att rättshjälpssystemet inte används på ett sätt som inte har varit avsett, se bl.a. lagen (2005:73) om rätt för JK att överklaga vissa beslut. Det handlar bl.a. om att se till att rättshjälp inte beviljas när så inte borde ske och att ersättningarna av allmänna medel till advokater – bl.a. offentliga försvarare – inte överstiger vad som är rimligt.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen. IAF har bl.a. uppgiften att föra statens talan i domstol för att få fram vägledande avgöranden. IAF kan också anmäla till regeringen att lagar eller förordningar behöver ändras.

Enligt 49 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (LAF) får beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Av 51 § LAF framgår att IAF får, även till förmån för enskild part, överklaga en domstols och en arbetslöshetskassas beslut i ärenden som avses i 49 §.

Av 58 § LAF framgår att i ett mål där en enskild part överklagar en arbetslöshetskassas beslut är kassan den enskildes motpart. I 59 § LAF anges att IAF får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätten och kammarrätten föra det allmännas talan och att IAF för det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt 95 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor får beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden enligt lagen om rätt till medlemskap, medlemsavgifter och särskild uttaxering överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 97 § samma lag framgår att IAF får, även till förmån för en enskild part, överklaga en domstols och en arbetslöshetskassas beslut i ärenden som avses i 95 §.

I 108 § lagen om arbetslöshetskasskor anges att i ett mål där en enskild part överklagar en arbetslöshetskassas beslut är kassan den enskildes motpart. Av 109 § samma lag framgår att IAF får överta en arbetslöshetskassas uppgift att i förvaltningsrätt och kammarrätt föra talan och att IAF för sådan talan i Högsta förvaltningsdomstolen

Tidigare hanterades bl.a. dessa frågor av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). IAF övertog 2002 samtliga AMS uppgifter i för-

hållande till arbetslöshetskassorna, med undantag för utbetalningen av statsbidragen.[45]

I föregångaren till LAF, lag (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring, fanns en bestämmelse som gav AMS möjlighet att underställa ett beslut avseende medlems rätt till ersättning eller medlemskap i en arbetslöshetskassa försäkringsdomstolens prövning, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning var av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller annars särskilda skäl finns för en sådan prövning (98 §). Ett beslut av en arbetslöshetskassa överklagades till AMS och AMS beslut överklagades till försäkringsdomstolen. Några uttalanden i förarbetena gjordes inte vid lagens tillkomst utan bestämmelsen synes ha förts över oförändrad från kassaförordningen.

Från den 1 oktober 1995 förändrades överklagandebestämmelserna i LAF och AMS togs bort som överklagandeinstans. Beslut om arbetslöshetsersättning och rätt till medlemskap i arbetslöshetskassa överklagas sedan dess direkt till förvaltningsdomstol. Samtidigt förändrades bestämmelsen om AMS överklaganderätt och AMS gavs rätt att överklaga arbetslöshetskassas, länsarbetsnämnds och allmän förvaltningsdomstols beslut om arbetslöshetsersättning och rätt till medlemskap i arbetslöshetskassa.

I förarbetena angav regeringen bl.a. följande. AMS har en tillsynsfunktion när det gäller arbetslöshetskassorna och länsarbetsnämndernas hantering av arbetslöshetsersättning. Som ett led i tillsynsverksamheten föreslår regeringen att AMS får rätt att överklaga arbetslöshetskassas, länsarbetsnämnds och allmän förvaltningsdomstols beslut om arbetslöshetsersättning och rätt till medlemskap i arbetslöshetskassa. Förslaget motiveras av att det behövs en förstärkt normgivning som gör att både ersättningstagare och utbetalare av ersättning på ett tydligt sätt inser försäkringens roll som en omställningsförsäkring inom ramen för arbetsmarknadspolitikens arbetslinje. En överklagningsrätt behövs för att få till stånd en likformig och rättvis tillämpning av reglerna. Möj-

[45] Skälen till skapandet av IAF angavs av regeringen i prop. 2001/02:151 s. 17 och 24 vara att samtidigt som AMS hade att utöva tillsyn över systemet hade styrelsen också att tillsammans med länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna att tillämpa reglerna i det system som skulle granskas. AMS hade därvid en roll som innebär såväl tillämpning av systemet som tillsyn över det. Tillsynen över alla delar i arbetslöshetsförsäkringen borde enligt regeringen hållas samman hos en från berörda parter fristående myndighet för att säkra likabehandlingen av de försäkrade och för att stärka legitimiteten i försäkringen.

ligheten att få fram vägledande domar är en förutsättning för AMS föreskrifts- och tillsynsarbete.[46]

Inspektionen för socialförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Med systemtillsyn avses granskning av om tillsynsobjektets egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som tillsynsobjektet ska tillämpa. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om tillsynsobjektets verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Inom ISF:s granskningsområde ingår i första hand tre myndigheter; Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Även gränsområden mot kommuner och landsting, samverkansformer liksom kollektiva och privata försäkringar som påverkar hur den statliga försäkringen fungerar kan bli föremål för granskningar. ISF har inte till uppgift att ta ställning i enskilda ärenden och har ingen normerande funktion eller några sanktionsmöjligheter. ISF företräder inte staten i juridiska frågor som avser socialförsäkringen och har inte möjlighet att överklaga beslut.

14.4 Överväganden

Bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet för förvaltningsrätterna att hänskjuta prejudikatfrågor till Högsta förvaltningsdomstolen.

Prejudikatbildningen är viktig i ett rättssystem. Prejudikaten leder till att rättstillämpningen blir enhetlig och likformig. Rättskipningen blir tydligare och bedömningen av rättsliga frågor underlättas. Det är varken möjligt eller lämpligt att utforma lagstiftningen så att alla olika tänkbara situationer förutses och samtliga

[46] Prop. 1994/95:218 s. 32 f.

oklarheter undanröjs. Prejudikatbildningen utgör därför ett mycket betydelsefullt komplement till lagstiftningen. Behovet av vägledande avgöranden är dock olika stort på olika rättsområden och möjligheterna för de högsta instanserna att skapa vägledande avgöranden skiljer sig också åt mellan rättsområden. Prejudikaten från HFD kan sägas öka effektiviteten i rättstillämpningen och avlasta myndigheter och domstolar. En snabb prejudikatbildning tillför dessutom lagstiftaren underlag för att bedöma om en lagstiftning uppfyller de uppställda målsättningarna eller om den ger upphov till inte avsedda effekter och därför behöver ses över.

Parterna i målen vid allmän förvaltningsdomstol, dvs. myndigheterna och de enskilda parterna, medverkar till prejudikatbildningen inom förvaltningsprocessen genom sina överklaganden. Behovet av god prejudikatbildning var också ett av de främsta argumenten för införandet av tvåpartsprocess i förvaltningsprocessen. Det faktum att två parter argumenterar för sina respektive ståndpunkter bidrar till att frågorna i målen blir belysta från olika håll, vilket i förlängningen bidrar till en god prejudikatbildning.

14.4.1 Finns behov av en möjlighet för förvaltningsrätter att hänskjuta prejudikatfrågor?

Under utredningens arbete har från flera skilda håll framförts önskemål om att det ska införas en möjlighet för förvaltningsrätterna att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD. Beträffande socialförsäkringsmålen har pekats på att mål som rör gynnande beslut fattade av Försäkringskassan sällan kommer under HFD:s prövning trots att de innehåller frågor av prejudikatintresse. Beträffande skattemålen har framförts att processtiden skulle kunna förkortas avsevärt om det redan i processen i förvaltningsrätten var möjligt att få svar på en rättsfråga av betydelse i målet. Slutligen har beträffande mål om laglighetsprövning (s.k. kommunalbesvärsmål) anförts att sådana mål sällan prövas i sak av HFD.

Som exempel på en situation där en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor hade varit bra har nämnts de s.k. tryckerimomsmålen. Situationen var den att det vid ett tillfälle fanns ett stort antal mål avseende tryckerimoms och dessa mål fanns i olika antal på de flesta förvaltningsrätter. Förvaltningsrätterna valde tillsammans ut ett pilot-mål, medan övriga mål fick vänta i avvaktan på

HFD:s avgörande av pilot-målet. Handläggningen av pilot-målet drog ut på tiden och till slut beslutade HFD att inte meddela prövningstillstånd i detta mål. Övriga mål hade då vilat i onödan. Det är inte möjligt för utredningen att uttala sig om skälen till att HFD inte meddelade prövningstillstånd men sannolikt hade HFD inte heller meddelat prövningstillstånd om det i det aktuella målet i stället hade hänskjutits en prejudikatfråga. HFD meddelade senare prövningstillstånd i flera tryckerimomsmål där utgången i förvaltningsrätterna jämfört med kammarrätterna skiljde sig åt.

Detta visar på vikten av att frågorna i målet är tillräckligt utredda, att rättsfrågorna är klarlagda och att målet i övrigt lämpar sig som prejudikatmål, för att HFD ska meddela prövningstillstånd. Det visar också att det kan vara av betydelse att det finns underrättsavgöranden då sådana avgöranden ofta klargör rättsfrågorna. En möjlighet att hänskjuta rättsfrågan hade dock kunnat vara till hjälp om HFD i en sådan situation hade meddelat prövningstillstånd utan krav på att målet i sig var lämpligt som prejudikatmål. Det är i sammanhanget relevant att fundera över hur HFD ser på sin roll som prejudikatinstans. Om HFD vill ha möjlighet att studera ett flertal avgöranden rörande samma fråga från olika kammarrätter för att bilda sig en uppfattning om hur domstolarna ser på rättsläget och de olika frågeställningar som kan bli relevanta innan prövningstillstånd meddelas, fyller en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor inte någon funktion. HFD skulle då troligen inte meddela prövningstillstånd i en situation där ett enstaka mål hänskjuts eftersom frågan då endast kan analyseras på grundval av ett mål.

Om HFD däremot kan tänka sig att besvara rättsfrågor utan att dessa har belysts genom förvaltningsrätts- och kammarrättsavgöranden och utan att utredningen i målet är helt fullständig så skulle en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor vara av värde. Den fråga som ställs måste dock vara en ren rättsfråga, dvs. inte beroende av omständigheterna i det enskilda fallet där den uppkommit. Utredningen har svårt att se att det faktiskt förekommer sådana rena rättsfrågor som är utbrytbara i målen vid förvaltningsrätterna i någon större utsträckning. Detta gäller i synnerhet i socialförsäkringsmål där utgången i mycket är beroende av bevisning i form av läkarintyg etc. Nya omständigheter och bevis som åberopas kan också innebära att rättsfrågan förändras.

14.4.2 Har skillnaderna mellan dispositiva tvistemål och förvaltningsrättsliga mål betydelse för frågan om en möjlighet till hänskjutande bör införas?

Den möjlighet som finns för tingsrätterna att hänskjuta prejudikatfrågor till HD gäller endast i dispositiva tvistemål. Skälet till att denna möjlighet infördes var att dispositiva tvistemål sällan prövades i domstol överhuvudtaget eftersom parterna ofta valde att föra processen i skiljenämnd. Även om processen faktiskt fördes i domstol innebar det faktum att kostnaderna ökade ju längre processen drevs, att parternas intresse av att ingå förlikning ökade ju längre processen varade. Prejudikatbildningen blev således bristfällig på detta område, vilket man ville råda bot på genom införandet av möjligheten att hänskjuta prejudikatfrågor från tingsrätt till HD.

I förvaltningsdomstol är situationen annorlunda. Det finns inte några alternativa sätt för parterna att få en tvist prövad. Inte heller finns beträffande mål vid allmän förvaltningsdomstol någon möjlighet för parterna att ingå förlikning.[47] Detta innebär att den problematik som låg till grund för införandet av en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HD i allmän domstol, nämligen att målen annars inte når högsta instans eller ens kommer inför prövning av domstol, inte finns i förvaltningsdomstol.

Det finns också skillnader mellan dispositiva tvistemål och förvaltningsmål vad gäller processen. I allmän domstol utkristalliserar sig eventuella rättsfrågor ofta tydligare och på ett tidigare stadium än i förvaltningsdomstol. I ett dispositivt tvistemål måste parterna på ett tidigt stadium bestämma processramen och denna kan sedan inte ändras under processens gång. Detta beror bl.a. på skillnaderna mellan processordningarna i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. I dispositiva tvistemål får rätten endast döma över rättsfakta som åberopats till stöd för parts talan, medan förvaltningsdomstol pga. officialprincipen i 8 § FPL har ett ansvar för att utredningen i ärendet blir fullgod utifrån vad sakens beskaffen-

[47] En part kan visserligen alltid återkalla eller medge sin talan. Om en myndighet medger talan är dock domstolen nödvändigtvis inte bunden av detta medgivande om det visar sig att det står i strid med lagstiftningen. Se mer om detta i avsnitt 4.4.

het kräver, oavsett när och om den enskilda parten åberopar det eller inte.[48]

En annan skillnad mellan processen i allmän domstol och processen i allmän förvaltningsdomstol är att enskilda parter har ombud i större utsträckning i allmän domstol än i förvaltningsdomstol. Utredningens erfarenhet är att ombud argumenterar kring rättsfrågor i större utsträckning än enskilda klagande. Detta innebär att det ansvar som åvilar rätten, dvs. att avgöra om det finns en prejudikatfråga som bör hänskjutas, skulle bli tyngre i förvaltningsdomstol. Domstolen skulle troligen inte ha lika mycket hjälp av den enskilde partens inlagor. Vad gäller myndigheterna och deras argumentation kan situationen vara den motsatta. I många fall är det fråga om expertmyndigheter som kan ha större kunskap än domstolen om det aktuella ämnesområdet och ett eventuellt behov av ett hänskjutande. Samtidigt garanterar inte detta att båda parters argument förs fram på samma sätt som i allmän domstol.

Slutsatsen är att det finns skillnader mellan dispositiva tvistemål och förvaltningsrättsliga mål som har betydelse för om en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor bör införas.

Det ska vidare noteras att mål där omständigheterna är oklara inte lämpar sig som prejudikatmål och att HFD sällan meddelar prövningstillstånd i sådana mål. Eftersom målen i förvaltningsdomstol sällan är lika renodlade som i allmän domstol skulle, om en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor införs för förvaltningsrätterna, uppsläppandefrekvensen sannolikt inte bli lika hög som i allmän domstol.[49] Även om det skulle vara i få fall som HFD meddelade prövningstillstånd skulle det självklart vara värdefullt i de mål där detta skedde. Frågan är dock om värdet i dessa få fall överväger de problem som utredningen ser med ett system med möjlighet till hänskjutande.

[48] Rätten ska också genom frågor och påpekanden verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar samt se till att inget onödigt förs in i målet. Förvaltningsdomstols utredningsskyldighet varierar dock mellan olika måltyper, se mer om detta i avsnitt 4.4.3.

[49] HD meddelar prövningstillstånd i cirka 83 procent av de hänskjutna målen.

14.4.3 Vilka förutsättningar finns redan i dag för prejudikatbildning inom förvaltningsprocessen?

Prejudikatbildningen inom förvaltningsprocessen sker normalt sett genom att beslut överklagas genom alla tre domstolsinstanser. Inom förvaltningsprocessen har förutsättningarna för prejudikatbildning dessutom förstärkts på vissa områden. Dessa möjligheter har beskrivits ovan i avsnitt 14.3 och omfattar bl.a. förhandsbesked i skattefrågor och allmänna ombud på skatte-, tull- och socialförsäkringsområdet. Utöver detta har ansvarig myndighet i vissa fall möjlighet att driva på prejudikatbildningen genom att överklaga även till fördel för den enskilde (detta gäller exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket).[50]

På skatte-, tull- och socialförsäkringsområdet finns som nämnts allmänna ombud som har till uppgift just att medverka till att det kommer fram vägledande avgöranden på deras respektive ämnesområden. Bland de skäl som anförts då allmänna ombud har skapats kan nämnas att det inte kan anses tillfredsställande att endast sådana frågor i beslut som en enskild väljer att överklaga kommer att föras upp till prövning av domstol (detta beror på att en myndighet inte anses kunna överklaga sina egna beslut). Vidare finns ett behov av att frågor av principiell natur blir föremål för domstolsprövning. Myndigheten kan i många situationer anse att det är oklart hur gällande rätt ska uttolkas, oavsett om beslutet blir gynnande eller inte för den enskilde. Ett ytterligare skäl för införandet av allmänna ombud är att det är viktigt att det allmänna kan överklaga ett myndighetsbeslut som t.ex. direkt strider mot vad som är föreskrivet i lag.

För arbetslöshetsförsäkringen har IAF en roll som motsvarar de allmänna ombudens och IAF ska föra statens talan i domstol för att få fram vägledande avgöranden.[51] Vad gäller arbetslöshetsförsäkringen har denna möjlighet ansetts extra viktig för att få till stånd en likformig och rättvis tillämpning av reglerna då tillämpningen av reglerna sker genom enskilda arbetslöshetskassors beslut.

På skatteområdet finns dessutom möjlighet att begära förhandsbesked. Eftersom det inte är möjligt att utforma skattelagstift-

[50] Se 67 kap. 30 § SFL och 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken.
[51] Se 51 och 59 §§ LAF och 95 § lagen om arbetslöshetskassor.

ningen så att alla olika tänkbara situationer och detaljer förutses och regleras utgör prejudikatbildningen inom skatterätten ett viktigt komplement till lagstiftningen. Förhandsbeskedsinstitutet har kommit att få en allt mer betydelsefull roll för prejudikatbildningen på skatteområdet. Förhandsbeskedsutredningen har i sitt betänkande *Förbättrat förhandsbeskedsinstitut* (SOU 2014:62) uttalat bl.a. följande om prejudikatbildningen på skatteområdet.

> Förhandsbeskeden är betydelsefulla för prejudikatbildningen på skatteområdet. Men även om förhandsbeskeden utgör en mycket betydande andel av Högsta förvaltningsdomstolens, HFD, avgöranden i skattemål går det också att i någon mån ifrågasätta om alla förhandsbesked har betydelse för prejudikatbildningen eftersom det trots allt i en del fall är fråga om specifika omständigheter, åtminstone vid ansökan från enskilda. Till följd av den stränga sekretessen kan det dessutom i några fall vara svårt att få fram tillräcklig information i ett avgörande för att det ska gå att förstå alla omständigheter på vilket avgörandet vilar. Därmed inte sagt att det inte kommer fram många prejudikatintressanta frågor som berör många genom förhandsbesked men de är kanske inte så många som man kan tro genom att bara studera antalet avgöranden från HFD och Skatterättsnämnden.[52]

14.4.4 Det bör inte införas en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till Högsta förvaltningsdomstolen

Som nämnts ovan är prejudikatbildningen viktig i ett rättssystem. Prejudikaten leder till att rättstillämpningen blir enhetlig och likformig. Rättskipningen blir tydligare och bedömningen av rättsliga frågor underlättas. Utredningen bedömer att det på många områden inom förvaltningsrätten finns ett stort behov av vägledande avgöranden. Detta har även framförts till utredningen av olika intressenter under utredningstiden.

Utredningen kan också se att det finns argument som talar för en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD. En fördel med ett system med möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor är att prejudikatbehovet kan tillgodoses också då den som förlorar målet inte har intresse av att överklaga. Andra argument till stöd för en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor är att prejudikatbildningen skulle kunna ske på ett snabbare och enklare sätt

[52] SOU 2014:62 s. 59 f.

än med dagens regler. Utredningen kan se den fördelen med en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor jämfört med förhandsbeskeden att det inte skulle råda sekretess. En ytterligare fördel jämfört med förhandsbeskeden skulle kunna vara att frågorna som ställs skulle vara mer allmängiltiga

Ovan har redogjorts för de förutsättningar som finns i dag för prejudikatbildning inom förvaltningsrätternas målområden.[53].Utredningen gör bedömningen att de möjligheter till prejudikatbildning som finns inom förvaltningsrätten är väl utvecklade och bildar ett system som fungerar relativt väl. För år 2013 publicerade Högsta förvaltningsdomstolen 87 referat och 83 notiser.[54] Utredningen anser att det är ett relativt stort antal avgöranden och att det kan ifrågasättas hur många fler prejudikatmål som kan tas emot inom de allmänna förvaltningsdomstolarna per år. Om det var rätt mål som fick prövningstillstånd i den mening att det var mål som innehöll rättsfrågor som behövde klargöras är omöjligt att besvara på ett generellt sätt. Svaret på denna frågeställning är självklart beroende av vilket rättsområde man arbetar inom. Det är naturligt att de som arbetar inom ett visst rättsområde anser att just det rättsområdet skulle behöva fler vägledande avgöranden. Det kan dock konstateras att skattemålen står för en stor andel av referaten och även notiserna från HFD.

De möjligheter som i dag finns till prejudikatbildning fungerar således relativt väl. Finns det då ett behov av en ytterligare möjlighet till prejudikatbildning och skulle en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD vara en bra lösning?

De argument som finns till stöd för att införa en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor utgör enligt utredningens mening inte tillräckliga skäl för att införa en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor när dessa argument ställs mot de problem som utredningen ser att en sådan möjlighet skulle kunna innebära.

För det första skulle den grundläggande instansordningsprincipen rubbas vid ett införande av en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor. Utredningen anser att det är viktigt att instansordningsprincipen vidmakthålls. Det kan utifrån denna ståndpunkt

[53] För migrationsmålen gäller en särskild instansordning med Migrationsöverdomstolen som sista instans.
[54] Av referaten rörde 32 stycken skattemål och av notiserna rörde 28 stycken skattemål.

inte anses vara en fördel för den enskilde klagande eller för prejudikatbildningen att en instans, kammarrätten, hoppas över. En möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor skulle också kunna innebära en urholkning av principen om att tyngdpunkten i domstolsprocessen ska ligga i första instans.

Försiktighet bör också iakttas med en större reform av detta slag. Det är viktigt att man inte genom nya oprövade metoder urholkar det system som gäller för den primära rättsbildningen. Även om möjligheten till hänskjutande av prejudikatfrågor har funnits för tingsrätter sedan 1989 så har den hela tiden varit och är fortfarande begränsad till dispositiva tvistemål. Utredningen har inte sett att det finns några planer på att utvidga denna möjlighet för tingsrätterna till att gälla även indispositiva tvistemål och brottmål, måltyper som enligt utredningens mening är mer jämförbara med de förvaltningsrättsliga målen.

Som beskrivits ovan är skillnaderna mellan de dispositiva tvistemålen och förvaltningsmålen väsentliga i flera avseenden. En skillnad av stor betydelse är att i förvaltningsprocessen saknar parterna möjlighet att förfoga över processföremålet. Målen är indispositiva, även om det numera finns vissa måltyper som uppvisar inslag av dispositivitet, såsom mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Det stora flertalet mål är dock indispositiva.

Som systemet med hänskjutande av prejudikatfrågor är uppbyggt i allmän domstol krävs samtycke från parterna för att en prejudikatfråga ska få hänskjutas. Utredningen ser inte att det finns anledning att detta inte skulle gälla också i förvaltningsdomstol. Detta innebär att parterna, alltså även den enskilde parten, ska ha ett intresse av att frågan hänskjuts till HFD och aktivt medverka till att så sker. Detta kan enligt utredningens mening innebära att antalet hänskjutna prejudikatfrågor blir relativt få.

En stor utmaning för förvaltningsrätterna skulle bli att i ett mål identifiera en prejudikatfråga. Rena bevisfrågor ska självklart inte hänskjutas till HFD. I många rättsfrågor ”gömmer” sig dock både bevis- och värderingsfrågor. Det finns således ingen klar skiljelinje mellan rättsfrågor och bevis- och värderingsfrågor. Detta kan i förlängningen leda till att HFD sällan kommer att meddela prövningstillstånd i hänskjutna prejudikatfrågor.

Beträffande socialförsäkringsmålen finner utredningen att de förhoppningar om fler vägledande avgöranden som framförts till utredningen troligen inte skulle infrias med en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor. Det finns relativt få socialförsäkringsmål som innehåller klara och tydliga rättsfrågor. Omständigheterna i målen är sällan helt klarlagda i förvaltningsrätten, då det inte är ovanligt att klagande åberopar nya läkarintyg både i förvaltningsrätt och kammarrätt. Frågan är om HFD skulle vilja besvara en prejudikatfråga i en sådan situation. Till detta kommer att lagstiftningen på socialförsäkringsområdet är skriven så att den ska vara möjlig att tillämpa i vitt skilda situationer. Som exempel kan nämnas begreppet ”övervägande skäl” i arbetsskadelagstiftningen. En generell fråga till HFD om vad det begreppet innebär skulle troligen inte få prövningstillstånd. En specifik fråga avseende en viss klagande skulle ha föga prejudikatvärde då svaret inte skulle bli tillämpligt avseende en annan klagande. Vad som utgör ”övervägande skäl” gällande en klagande behöver inte göra det för en annan klagande.

Vad gäller skattemålen anser utredningen att dessa mål redan är tillgodosedda vad avser prejudikatbildning, dels genom det allmänna ombudet, dels genom förhandsbeskeden. Det stämmer troligen att processtiden skulle kunna förkortas om det redan i processen i förvaltningsrätten var möjligt att få svar på en rättsfråga av betydelse i målet, men en förkortad processtid kan också uppnås på andra sätt, t.ex. genom ökad materiell processledning och ökad användning av deldom och mellandom. Ett ökat antal ansökningar om förhandsbesked av det allmänna ombudet hos Skatteverket är också en möjlig väg för att få prejudikatfrågor prövade.[55]

[55] Det allmänna ombudet hos Skatteverket har historiskt inte ansökt om förhandsbesked i någon större utsträckning. Några av orsakerna är att det är fråga om en tvåpartsprocess och att det finns begränsningar både för hur tidigt och hur sent i beskattningsförfarandet det allmänna ombudet kan ansöka om förhandsbesked. Ett ytterligare hinder är HFD:s avgörande RÅ 2009 ref. 92 i vilket HFD uttalat att allmänna ombudet är förhindrad att ansöka om förhandsbesked med grund i ett obligatoriskt omprövningsbeslut, då den enskilde klagar till allmän förvaltningsdomstol, eftersom det då kan föreligga risk för att samma sak prövas i två instanser samtidigt. Efter detta avgörande har allmänna ombudet i princip upphört att ansöka om förhandsbesked. SOU 2014:62 s. 82 f. Förhandsbeskedsutredningen föreslår i sitt betänkande att vid vilandeförklaring i förvaltningsrätt ska Skatterättsnämnden kunna pröva ansökningar om förhandsbesked i samma fråga som den som vilandeförklarats.

Ytterligare ett argument mot en ordning med hänskjutande är att den för skatteprocessen allsidiga och grundläggande beredning som sker i underinstanserna – eller i Skatterättsnämnden i förhandsbeskedsärendena – skulle gå förlorad.[56] Detta argument gäller även andra måltyper.

Vad gäller mål om laglighetsprövning (s.k. kommunalbesvärsmål) har anförts till utredningen att sådana mål sällan prövas i sak av HFD. För dessa mål finns ingen förstärkt möjlighet till prejudikatbildning genom ett allmänt ombud eller liknande. Utredningen kan dock inte se att det finns ett sådant behov av ökad prejudikatbildning på detta område att det finns skäl att av den anledningen rucka på instansordningsprincipen.

Ett annat skäl som utredningen anser talar emot att införa en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD och som har samband med instansordningsprincipen är följande. En rättsfråga i exempelvis ett skattemål kan i många fall ha betydelse för fler personer än den enskilde klagande i ett mål. Det är inte ovanligt att fler enskilda fått beslut avseende samma fråga och också överklagat dessa. Ibland hamnar målen i samma förvaltningsrätt, ibland hamnar målen i olika förvaltningsrätter. I dispositiva tvistemål är detta sällan eller aldrig fallet.[57] Om en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD införs uppstår frågeställningen hur de övriga mål som innehåller samma rättsfråga ska identifieras. Och om dessa mål kan identifieras, ska de då vilandeförklaras i avvaktan på att den hänskjutna prejudikatfrågan avgörs?

Det mest sannolika scenariot är att det inte alltid går att identifiera dessa mål och att vissa mål därför kommer att avgöras innan svaret på den hänskjutna prejudikatfrågan kommer. Om dessa tidigare avgöranden står i strid med HFD:s uttalande i

[56] Prop. 1997/98:65 s. 28.

[57] Tidigare fanns ett överklagandeförbud i de fall där en tingsrätt hänskjutit en prejudikatfråga. Detta togs dock bort då det hämmade tillämpningen då få klagande ville ta den risken. Utredningen som låg till grund för lagändringen hade dock kommit fram till att det vore mindre lämpligt att helt ta bort överklagandeförbudet. Det huvudsakliga skälet till det var att då skulle tingsrättsavgörandet utan begränsningar kunna överprövas av hovrätten och Högsta domstolen trots att Högsta domstolen redan prövat en i målet ingående fråga, vilket kunde innebära olägenheter och gränsdragningsproblem (SOU 1995:124). Vid remissbehandlingen medgav ledamöterna i Högsta domstolen att ett slopande av överklagandeförbudet kunde leda till vissa svårigheter i tillämpningen, men anförde att dessa inte borde vara värre än de som redan kunde uppkomma när Högsta domstolen överprövade en mellandom där en motsvarande prejudikatfråga var aktuell (prop. 1998/99:37 s. 36).

prejudikatfrågan uppstår frågan om detta är grund för resning. I vissa fall ligger målet i kammarrätten och utgången kan ändras där men om den enskilde valt att inte överklaga kan ett problem uppstå.[58] Utredningens bedömning är att det är tveksamt om HFD skulle bevilja resning i sådana fall.[59]

I direktiven framhålls att en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD skulle kunna vara ett sätt att stärka praxisbildningen i sekretessmål om dessa flyttas ned till förvaltningsrätterna. Utredningen gör i avsnitt 15.7.2 bedömningen att sekretessmålen även i fortsättningen ska prövas av kammarrätt i första instans. Det finns därför inte heller av detta skäl anledning att införa en möjlighet för förvaltningsrätt att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att det i nuläget inte bör införas någon möjlighet för förvaltningsrätterna att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD. I första hand bör de mekanismer för prejudikatbildning som finns i dag såsom förhandsbeskeden[60] och de allmänna ombudens roll[61] ses över. Särskilt vad

[58] För skattemålen finns dock en särskild bestämmelse i 66 kap. 3 § andra stycket SFL av vilken framgår att Skatteverket får på begäran av den som beslutet gäller ompröva en fråga som har avgjorts av förvaltningsrätt eller kammarrätt genom beslut som har fått laga kraft om beslutet avviker från rättstillämpningen i ett avgörande från HFD som har meddelats senare.

[59] Se RÅ 2010 ref. 61 om uppskovsavdrag vid byte av bostad. Kammarrätten medgav inte avdrag med hänvisning till att det då gällande kravet att ersättningsbostaden skulle vara belägen i Sverige inte uppfyllts. Högsta förvaltningsdomstolen fann att det faktum att EU-domstolen senare funnit detta krav oförenligt med unionsrätten inte utgjorde grund för resning.

[60] Förhandsbeskedsutredningen föreslår i sitt betänkande *Förbättrat förhandsbeskedsinstitut* (SOU 2014:62) bl.a. att en bestämmelse med innebörd att de av sökanden angivna förutsättningarna får godtas om de är sannolika och rimliga. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att minska antalet ansökningar om förhandsbesked som avvisas på grund av bristande förutsättningar. Förhandsbeskedsutredningen föreslår också att området för förhandsbesked ska utvidgas till att gälla arbetsgivaravgifter, SINK, A-SINK och kupongskatt.

[61] Förhandsbeskedsutredningen föreslår i a. betänkande s. 82 f. bl.a. att vid vilandeförklaring i förvaltningsrätt ska Skatterättsnämnden kunna pröva ansökningar om förhandsbesked i samma fråga som den som vilandeförklarats, att allmänna ombudet ska inhämta den enskildes samtycke före ansökan om förhandsbesked, att det ska införas möjligheter för allmänna ombudet att ansöka om förhandsbesked rörande tillämpning av skatteflyktslagen, i efterbeskattningsprocesser och i vissa fall innan det fattats ett beskattningsbeslut.

Vad gäller allmänna ombudet för socialförsäkringen har regeringen i mars 2014 beslutat om tilläggsdirektiv för den särskilda utredare som ska analysera behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringen. Enligt tilläggsdirektiven ska den särskilda utredaren överväga hur det allmänna ombudet för socialförsäkringen kan ges bättre förutsättningar för att kunna fullgöra sitt uppdrag (dir. 2014:49), se ovan i avsnitt 14.3.

gäller de allmänna ombudens roll avseende prejudikatbildningen kan utredningen se att det finns förbättringspotential.

14.4.5 Vilka frågeställningar uppkommer om en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor införs?

Utredningen har ovan kommit fram till att det inte bör införas en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD. För att belysa frågan ur flera aspekter väljer utredningen att i detta avsnitt göra en beskrivning av de frågeställningar som uppkommer om en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor införs.

En första frågeställning är om en möjlighet att hänskjuta prejdudikatfrågor endast ska gälla vissa måltyper eller om det ska gälla generellt i förvaltningsprocessen. Enligt utredningens mening kan det ifrågasättas om det är lämpligt att begränsa ett hänskjutningsförfarande inom förvaltningsrättsprocessen till enbart vissa måltyper. Det är inte måltypen i sig som är avgörande för om det behövs prejudikat på området. En möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD bör således göras generell.

Nästa frågeställning handlar om vem som ska ha möjlighet att hänskjuta en prejudikatfråga, dvs. vem det är som avgör om en prejudikatfråga ska ställas. Enligt utredningens mening bör det, precis som i allmän domstol, vara domstolen som förfogar över denna möjlighet. Det bör självklart stå parterna fritt att yrka att förvaltningsrätten ska hänskjuta en prejudikatfråga. Det kan rent av vara en fördel att en part yrkar hänskjutande och argumenterar för detta eftersom prejudikatfrågan då lyfts fram och förvaltningsrätten får mer underlag för sitt beslut huruvida en fråga ska hänskjutas eller inte. Domstolens beslut att hänskjuta eller inte hänskjuta en prejudikatfråga bör inte kunna överklagas.

Precis som gäller enligt rättegångsbalken bör det finnas ett krav på samtycke från parterna till att förvaltningsrätten hänskjuter en prejudikatfråga.[62] Det finns tidsaspekter att ta hänsyn till och för den enskilde klagande kan många gånger önskemålet att få ett snabbt avgörande överväga intresset att få ett svar på en fråga av högsta instans. I tingsrätten är det visserligen fråga om dispositiva

[62] Jfr SOU 2014:62 s. 82.

tvistemål där parterna förfogar över processen i större utsträckning än i förvaltningsdomstol. Utredningen anser dock inte att det faktum att det i förvaltningsdomstol är fråga om indispositiva mål nödvändigtvis måste innebära att parterna inte ska få förfoga över frågan om hänskjutande, även om det troligen kommer innebära att vissa prejudikatfrågor inte blir hänskjutna. Om ett samtycke återkallas innan frågan har hänskjutits bör detta leda till att frågan faller. Däremot bör ett samtycke inte kunna återkallas när frågan väl har hänskjutits till HFD. Om ett överklagande återkallas i förvaltningsrätten bör dock den hänskjutna frågan falla.

Ett hänskjutande av en prejudikafråga bör normalt sett ske i ett relativt sent skede i processen, i princip då målet är klart för avgörande. Utredningen har i avsnitt 5.4 föreslagit att förvaltningsrätten ska kunna använda sig av skriftliga sammanställningar under visa förutsättningar. Under förutsättning att detta förslag införs skulle en lämplig tidpunkt för hänskjutande kunna vara då parterna har yttrat sig över rättens sammanställning. Att det finns en skriftlig sammanställning underlättar också HFD:s hantering av den hänskjutna prejudikatfrågan.

HFD bör endast kunna ta upp den hänskjutna frågan om det finns prejudikatdispensskäl. Här bör samma dispensregler gälla som i övriga mål. HFD bör kunna begränsa prövningstillståndet om den hänskjutna frågan har för stor vidd. HFD bör normalt sett kunna besvara den hänskjutna frågan utan att det ska behöva förekomma skriftväxling.

Vid den fortsatta handläggningen av målet i förvaltningsrätten ska förvaltningsrätten självklart hålla sig till HFD:s bedömning av den hänskjutna prejudikatfrågan. Till skillnad från i de dispositiva tvistemålen kan dock en part i förvaltningsprocessen åberopa nya omständigheter i nästa instans. Om det införs en möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till HFD, måste man ta ställning till om det ska vara tillåtet att åberopa nya omständigheter också efter att HFD meddelat sitt svar på en hänskjuten fråga.

Målet i vilket en prejudikatfråga har hänskjutits bör automatiskt vilandeförklaras. Om det finns andra mål på samma förvaltningsrätt vars utgång är beroende av samma prejudikatfråga som hänskjutits bör också dessa vilandeförklaras. Frågan är svårare att lösa avseende mål på andra förvaltningsrätter och kammarrätter. En möjlighet är att en förvaltningsrätt som hänskjuter en fråga i samband med detta

meddelar de andra förvaltningsrätterna som i sin tur får undersöka om de har mål med samma frågeställning. Om HFD meddelar prövningstillstånd för en hänskjuten fråga får det anses åligga alla förvaltningsrätter och kammarrätter att hålla sig informerade om detta och vilandeförklara mål vars utgång är beroende av samma prejudikatfråga.[63] Den hänskjutna prejudikatfrågan kan dock vara en av flera frågor i en process där den enskilde parten vill att målet ska avgöras skyndsamt. Fråga uppstår då om domstolen ändå ska vilandeförklara målet och om den enskilde parten i en sådan situation ska kunna överklaga ett beslut om vilandeförklaring. Även denna fråga måste få en lösning om en möjlighet till hänskjutande av prejudikatfrågor för förvaltningsrätterna ska införas.

[63] Jfr avseende *litis pendens* och vilandeförklaring RÅ 2009 ref. 92 och SOU 2014:62 s. 82 f.

15 Bör sekretessmålen överklagas till förvaltningsrätten?

I utredningens direktiv anges följande. Principen om att den första domstolsprövningen ska ske i förvaltningsrätten har, efter de lagändringar som trätt i kraft den 1 juli 2013, fått ett i det närmaste fullt genomslag. Ett undantag från denna princip är överklagande av beslut där en myndighet, med tillämpning av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, har avslagit en begäran om att ta del av en allmän handling eller lämnat ut den med förbehåll (s.k. sekretessmål). Sådana beslut överklagas som huvudregel till kammarrätten som första instans.

Tyngdpunkten i domstolsprövningen ska ligga i första instans och avsteg från denna ordning ska vara sakligt motiverade. Utredningen ska mot denna bakgrund överväga om sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första instans.

15.1 Tillämpliga regler

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet.[1] Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas dock i första hand reglerna om allmänna handlingars

[1] Principen om handlingars offentlighet kan ses som en särskild del av den medborgerliga informationsrätten.

offentlighet. Denna princip infördes genom vår första tryckfrihetsförordning år 1766.[2] Denna rätt regleras i dag i 2 kap. 1 § i 1949 års tryckfrihetsförordning, TF.[3]

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF ska varje begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i en särskild lag eller, om så i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag vartill den förstnämnda lagen hänvisar. Den särskilda lag som åsyftas är offentlighet- och sekretesslagen.

OSL innehåller inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar. Lagen innehåller också bestämmelser som kompletterar bestämmelserna om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i TF och som är viktiga för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt. Som exempel kan nämnas bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar, bestämmelsen om att en myndighet ska upprätta en beskrivning som innehåller viss information som underlättar en enskilds sökande efter allmänna handlingar, bestämmelsen om att automatiserad behandling av uppgifter hos en myndighet ska ordnas med beaktande av det intresse enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar m.m.

OSL utsträcker vidare i viss mån tillämpningen av offentlighetsprincipen utöver vad som följer av TF. Lagen innehåller nämligen

[2] Genom 1766 års TF infördes den medborgerliga rättigheten att fritt och på eget ansvar trycka skrifter. Syftet var att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. I sammanhanget uppfattades rätten att i tryck offentliggöra myndigheternas handlingar som betydelsefull. Varje medborgare tillerkändes därför i grundlagen rätten att fritt ta del av i princip alla handlingar som rörde rättskipning och förvaltning och att fritt trycka av dem. Rätten var emellertid inte undantagslös. Grundlagen föreskrev också vissa inskränkningar. Även i följande tryckfrihetsförordningar, utom 1792 års TF, har rätten att ta del av myndigheternas handlingar utgjort en av tryckfrihetens beståndsdelar. Föregångaren till nu gällande TF, dvs. 1812 års TF, byggde i fråga om rätten att utge och utbekomma myndigheters handlingar på de principer som hade kommit till uttryck i 1766 års TF. Inte heller i 1812 års TF var rätten till allmänna handlingar fullständig. För vissa grupper av handlingar innehöll grundlagen inskränkningar. Antalet undantag från offentlighetsprincipen var till en början litet men utökades efter hand. Prop. 1975/76:160 s. 18 f.

[3] Principen om att myndigheternas skriftliga material ska vara offentligt måste emellertid vidkännas åtskilliga undantag av hänsyn till viktiga allmänna och enskilda intressen. En begränsning följer redan av det förhållandet att inte alla handlingar som finns hos myndigheterna är att anse som allmänna. Myndigheterna har fått ett visst skydd mot insyn i sitt interna arbetsmaterial under den tid som handläggning av ett ärende pågår. Bestämmelserna om när en handling är allmän finns i TF. Av större betydelse för offentlighetsprincipens räckvidd är emellertid de inskränkningar som är föreskrivna i rätten att ta del av handlingar som enligt TF är allmänna. A. a. s. 24.

bestämmelser om att vissa privaträttsliga organ i hela eller delar av sin verksamhet ska tillämpa bestämmelserna i TF om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.[4] Sådana organ jämställs även med myndighet vid tillämpning av OSL.

Tryckfrihetsförordningen

Enligt 2 kap. 1 § TF ska varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt 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, kontroll eller annan tillsyn, 4. intresset att förebygga eller beivra brott, 5. det allmännas ekonomiska intresse, 6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden eller 7. intresset att bevara djur- eller växtart. Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Dessa begränsningar anges främst i OSL.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar ta del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling inte tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

Enligt 2 kap. 14 § TF ska begäran att få ta del av allmän handling göras hos myndighet som förvarar handlingen. Begäran prövas som huvudregel av denna myndighet. Myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem sökan-

[4] De aktuella privaträttsliga organen anges i bilaga till OSL.

den är eller vilket syfte sökanden har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.[5]

I 2 kap. 15 § TF anges att beslut, fattat av annan än riksdagen eller regeringen, som innebär ett avslag efter begäran att få ta del av handling eller om myndigheten lämnar ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas av sökanden. Om avslagsbeslutet har fattats av ett statsråd ska överklagandet prövas av regeringen, i annat fall ska avslagsbeslut av annan myndighet överklagas till domstol. Ett överklagande ska alltid prövas skyndsamt.[6]

Det är således endast beslut varigenom en begäran att lämna ut en allmän handling avslås eller om en allmän handling lämnas ut med förbehåll som kan överklagas. Det är inte möjligt för annan än sökanden att överklaga en myndighets beslut att lämna ut en efterfrågad allmän handling. Klagorätten tillkommer alltså endast sökanden.

Offentlighets- och sekretesslagen

I 6 kap. 1 § OSL anges att grundläggande bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar finns i 2 kap. 12 § TF och i 6 kap. 2 § OSL anges att det framgår av 2 kap. 14 § andra stycket TF att en fråga om utlämnande av en allmän handling prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är särskilt föreskrivet att prövningen ska göras av en annan myndighet.

Av 6 kap. 3 § OSL framgår att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling, är det i första hand han eller hon som

[5] Ett avslöjande kan således behövas om myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Myndigheten kan vara tvungen att pröva om sekretess föreligger i förhållande till sökanden. Sökanden som anger ett syfte med utgångspunkt från vetenskaplig forskning kan möjligtvis få ut efterfrågade handlingar trots sekretess. En patient som önskar få ut sin patientjournal måste identifiera sig innan myndigheten kan lämna ut den. Den som önskar överklaga ett avslagsbeslut vid begäran om utlämnande av handling måste uppge sin identitet till domstolen.

[6] Prop. 1936:140 s. 47 och JO (1997). Skälet till kravet på förtur i domstol har enligt Målutredningen inte behandlats i förarbetena (SOU 2010:44 s. 180). I doktrinen anförs dock att skyndsamhetskravet i 2 kap. 15 § TF får ses bl.a. mot bakgrund av att sökandens behov av handlingen i regel är kortvarigt och att en sen offentlighet därför många gånger kan vara detsamma som ingen offentlighet alls. Bohlin (1988) s. 237.

ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Myndigheten ska pröva om handlingen ska lämnas ut om 1. den anställde vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll som inskränker en enskilds rätt att röja innehållet eller annars förfoga över handlingen, och 2. den enskilde begär myndighetens prövning. Den enskilde ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Enligt 6 kap. 4 § OSL ska en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Av 6 kap. 5 § OSL framgår att en myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Av 6 kap. 6 § OSL framgår att en myndighet ska på begäran ge en enskild tillfälle att själv använda tekniska hjälpmedel för automatiserad behandling som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagningar för automatiserad behandling.

Enligt 6 kap. 7 § första stycket OSL får en enskild överklaga ett beslut av en myndighet 1. att inte lämna ut en handling till den enskilde, 2. att lämna ut en handling med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars förfoga över den, eller 3. att avslå den enskildes begäran enligt 6 § första stycket. Av 6 kap. 7 § andra stycket framgår att en myndighet får överklaga ett beslut av en annan myndighet att avslå den förstnämnda myndighetens begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift, om inte annat anges i lag eller förordning. I tredje stycket anges att beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen inte får överklagas. Av fjärde stycket framgår att för beslut av en myndighet som lyder under riksdagen gäller särskilda bestämmelser om överklagande.

I 6 kap. 8 § OSL finns bestämmelser om vilka instanser beslut överklagas till. Av första stycket framgår att beslut som avses i 7 § första och andra styckena överklagas till kammarrätt, om inte annat följer av andra–femte styckena. Enligt andra stycket ska beslut som meddelats av kammarrätt och som gäller handling i domstolens

rättskipande, rättsvårdande eller administrativa verksamhet överklagas av andra än statliga myndigheter till Högsta förvaltningsdomstolen. I tredje stycket anges att beslut som meddelats av tingsrätt och som gäller handling i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet överklagas av andra än statliga myndigheter till hovrätt. Motsvarande beslut av hovrätt överklagas av andra än statliga myndigheter till Högsta domstolen.

Enligt fjärde stycket ska beslut som avses i 7 § andra stycket och som meddelats av en statlig myndighet som lyder under regeringen överklagas av en annan sådan myndighet till regeringen. I femte stycket hänvisas till bestämmelsen i 2 kap. 15 § TF att beslut av ett statsråd överklagas till regeringen.

Enligt 6 kap. 9 § OSL överklagas ett beslut av en kammarrätt eller en hovrätt avseende ett dit överklagat beslut till Högsta förvaltningsdomstolen respektive Högsta domstolen.

Av 35 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, framgår att ett överklagande av kammarrättens beslut i ett mål som har inletts i kammarrätten genom *överklagande*, *underställning eller ansökan* prövas av Högsta förvaltningsdomstolen endast om prövningstillstånd har meddelats. För mål som anhängiggörs direkt i Högsta förvaltningsdomstolen, t.ex. ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller rättsprövning, krävs inte prövningstillstånd. Om någon begär ut handlingar hos kammarrätten gäller inte heller något krav på prövningstillstånd om kammarrätten avslår begäran och beslutet överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.[7] Fråga är då inte om att ett mål utan om att ett ärende väckts hos kammarrätten genom en ansökan. Prövningstillstånd krävs däremot för den som vill överklaga en kammarrätts beslut att i ett mål inte ändra ett överklagat beslut av en myndighet att inte lämna ut allmän handling.[8]

Handläggning av ärenden och beslut om utlämnande av en allmän handling innebär myndighetsutövning och medför att förvaltningslagen blir tillämplig. Av 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, följer att ett avslagsbeslut ska vara motiverat och försett med överklagandehänvisning.

[7] Jfr RÅ 1991 ref. 7.
[8] Wennergren & von Essen (2013) s. 442.

15.2 Bakgrund till reglerna om instansordningen

Huvudregeln i 6 kap. 8 § första stycket OSL är således att kammarrätten prövar beslut som överklagats av enskild. Övriga överklagandesituationer som redovisats ovan omfattas inte av utredningens direktiv.

Tidigare överklagades myndigheternas avslagsbeslut rörande ansökan om att få ut allmänna handlingar till ett mycket stort antal olika myndigheter.[9] I förarbetena angavs flera skäl till att myndigheternas avslagsbeslut rörande ansökan av enskilda om att få ut allmänna handlingar som huvudregel skulle överklagas till kammarrätt.[10] I prop. 1975/76:160 uttalades bl.a. följande.

> En snabbare handläggning ernås lättast genom att så gott som samtliga mål och ärenden av detta slag får gå till en och samma andra instans, oavsett var beslutet i första instans fattas. Härigenom skulle också en önskvärd likformighet i rättstillämpningen kunna åstadkommas. En naturlig sådan enhetlig besvärsinstans inom förvaltningen utgör kammarrätterna, såväl inom det statliga som kommunala området. Normalt torde detta innebära, åtminstone på den kommunala sidan, att en instans – länsrätten – överhoppas, men när det gäller så speciella ärenden bör detta i och för sig inte vålla principiella betänkligheter. I och med att kammarrätt görs till besvärsinstans följer automatiskt dels att förvaltningsprocesslagen blir tillämplig, dels att regeringsrätten blir slutinstans.[11]

Genom lagändringarna i denna proposition överfördes också detaljregleringen av besvärsgången från grundlag till allmän lag.

[9] Den huvudsakliga innebörden av dessa överklagandebestämmelser var att ändring skulle sökas hos överordnad myndighet och, i fråga om kommunal myndighet, i regel hos länsstyrelse. Beslut av departementschef kunde inte överklagas. I fråga om beslut av allmän domstol var Högsta domstolen högsta instans. I övrigt prövades besvär i sista hand av Regeringsrätten. Prop. 1975/76:160. s. 20.

[10] Undantaget var prövning av beslut i offentlighetsfrågor av allmän domstol där hovrätt och Högsta domstolen är överinstanser. A.a. s. 197.

[11] Ibid.

15.3 Tidigare uttalanden avseende instansordningen för sekretessmålen

Domstolsutredningen

Domstolsutredningen föreslog i sitt betänkande *Domstolarna inför 2000-talet* (SOU 1991:106) att sekretessmålen skulle prövas av länsrätt i första instans.[12] Härvid anfördes bl.a. följande.

> Tyngdpunkten i rättsskipningen skall 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.[13] (…) Ett annat utmärkande drag är uppdelningen på olika besvärsinstanser, beroende på bl.a. vilken myndighet som har fattat beslutet. (…) 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.

[12] Regeringen valde att inte gå fram med förslaget. I prop. 1993/94:133 anförde regeringen att det inte fanns något formellt hinder mot att sekretessmålen överklagades först till länsrätt i stället för till kammarrätt men att frågan krävde ytterligare överväganden, bl.a. mot bakgrund av det krav på snabbhet i avgörandet som grundlagen ställde (s. 51 ff.).

[13] Detta gäller inte längre avseende sekretessmål som överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen, se ovan i avsnitt 15.1. *Utredningens anmärkning.*

Det som i viss utsträckning skiljer sekretessmålen från andra mål är bl.a. behovet av lokal förankring och lekmannamedverkan. (…) Den inledande prövningen i ett sekretessmål 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 skadeprövning 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 framförallt 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 olika 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 prövningen 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 att som talar mot att ändra länsrättens domförhetsregler. 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 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 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 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.[14]

[14] SOU 1991:106 s. 407 ff.

Proposition 1993/94:133 Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna

I prop. 1993/94:133 *Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna* övervägdes frågan om nedflyttning av olika måltyper i instanskedjan från kammarrätt till länsrätt. Beträffande sekretessmålen bedömde regeringen att det inte fanns något formellt hinder mot att de överklagades först till länsrätt i stället för till kammarrätt. Regeringen ansåg dock att frågan om en sådan ändring krävde ytterligare överväganden, bl.a. mot bakgrund av det krav på snabbhet i avgörandet som grundlagen ställde.[15]

I propositionen föreslogs dock att prövningstillstånd skulle införas i Regeringsrätten och Högsta domstolen i mål om utlämnande av allmän handling (sekretessmål) som fullföljs från kammarrätt eller hovrätt i de fall de sistnämnda domstolarna överprövat en domstols eller annan myndighets beslut. Härvid anfördes bl.a. följande.

> Att Regeringsrätten fullständigt prövar alla sekretessmål överensstämmer inte med domstolens funktion som prejudikatinstans. Vidare är sekretessmålen mycket resurskrävande för Regeringsrätten. I tidigare sammanhang har det invänts att kammarrätterna inte har sådan kunskap i sekretessfrågor att det är lämpligt att de i praktiken blir slutinstanser i denna typ av mål. Emellertid har kammarrätterna nu tillägnat sig en bred erfarenhet av sekretesslagstiftningen och måste därmed anses ha fått erforderlig kompetens. Tiden är därför nu 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 bör det inte införas prövningstillstånd i de fall kammarrätten som första instans vägrar att lämna ut en handling.[16] [17]

[15] Prop. 1993/94:133 s. 51 ff. Lagändringarna som föreslogs i propositionen innebar att länsrätt fick allmän behörighet att pröva mål som första domstolsinstans och att generella regler om prövningstillstånd fördes in i förvaltningsprocesslagen. Studiestödsmål, kriminalvårdsmål och körkortsmål flyttades ner i instanskedjan och krav på prövningstillstånd infördes i ledet länsrätt – kammarrätt för de aktuella måltyperna.
[16] Detta gäller fortfarande, se ovan i avsnitt 15.1.
[17] Prop. 1993/94:133 s. 53 f.

Proposition 1994/95:27 Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna

Även i prop. 1994/95:27 intog regeringen ståndpunkten att frågan om nedflyttning av sekretessmål borde övervägas ytterligare. Regeringen anförde bl.a. följande.

> I fråga om merparten av sekretessmålen inger det inga betänkligheter att flytta ned målen. Emellertid finns det ett fåtal fall där den nuvarande processordningen inger betänkligheter. Det gäller om en allmän handling förvaras hos t.ex. Justitiekanslern, en av regeringen särskilt tillsatt undersökningskommission, Säkerhetspolisen eller annan myndighet under regeringen. Domstolsutredningens förslag innebär att målgruppen i sin helhet förs till länsrätt med uppgiften att avgöra målet med ett beslut som, om det innebär att uppgifter lämnas ut, inte kan överklagas eller inhiberas. Denna konsekvens inger regeringen betänkligheter med tanke på de viktiga allmänna intressen som sekretessen i sådana mål kan tänkas avse att skydda.[18]

Proposition 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna

I prop. 1995/96:22 *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna* föreslogs nedflyttning av ytterligare ett stort antal måltyper från kammarrätt till länsrätt. Härvid anförde regeringen bl.a. följande.

> En av grundtankarna bakom det reformarbete som på senare år har bedrivits inom rättsväsendet är att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i första instans, dvs. den första domstolsprövningen ska ske i tingsrätt respektive länsrätt. Arbetet med att flytta ner målen i instanskedjan från kammarrätterna till länsrätterna har skett etappvis och närmar sig nu sin slutfas.[19]

Vad gäller sekretessmålen hänvisade regeringen till vad som sagts i prop. 1994/95:27 om att frågan om nedflyttning av sekretessmålen krävde ytterligare överväganden.[20]

---

[18] Prop. 1994/95:27 s. 154. Lagändringarna som föreslogs i propositionen innebar att bl.a. kommunalbesvärsmål, mål om kameraövervakning, körkortstillstånd m.fl. flyttades ner från kammarrätt till länsrätt. Vidare infördes för bl.a. biståndsmål och socialförsäkringsmål krav på prövningstillstånd i ledet länsrätt (förvaltningsrätt) – kammarrätt.
[19] Prop. 1995/96:22 s. 87.
[20] A. a. s. 88.

Målutredningen

Målutredningen anförde i sitt betänkande *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44) att det var tveksamt om det, utöver förturshantering, är befogat att utifrån kravet på särskild skyndsamhet ha en förkortad instanskedja för sekretessmålen. Vidare anförde Målutredningen att om överprövningen av förvaltningsmyndigheters beslut flyttas ned från kammarrätt till förvaltningsrätt kommer även praxisbildningen när det gäller allmänna handlingar att ske på ett större antal domstolar än i dag (tolv förvaltningsrätter jämfört med fyra kammarrätter). Målutredningen fann dock att det ändå fanns anledning att närmare överväga om domstolsprövningen av sekretessmålen bör inledas i förvaltningsrätt, särskilt med anledning av att antalet förvaltningsrätter i första instans har reducerats från 23 till 12. Om det vid ett sådant övervägande bedöms nödvändigt med en förkortad instanskedja, t.ex. för att tillförsäkra en god praxisbildning, borde det, enligt Målutredningen, prövas om språngrevision[21] är att föredra framför att inleda domstolsprövningen i kammarrätt.[22]

Av remissutfallet rörande Målutredningens ställningstagande rörande frågan om förkortad instanskedja för sekretessmålen framgår bl.a. följande. *Förvaltningsrätterna i Göteborg, Stockholm* och *Växjö* instämde i utredningens bedömning att det saknas skäl för en förkortad instanskedja för sekretessmålen. *Kammarrätten i Göteborg* uttalade sig positivt till nedflyttning men ansåg att det fanns behov av ytterligare analys. *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Tullverket* och *Arbetsmiljöverket* ställde sig tveksamma till och *Naturvårdsverket*, *Riksgälden* och *Jordbruksverket* avstyrkte en nedflyttning av sekretessmålen till förvaltningsrätt med hänsyn till att det i praktiken innebär att prejudikatbildningen läggs på förvalt-

[21] Språngrevision är ett sätt att åstadkomma en förkortad instanskedja med två domstolsinstanser. Med språngrevision avses att en part med förbigående av mellaninstansen kan överklaga ett avgörande från den lägsta domstolsinstansen direkt till den högsta instansen, dvs. t.ex. från förvaltningsrätt direkt till Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt Målutredningen skulle det knappast anses lämpligt att Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen skulle meddela prövningstillstånd för ändrings- och granskningsfall. Språngrevision skulle därför innebära att möjligheten att få till stånd en rättelse i tingsrättens eller förvaltningsrättens avgörande i princip försvann. En sådan ordning skulle, enligt Målutredningen, under vissa förhållanden i och för sig kunna tänkas vara acceptabel för vissa typer av mål, om det anses nödvändigt att korta instanskedjan (SOU 2010:44 s. 364 f.).
[22] A. a. s. 407.

ningsrätterna. *Förvaltningsrätten i Stockholm* ansåg att en lämplig ordning vore att ett beslut av en underinstans normalt inte får verkställas innan beslutet vunnit laga kraft. *Kammarrätten i Sundsvall* ansåg att språngrevision är att föredra framför att inleda domstolsprövningen i kammarrätt. *Kammarrätten i Sundsvall* såg dessutom ett behov av en förändrad modell för praxisbildning vid gynnande beslut och angav som ett möjligt alternativ s.k. hiss. *Förvaltningsrätten i Uppsala* ansåg att om sekretessmålen inleds i förvaltningsrätt bör rätten bestå av tre lagfarna domare och att det måste tillskapas möjlighet att överklaga gynnande beslut i syfte att få till stånd prejudikatbildning.

Ds 2010:17 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess

I promemorian *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess* (Ds 2010:17) lämnades förslag om nedflyttning av ytterligare måltyper från kammarrätt till förvaltningsrätt. Beträffande sekretessmålen gjordes i promemorian bedömningen att frågan om nedflyttning från kammarrätt till förvaltningsrätt borde övervägas i ett annat sammanhang.[23]

Proposition 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess

Regeringen instämde i den bedömning som gjorts i Ds 2010:17 och anförde att förändringar av instansordningen i sekretessmål kräver överväganden som inte kunde ske inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet.[24]

[23] Ds 2010:17 s. 111 ff.
[24] Prop. 2012/13:45 s. 83.

15.4 Bakgrund till regeln att endast sökanden får överklaga

Något som särskiljer sekretessmålen från andra förvaltningsrättsliga mål är att det endast är den sökande som får överklaga ett beslut att inte lämna ut en allmän handling eller att lämna ut den med förbehåll.

Detta har sin bakgrund i att lagstiftaren prioriterat intresset av offentlighetsprincipens effektivitet framför andra skyddsvärda enskilda och allmänna intressen. Det har i olika lagstiftningssammanhang framförts önskemål om att klagorätten borde utvidgas så att t.ex. den som anser sig bli lidande av att en handling lämnas ut eller ett allmänt ombud för att bevaka prejudikatbildningen får rätt att överklaga.[25] Sådana önskemål har dock avvisats.[26] Departementschefen uttalade i prop. 1975/76:160 bl.a. följande.

> Även enligt min mening talar starka skäl mot en utvidgning av klagorätten till att gälla andra personer än sökanden. De i och för sig beaktansvärda fördelar som skulle kunna tänkas följa med en sådan utvidgning kan inte uppväga de nackdelar som skulle bli oundvikliga. Det är enligt min mening uppenbart att utvidgningen skulle kunna äventyra vad som ofta har avgörande betydelse, när offentlighetsprincipen skall tillämpas, nämligen att prövningen sker snabbt.[27]

[25] Se uttalanden från remissinstanserna i prop. 1975/76:160 om denna fråga. *Regeringsrätten* uttalade att den omständigheten att endast avslagsbeslut får överklagas medförde att lägre instanser kunde befaras "för säkerhets skull" vägra utlämnande av handling i alla tveksamma fall. Vidare utestängdes enskild, vars intresse skyddas av sekretess, från att tillvarata sin rätt besvärsvägen. Av praktiska hänsyn torde dock enligt regeringsrätten få godtagas att även framgent endast avslagsbeslut var överklagbara. Måhända borde dock ett nytt läge anses föreligga om, som föreslås, kammarrätt blir första domstolsinstans i sekretessmål. Man kunde då tänka sig möjligheten av att låta företrädare för allmänna och enskilda skyddsintressen få överklaga kammarrätts beslut, enligt vilket handling skall utlämnas. På så vis skulle erhållas en mera allsidig judikatur i slutinstansen. Enligt *Svenska sparbanksföreningen* var det utan tvekan offentlighetshämmande att endast avslagsbeslut i mål om utbekommande av allmän handling kan överklagas. Den omständigheten gjorde att lägre instanser tenderat att vägra utlämnande utan stöd för åtgärden i någon materiell sekretessregel. Från praktiska synpunkter torde det dock få anses riktigt att endast avslagsbeslut skall kunna överklagas. *Svea hovrätt* förordade att frågan om besvärsrätt även i fråga om positiva beslut i vissa fall skulle bli föremål för ytterligare prövning. *Sveriges domareförbund* ansåg att ur allmän rättvisesynpunkt skäl talade för att besvärsrätt borde tillkomma ej blott den som begär utlämnande av en handling utan även den som lider skada genom utlämnandet och att sådan prövningsbefogenhet var angelägen jämväl med hänsyn till prejudikatbildningen. Frågan om besvärsrätt för den som lider skada genom att en handling utlämnas borde därför enligt förbundets mening ytterligare övervägas (s. 199).

[26] Prop. 1975/76:160 s. 203 f. och prop. 1979/80:2 Del A s. 363.

[27] Prop. 1975/76:160 s. 204.

Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2003 ref. 18 prövat frågan om talerätt avseende beslut om att få ut allmänna handlingar i mål om resning. Högsta förvaltningsdomstolen har därvid uttalat att det normalt inte kan bli fråga om att ge företrädare för intressen som kolliderar med sökandens, möjlighet att resningsvägen få till stånd den överprövning som överklagandereglerna på området förvägrar dem. För att sådan talerätt ska medges måste enligt Högsta förvaltningsdomstolen erfordras mycket speciella skäl, knutna till ett alldeles exceptionellt enskilt fall. Ett sådant fall skulle enligt Högsta förvaltningsdomstolen kunna vara, att det organ som av domstol förelagts att lämna ut en handling hävdar, att det över huvud inte utgör någon myndighet och därför inte omfattas av lagregleringen om allmänna handlingar; jfr RÅ 1984 2:101.[28]

I det aktuella målet var sökanden i resningsärendet den myndighet vars beslut hade ändrats efter överklagande. Högsta förvaltningsdomstolen erinrade om att i den ordinarie överklagandeprocessen gäller principen, att en statlig förvaltningsmyndighet – även om den skulle företräda intressen, som påtagligt berörs av annan myndighets beslut – inte utan uttryckligt författningsstöd får föra talan mot detta beslut samt uttalade vidare följande. Principen har i praxis överförts till att också gälla frågan om talerätt i resningsärende (se RÅ 1991 not. 431). En myndighet kan alltså i princip inte heller resningsvägen angripa ett kammarrättsavgörande varigenom myndighetens beslut att vägra utlämnande av en där förvarad handling upphävts (se RÅ 1981 2:18).

I RÅ 2005 ref. 88 uttalade Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. följande avseende talerätten i sekretessmål i förhållande till Europakonventionen och EU-rätten.

> Artikel 6 i Europakonventionen innebär att den enskilde har rätt till domstolsprövning i frågor som gäller civila rättigheter och skyldigheter. Innebörden av begreppet civila rättigheter och skyldigheter har utvecklats och preciserats genom en omfattande rättspraxis. Denna ger inte stöd för uppfattningen att – som M. hävdar – den enskildes skydd omfattar sådana indirekta effekter på den enskildes civila rättigheter som M. pekar på. Frågan om utlämnande av handlingarna kan således inte anses gälla M. på ett sådant sätt att artikel 6 är tillämplig. Föreskrifterna i Europakonventionen har således ingen betydelse för bedömningen av frågan om M. har rätt att vara part i målet. Det av M.

[28] Se också Ragnemalm (1985).

åberopade direktivet har införlivats i svensk rätt, vilket inte har medfört att M. erhållit några andra eller mer omfattande rättigheter än som följer av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Något annat följer inte heller av förvaltningsrättsliga principer.

15.5 Handläggningen av sekretessmål i kammarrätterna

Sekretessmålen ska enligt 2 kap. 15 § TF behandlas skyndsamt. Av kammarrätternas arbetsordningar och de enkätsvar som utredningen fått in framgår att rutinerna för handläggning av sekretessmålen skiljer sig åt mellan de fyra kammarrätterna.

Kammarrätten i Göteborg uppger att sekretessmålen fördelas jämnt på alla avdelningar och att kammarrätten har särskilda föredragande för sekretessmålen. Domstolen har specialiserade beredningsansvariga, referenter och föredragande på varje avdelning och kan sätta samman specialsitsar vid behov.

Kammarrätten i Jönköping uppger att sekretessmålen endast lottas på en av kammarrättens två avdelningar. Vid vidarefördelningen på referent bevakas att denne är i tjänst för att tillgodose en snabb handläggning. Ingen av föredragandena på den aktuella avdelningen har för närvarande beredning av sekretessmål som särskild uppgift. Beredningen sköts oftast av referenten själv. Ett par av föredragandena biträder dock relativt ofta i beredningen. Domstolen har inte särskilda sekretessmålssitsar.

Kammarrätten i Sundsvall uppger att sekretessmålen koncentreras till en grupp med tre målansvariga domare och en adjungerad ledamot. Till gruppen är två föredragande knutna. Det är dessa två föredragande, de tre målansvariga domarna och den adjungerade ledamoten som ansvarar för att föredra målen. Det finns inte några särskilda sekretessmålssitsar. Däremot är vanligen någon av de fyra ledamöterna i gruppen referent när målet föredras för avgörande.

Kammarrätten i Stockholm uppger att mål som gäller sekretess till skydd för rikets säkerhet och underrättelseverksamhet handläggs på en avdelning. Vissa mål som gäller personuppgiftslagen (1998:204) m.m. handläggs på en annan avdelning. I övrigt fördelas sekretessmålen i princip jämnt mellan kammarrättens avdelningar. Domstolen har inte särskilda föredragande för sekretessmål men alla föredragande handlägger inte denna måltyp. Domstolen har inte särskilda sekretessmålssitsar.

Statistik

Kammarrätterna avgjorde under 2013 cirka 990 sekretessmål (här avses endast mål enligt TF och OSL, målkod 2801). Övriga mål som sorteras under denna målkategori är mål enligt personuppgiftslagen, lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och övriga författningar om behandling av personuppgifter i vissa myndigheters verksamhet såvitt gäller beslut om rättelse och information.

Statistikuppgifter från åren 2008–2013 visar att det på Kammarrätten i Stockholm skett en ökning av antalet avgjorda sekretessmål med cirka 180 mål från 2008 jämfört med 2013. Även Kammarrätten i Göteborg och Kammarrätten i Jönköping visar en viss ökning av antalet avgjorda sekretessmål medan Kammarrätten i Sundsvall ligger på ungefär samma antal.

Tabell 15.1 Avgjorda sekretessmål[29] i kammarrätterna 2008–2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kammarrätten i Göteborg	220	204	228	244	256	237
Kammarrätten i Jönköping	113	127	133	120	168	159
Kammarrätten i Stockholm	313	350	408	414	445	490
Kammarrätten i Sundsvall	109	113	101	99	94	104
Totalt	**755**	**794**	**870**	**877**	**963**	**990**

15.6 Domstolarnas inställning

Utredningen har i en enkät till alla förvaltningsrätter och kammarrätter bl.a. ställt frågor om nackdelar och fördelar med att sekretessmålen avgörs av förvaltningsrätt som första instans i stället för av kammarrätt. Nedan följer en sammanfattning av de svar som inkommit.

[29] Tabellen innehåller endast mål enligt TF och OSL.

Förvaltningsrätterna

De flesta förvaltningsrätterna uppger att av instansordningsskäl bör sekretessmål hanteras som övriga mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. med förvaltningsrätt som första instans. Tyngdpunkten i dömandet kommer då att ligga i första instans och instansordningen blir därmed konsekvent för allmänheten. Det finns dock vissa förvaltningsrätter som är tveksamma till en nedflyttning. De anledningar som anges är bl.a. att det finns en risk för att antalet sekretessmål på mindre eller medelstora domstolar blir så litet att domarna inte får möjlighet att bygga upp en tillräcklig kompetens på området, att det är fråga om förtursmål som kommer att ta resurser från övriga mål och som på grund av sin omfattning kan låsa upp en domare för längre tid. Vidare anges att en nedflyttning skulle kräva stora resurser i form av utbildning m.m. samt att det inte kan ske utan resurstillskott.

Flera förvaltningsrätter anför att eftersom målen ska handläggas skyndsamt bör krav på prövningstillstånd gälla i kammarrätten. Vidare uppger flertalet förvaltningsrätter att sekretessmålen inte lämpar sig för nämndemannamedverkan på grund av dels skyndsamhetskravet, dels hanteringen av ett omfattande skriftligt processmaterial som många gånger innefattar uppgifter som omfattas av sekretess.

Några förvaltningsrätter uppger att sekretessmålen i förvaltningsrätten kan lämpa sig för avgörande av två eller tre domare eller att det i vart fall bör övervägas i vilken sits sekretessmålen ska avgöras vid en nedflyttning.

En nackdel som nämns med en nedflyttning av sekretessmålen är att det skulle innebära en fördröjning av det slutliga beslutet i frågan om utlämnande eftersom instanskedjan förlängs.

En förvaltningsrätt tar upp frågan om prejudikatbildningen skulle försvåras, särskilt om en handling lämnas ut av förvaltningsrätt och ingen kan klaga på domen. För att motverka risken att prejudikatbildningen försvåras bör därför övervägas om inte den myndighet som fattat beslutet att inte lämna ut en handling eller lämnat ut den med förbehåll skulle kunna vara klagoberättigad i fråga om domen om utlämnande.

Vidare anför en förvaltningsrätt att man vid en eventuell nedflyttning av sekretessmålen bör införa en bestämmelse som innebär

att en dom om utlämnande av allmän handling inte får verkställas förrän domen vunnit laga kraft eller att myndigheten dessförinnan beslutat att lämna ut handlingen. En annan lösning kan vara att endast en eller ett fåtal förvaltningsrätter prövar sekretessmål i första instans.

Kammarrätterna

Kammarrätterna har bl.a. framfört följande synpunkter. Det som talar mot en nedflyttning är att sekretessmålen är enpartsmål där möjligheten att få målen överprövade är begränsat till de fall då förvaltningsrätten sagt nej till utlämnande vilket kan ha betydelse för möjligheterna att skapa en enhetlig praxis. Vidare kan en nedflyttning medföra en försämrad praxisbildning genom att merparten av avgörandena kommer att stanna hos förvaltningsrätt och inte bli allmänt kända. Sistnämnda konsekvens förstärks genom att förvaltningsrättsbeslut som innebär utlämnande inte kan bli föremål för överprövning. Möjligen kan övervägas en ordning som ger förvaltningsrätt rätt att bestämma att ett sådant avgörande får giltighet först vid laga kraft.

Vidare har anförts att en fördel med nedflyttning skulle vara att en sådan innebär en avlastning för kammarrätterna, särskilt om prövningstillstånd införs.

Flera kammarrätter påpekar att det kan finnas en risk för försening av handläggningen om sekretessmålen flyttas ned till förvaltningsrätten. En nackdel är att det kan ta längre tid att få ett lagakraftvunnet avgörande på grund av att det tillkommer en instans och att tvåpartsförhållandet kan innebära längre kommuniceringstid. En kammarrätt anför dock att handläggningen kan bli snabbare i förvaltningsrätten än i kammarrätten som första instans. Detta kan dock innebära en större risk för felaktiga beslut att lämna ut en handling.

En kammarrätt anför att det inte finns några principiella hinder mot en nedflyttning av sekretessmålen till förvaltningsrätterna. En sådan ordning måste dock kompletteras med att beslutande myndighet blir motpart. Ett felaktigt beslut att lämna ut en handling blir oåterkalleligt utan en offentlig part som överklagar och begär inhibition.

15.7 Överväganden

Utredningen ska enligt direktiven överväga om det finns sakliga skäl för att den första domstolsprövningen i sekretessmål ska ske i kammarrätten. Nedan redovisas först vad som särskiljer sekretessmålen från övriga mål i förvaltningsrätten. Därefter redogörs för utredningens bedömning samt för ett alternativ till denna bedömning.

15.7.1 Vad skiljer sekretessmålen från andra mål?

Sekretessmålen är särpräglade på flera sätt. En viktig omständighet vad gäller sekretessmålen är att den rättighet som prövas, nämligen rätten att få ta del av allmänna handlingar, är grundlagsreglerad i 2 kap. 1 § TF. Detta innebär i sig en markering av den vikt som lagstiftaren lagt vid denna rättighet som är ett uttryck för offentlighetsprincipen.[30]

Varje begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF anges noga i en särskild lag eller, om så i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag vartill den förstnämnda lagen hänvisar.[31] Det är dock inte bara rätten att få ta del av allmänna handlingar som är grundlagsreglerad utan även hur en begäran att få ta del av allmänna handlingar ska hanteras. De grundläggande bestämmelserna om domstolsprövning i sekretessmål finns i TF. Mer detaljerade regler om instansordningen finns i OSL.

Sekretessmål ska enligt 2 kap. 15 § TF handläggas skyndsamt. Det har således ansetts så angeläget att frågor om utlämnande av allmän handling handläggs skyndsamt att detta är reglerat i grundlag. Det finns i förvaltningsdomstolarna även andra måltyper som generellt sett ska hanteras skyndsamt eller som har tidsfrister som

[30] Offentlighetsprincipen infördes genom Sveriges första tryckfrihetsförordning år 1766 och har således gamla anor i det svenska samhället. Offentlighetsprincipen har stor betydelse för det demokratiska styrelseskicket och för medborgarnas rättssäkerhet. I prop. 1975/76:160 s. 70 uttalade departementschefen ”Man kan något förenklat säga att offentlighetsprincipen fyller tre huvudändamål. Den utgör garanti för rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret”.

[31] Som angetts ovan är den lag som avses OSL.

gör dem till förtursmål. Det finns dock ingen annan måltyp som har ett grundlagsreglerat skyndsamhetskrav.[32]

En annan omständighet som skiljer sekretessmålen från övriga mål i förvaltningsdomstolarna är att det endast är sökanden som har klagorätt. Det finns således ingen motpart, varken allmän eller enskild, som kan överklaga ett beslut av en myndighet eller domstol att lämna ut en allmän handling. Detta innebär att det endast är de fall där en myndighet eller domstol har avslagit en begäran om att få ut en allmän handling eller lämnat ut den med förbehåll som kan bli föremål för prövning.

15.7.2 Sekretessmålen ska fortsatt prövas av kammarrätten som första instans

Bedömning: Det finns sakliga skäl för att sekretessmålen fortsatt ska prövas av kammarrätten som första instans. Sekretessmålen bör inte flyttas ned till förvaltningsrätterna.

Det finns vissa argument för nedflyttning

Det främsta argumentet för nedflyttning av sekretessmålen till förvaltningsrätterna är den principiella inställningen att tyngdpunkten i de allmänna förvaltningsdomstolarna ska ligga i första instans. Om sekretessmålen flyttas ned till förvaltningsrätterna så uppnås vidare en enhetlig instansordning i förvaltningsdomstolarna vilket också talar för en nedflyttning.

De andra argument som kan framföras talar egentligen inte direkt för en nedflyttning, utan är snarare argument som talar emot att sekretessmålen prövas i kammarrätten som första instans. Dessa argument har gemensamt att de tar sikte på att sekretessmålen var-

[32] De detaljerade reglerna om instansordningen finns som tidigare nämnts i OSL medan rätten att överklaga ett beslut att inte lämna ut en allmän handling eller att lämna ut den med förbehåll samt skyndsamhetskravet regleras i TF. De överväganden som ligger bakom bestämmelserna i både TF och OSL gjordes dock i ett grundlagsärende och får därför anses väga tungt.

ken är av sådan vikt[33] eller av sådan svårighetsgrad att de behöver prövas av kammarrätten i första instans, dvs. att de behöver prövas av en tredomarsits.

Ytterligare argument som kan anföras för en nedflyttning är att handläggningen skulle kunna gå snabbare i förvaltningsrätterna då förvaltningsrättens sammansättning normalt sett utgörs av en ensam domare (detta förutsätter dock att nämndemän inte deltar i dessa mål).

Det finns sakliga skäl för att sekretessmålen fortsatt ska prövas av kammarrätten som första instans

Som angetts ovan i avsnitt 15.7.1 skiljer sig sekretessmålen från övriga måltyper i allmän förvaltningsdomstol på flera sätt. Dessa skillnader har betydelse för frågan om sekretessmålen ska prövas av förvaltningsrätten eller kammarrätten som första instans.

Det allra viktigaste argumentet mot att flytta ned sekretessmålen till förvaltningsrätten anser utredningen ligger i det faktum att sekretessmålen rör en grundlagsreglerad rättighet, nämligen rätten att få ta del av allmänna handlingar, samt att det för sekretessmålen dessutom finns ett grundlagsreglerat krav på skyndsamhet. Det har av lagstiftaren ansetts så angeläget att frågor om utlämnande av allmän handling handläggs skyndsamt att detta är reglerat i grundlag. Om sekretessmålen flyttas ned till förvaltningsrätten förlängs instanskedjan med en instans. Detta innebär att det uppstår en fördröjning av det slutliga beslutet i frågan om utlämnande. En sådan ordning skulle således kunna komma i konflikt med det nämnda grundlagsfästa skyndsamhetskravet.

Vad gäller svårighetsgraden på sekretessmålen så är det en komplicerad och omfattande lagstiftning det handlar om. Det finns också fog för att hävda att det, precis som för skattemålen, krävs en viss systemförståelse för att kunna handlägga sekretessmålen. I detta sammanhang måste hänsyn tas till att antalet sekretessmål som finns är lågt i förhållande till t.ex. antalet skattemål. Sekretessmålen är en relativt liten målgrupp (cirka 990 stycken

[33] Domstolsutredningen anförde härvid att ”[F]rågan 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.” SOU 1991:106 s. 407.

avgjorda mål totalt för 2013), varav nästan hälften av målen avgörs av Kammarrätten i Stockholm. En nedflyttning till förvaltningsrätterna skulle innebära att vissa förvaltningsrätter endast skulle erhålla enstaka sekretessmål. Detta innebär utmaningar på flera sätt för förvaltningsrätterna avseende bl.a. kompetens, kvalitet och organisation.

En domare i förvaltningsrätt kan visserligen redan i dag 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. Även om detta innebär att de flesta domare hanterar sekretessfrågor relativt regelbundet så anser utredningen inte att dessa situationer är helt jämförbara med situationen att överpröva beslut om utlämnande av allmän handling som fattats av myndighet. Ett sådant ärende kan röra alla de vitt skilda sekretessbestämmelser som finns i OSL och kräver därför särskild kompetens och erfarenhet hos de domare som ska hantera sekretessmålen.

Av betydelse i detta sammanhang är också den viktiga skillnaden jämfört med andra måltyper i förvaltningsrätt, nämligen att det inte finns någon motpart i sekretessmålen, utan det är endast den sökande som har klagorätt. Utredningen anser att det faktum att endast den sökande kan överklaga ett beslut att inte lämna ut en allmän handling eller att lämna ut den med förbehåll innebär att särskilda krav måste ställas på de domstolar och domare som ska pröva dessa mål. Eftersom det inte finns någon motpart som kan överklaga då en domstol beslutar att lämna ut en allmän handling är det extra viktigt att besluten blir riktiga. Domarnas kompetens och erfarenhet blir då av avgörande betydelse. Den omständigheten att det inte finns någon motpart kan också innebära en risk för att lägre instanser (myndigheterna) ”för säkerhets skull” vägrar lämna ut en handling i tveksamma fall. Detta kan i sin tur innebära att den sökande måste använda sig av överklagandeinstitutet för att få ut den allmänna handlingen vilket påverkar hur snabbt den sökande kan få ta del av den aktuella allmänna handlingen.[34]

[34] Jfr uttalanden i doktrinen att sökandens behov av handlingen i regel är kortvarigt och att en sen offentlighet därför många gånger kan vara detsamma som ingen offentlighet alls. Bohlin (1988) s. 237.

Sekretessmålens komplexitet samt deras uttalade förturskaraktär (som är grundlagsfäst) kan innebära svårigheter för en mindre förvaltningsrätt att hantera denna måltyp. Ett omfattande sekretessmål skulle kunna ta en eller flera domare i anspråk på heltid.[35] 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.

Mot bakgrund av det låga antalet sekretessmål och den sårbarhet som skulle uppstå vid de förvaltningsrätter som endast skulle erhålla ett fåtal sekretessmål per år är utredningen tveksam till om det grundlagsreglerade skyndsamhetskravet skulle kunna upprätthållas vid alla förvaltningsrätter. Utredningens mening är att det låga antalet sekretessmål starkt talar emot att flytta ned målen till förvaltningsrätten.[36]

Utöver detta kan diskuteras rationaliseringsaspekter. Utredningen har i avsnitt 8 föreslagit att skattemålen som huvudregel ska hanteras av tvådomarsitsar i förvaltningsrätten. Om sekretessmålen skulle flyttas ned till förvaltningsrätterna bedömer utredningen att det skulle vara önskvärt med tvådomarsitsar även i dessa mål (se mer nedan i avsnitt 15.7.3). Önskemål om förstärkt sits vid en nedflyttning till förvaltningsrätt har också framförts av flera förvaltningsrätter i utredningens enkät. Om man flyttar ned sekretessmålen till förvaltningsrätt och samtidigt ändrar domförhetsreglerna blir eventuella rationaliseringsvinster små. Två förvaltningsrättsdomare kostar inte mycket mindre än tre kammarrättsdomare. Om också nämndemän ska delta i sekretessmålen i förvaltningsrätt blir besparingen i princip obefintlig och om en motpart dessutom skulle tillskapas skulle det nya systemet sannolikt bli mer kostsamt än det som finns i dag.

Utredningen noterar slutligen att det inte framkommit någon kritik mot kammarrätternas hantering av sekretessmålen. Målsättningen för de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhet är att målen ska handläggas på ett effektivt och rättssäkert sätt. Att ändra något för sakens skull är oftast inte en bra lösning. Förändringar

[35] I enkätsvaren framkommer att flera förvaltningsrätter ser att det finns en risk för att antalet sekretessmål på mindre eller medelstora domstolar blir så litet att domarna inte får möjlighet att bygga upp en tillräcklig kompetens på området, att det är fråga om förtursmål som kommer att ta resurser från övriga mål och som på grund av sin omfattning kan låsa upp en domare för längre tid.

[36] Det är i och för sig tänkbart att flytta ned sekretessmålen men att de koncentreras till ett mindre antal förvaltningsrätter (se mer nedan i avsnitt 15.7.3).

bör endast ske om man har anledning att tro att den nya ordningen ska bli bättre eller i vart fall inte sämre (om anledningen till förändringen är att man vill uppnå en enhetlig instansordning måste förändringen inte innebära en förbättring). Utredningen kan inte se att det finns något som talar för att hanteringen av sekretessmålen skulle bli mer rättssäker eller mer effektiv i förvaltningsrätterna, mot bakgrund av de utmaningar som angetts ovan.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns sakliga skäl för att fortsatt låta sekretessmålen prövas av kammarrätten som första instans.

15.7.3 Alternativet att flytta ned sekretessmålen till förvaltningsrätten som första instans

Utredningen har ovan kommit fram till att det finns sakliga skäl får att sekretessmålen fortsatt prövas av kammarrätten som första instans. I syfte att belysa frågan om hanteringen av sekretessmålen i allmän förvaltningsdomstol så grundligt som möjligt kommer utredningen i detta avsnitt att göra en beskrivning av de frågeställningar som uppstår och som behöver lösas om sekretessmålen skulle hanteras av förvaltningsrätterna i första instans.

Mot bakgrund av att sekretessmålen är en liten målgrupp (år 2013 avgjordes totalt 990 sekretessmål på de fyra kammarrätterna) behöver vid en nedflyttning till förvaltningsrätt ställning tas till om alla förvaltningsrätter ska handlägga sekretessmål. Utredningen instämmer i de farhågor som framkommit i enkätsvaren om att vissa förvaltningsrätter kommer att erhålla mycket få sekretessmål per år. Detta medför svårigheter att skapa och upprätthålla kompetens på området vilket i sin tur påverkar prejudikatbildningen. Det skapar också en sårbarhet då ett omfattande sekretessmål kan ta en eller flera domare i anspråk på heltid, vilket på en mindre domstol skulle kunna påverka hela domstolens arbete och göra skyndsamhetskravet svårt att upprätthålla. Utredningen anser mot denna bakgrund att om sekretessmålen flyttas ned till förvaltningsrätt bör de koncentreras till ett mindre antal förvaltningsrätter. Med hänsyn till det begränsade antalet mål och den relativt komplexa lagstiftning som är i fråga, bör sekretessmålen vid en nedflyttning, enligt utredningens mening spridas på högst fyra förvaltningsrätter. Detta

skulle kunna innebära att respektive förvaltningsrätt fick ungefär samma målmängd som de fyra kammarrätterna har i dag.

Valet av vilka förvaltningsrätter som skulle hantera sekretessmålen kommer att påverka vilka och hur många kammarrätter som skulle hantera sekretessmålen. Av hänsyn till prejudikatintresset är det enligt utredningens mening önskvärt att minst två kammarrätter hanterar sekretessmålen.

Vad gäller hanteringen av sekretessmålen om de flyttas ned till förvaltningsrätt i första instans så kan diskuteras om det bör tillskapas en motpart. Det är självklart tänkbart att tillskapa en motpart även om sekretessmålen fortsatt prövas av kammarrätten som första instans. Följande diskussion är relevant även avseende det alternativet. En motpart skulle kunna överklaga beslut av domstol att lämna ut en allmän handling och därmed bidra till att allmänna handlingar inte lämnas ut felaktigt. En motpart i sekretessmålen skulle även kunna underlätta prejudikatbildningen.

För det fall att en motpart skulle införas medför detta en rad frågeställningar. För det första är det inte helt uppenbart vem som är motpart i alla situationer. Är det myndigheten som nekar att lämna ut en allmän handling eller är det en enskild som handlingen berör? Om det är en allmän handling som rör myndighetens verksamhet kan det kanske vara självklart att det är myndigheten som bör ha talerätt men om handlingen rör en enskild person är det inte lika självklart. Ska den enskilde alltid få besked om att någon begärt ut en handling som rör denne? I annat fall är det svårt för den enskilde att ens veta att det finns ett beslut att överklaga. I en situation med en enskild som kan ha talerätt kan det också uppstå problem med att domen aldrig vinner laga kraft då den taleberättigade inte kan delges då man kanske inte vet vem det är.

Om en offentlig motpart skulle införas är frågan vilken offentlig part detta skulle kunna vara. Att låta den beslutande myndigheten träda in som part i domstolsprocessen framstår som mindre lämpligt av flera skäl. För det första så kan det inte anses tillhöra myndighetens verksamhet att tillvarata alla de allmänna och enskilda intressen som kan beröras av de aktuella handlingarna. Dessutom skulle en rätt för myndigheten att överklaga ett domstolsbeslut att lämna ut handlingar eller att ta bort ett förbehåll som myndigheten uppställt kunna uppfattas som att myndigheten försvårar för sökanden att få ut handlingarna. Vidare tillkommer att den myn-

dighet som beslutat att inte lämna ut en handling eller att lämna ut den med förbehåll inte nödvändigtvis är skickad att identifiera eventuella rättsfrågor som är intressanta. Domstolsutredningen diskuterade i sitt betänkande om Justitiekanslern (JK) vore en lämplig myndighet att föra fram de mål som behöver föras fram för prejudikatbildning men fann att JK:s funktion skulle kunna innebära att JK i en del av de fall det gäller skulle ha anledning att företräda båda parters intressen.[37]

Redan med dagens hantering av sekretessmål är det så att det inte finns någon motpart. Det är som beskrivits ovan endast den sökande som kan överklaga ett beslut att avslå en begäran att få ta del av en allmän handling eller att lämna ut en allmän handling med förbehåll. Detsamma gäller i dag vid överklagande av kammarrättens dom. Prejudikatbildningen är således redan i dag begränsad avseende sekretessmålen. Slutsatsen blir att en nedflyttning av sekretessmålen till förvaltningsrätten inte nödvändigtvis betyder att en motpart ska införas.

Utredningen har i avsnitt 8 föreslagit att skattemålen som huvudregel ska hanteras av tvådomarsitsar i förvaltningsrätten. Om sekretessmålen skulle flyttas ned till förvaltningsrätterna uppkommer frågan om det finns ett behov av att vara mer än en lagfaren domare i sekretessmålen. Sekretessmålen avser komplicerad lagstiftning och kan också vara omfattande med mycket material. Dessutom skulle förvaltningsrätten bli sista instans i flertalet mål precis som kammarrätten är i dag. Detta talar för att förvaltningsrättens sammansättning förstärks i dessa mål. Ett system med två lagfarna domare i sekretessmålen skulle innebära att skillnaden mot dagens tredomarsitsar i kammarrätten blir mindre. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det skulle vara önskvärt med tvådomarsitsar även i sekretessmålen.

Frågan om tvådomarsitsar sammanhänger med frågan om nämndemannamedverkan. Förvaltningsrätten är normalt sett domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Vad gäller frågan om nämndemannamedverkan i sekretessmål bör följande beaktas. Den inledande prövningen i ett sekretessmål är av rent juridisk och teknisk natur. Det finns således inte utrymme för bedömningar av det slag där lekmannainflytandet kommer till sin rätt. Även andra

[37] SOU 1991:106 s. 407 ff.

skäl talar emot nämndemannamedverkan i sekretessmål. Det finns rent principiellt anledning att begränsa antalet personer som hanterar handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Denna aspekt är extra viktig avseende handlingar som berörs av utrikessekretess, försvarssekretess eller som härrör från Säkerhetspolisen.[38] Av dessa skäl gör utredningen bedömningen att det inte är lämpligt med nämndemannamedverkan i sekretessmål.

En annan fråga som uppkommer vid en nedflyttning av sekretessmålen till förvaltningsrätt är om krav på prövningstillstånd bör gälla till kammarrätten. Det finns visserligen skäl som kan tala för fri fullföljd (grundlagsskyddad rättighet, prejudikatbildning etc.). Det faktum att det i dag är prövningstillstånd till Högsta förvaltningsdomstolen talar enligt utredningens mening dock för att det ska vara det även till kammarrätten vid en nedflyttning.

Om sekretessmålen flyttas ned kan diskuteras om målen fortsatt ska prövas också av HFD. En förlängning av instanskedjan kan innebära en konflikt med det grundlagsreglerade skyndsamhetskrav som gäller i sekretessmålen. Detta talar för att instanskedjan i så fall kortas ned. Samtidigt anser utredningen att sekretessmålen inte bör ha kammarrätten som sista instans. Att HFD inte skulle pröva sekretessmålen överhuvudtaget är enligt utredningens mening inte ett alternativ. Sekretessmålen rör tillämpningen av offentlighetsprincipen som är av grundläggande betydelse för vårt samhällsskick. Att dessa mål skulle stanna i kammarrätten framstår mot denna bakgrund som olämpligt. Om det ändå anses önskvärt med en förkortad instanskedja skulle kunna övervägas att införa s.k. språngrevision (se fotnot 21). Krav på prövningstillstånd bör gälla i HFD.

Utredningen noterar slutligen att en nedflyttning av sekretessmålen skulle innebära bl.a. att överprövningen av förvaltningsrätternas egna utlämnandebeslut måste regleras särskilt. Det finns också andra regler om överprövning som kan behöva justeras.

[38] Regeringen uttalade i prop. 1994/95:27 att fallen med allmänna handlingar som förvarades hos t.ex. JK, en av regeringen särskilt tillsatt undersökningskommission, Säkerhetspolisen eller annan myndighet under regeringen ingav betänkligheter. Regeringen ansåg att det förslag som Domstolsutredningen lämnat som innebar att målgruppen i sin helhet fördes till länsrätt med uppgiften att avgöra målet med ett beslut som, om det innebär att uppgifter lämnas ut, inte kan överklagas eller inhiberas, ingav betänkligheter med tanke på de viktiga allmänna intressen som sekretessen i sådana mål kan tänkas avse att skydda (s. 154).

Avslutningsvis kan konstateras att om sekretessmålen skulle flyttas ned till förvaltningsdomstolarna skulle det inledningsvis krävas relativt omfattande kompetensutvecklingsinsatser. Detta behov skulle dock vara övergående.

16 Förkortade överklagandetider

Av utredningens direktiv framgår att regeringen i proposition 2012/13:45 föreslog att tiden för överklagande av domstolsavgöranden i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring skulle överensstämma med vad som gäller för de flesta mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna dvs. att tiden för överklagande av en domstols beslut skulle vara tre veckor i stället för två månader. Som skäl för detta åberopades bl.a. intresset av en enhetlig ordning inom förvaltningsprocessen och att domstolsprocessen skulle kunna bli mer effektiv genom kortare handläggningstider. Riksdagen[1] avslog regeringens förslag i denna del och begärde i ett tillkännagivande att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid i de två måltyperna.[2]

Enligt direktiven ska utredningen genomföra den konsekvensbeskrivning som riksdagen efterfrågar och i förekommande fall föreslå en förkortning av överklagandetiden till tre veckor.

16.1 Bakgrund

Gällande rätt

Tidsfristen för att överklaga ett beslut av allmän förvaltningsdomstol är enligt huvudregeln i förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet eller, om klaganden är en part som företräder det allmänna, tre veckor från den dag det överklagade beslutet meddelades (6 a § första stycket

[1] Socialutskottet och Arbetsmarknadsutskottet var positiva och tillstyrkte förslaget, medan Justitieutskottet var negativt.
[2] Bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154.

FPL). Från denna regel finns undantag för vissa måltyper, däribland skattemål samt mål inom socialförsäkringsområdet och arbetslöshetsförsäkringsområdet. Beträffande dessa måltyper gäller en överklagandefrist om två månader vid överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens avgörande (67 kap. 28 § första stycket skatteförfarandelagen [2011:1244], SFL,[3] 113 kap. 20 § socialförsäkringsbalken, SFB, till vilken bl.a. 113 kap. 32 § SFB hänvisar, respektive 54 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring och 102 § lagen [1997:239] om arbetslöshetskassor).

Tidigare behandling av frågan

Ursprungligen var överklagandetiden tre veckor även för socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring. Överklagandetiden för socialförsäkringsmål förlängdes dock från tre veckor till två månader i samband med att försäkringsrätterna inrättades på 1970-talet. Fram till dess hade socialförsäkringsprocessen i princip varit utformad som ett enpartsförfarande där endast den enskilde kunde överklaga beslut. Det fanns dock en möjlighet för Riksförsäkringsverket att ta upp försäkringskassebeslut till prövning *ex officio*.[4] I samband med att enpartsförfarandet ersattes av ett tvåpartsförfarande togs Riksförsäkringsverkets möjlighet att pröva försäkringskassebeslut ex officio bort. Det bedömdes därmed bli viktigare att besvärsfristerna iakttogs. Besvärstiden förlängdes till två månader med motiveringen att en förlängning av besvärstiden skulle underlätta för den försäkrade att få beslut prövade i högre instans.[5] Så småningom förlängdes även överklagandetiden för mål om arbetslöshetsförsäkring från tre veckor till två månader, för att bättre överensstämmelse med vad som gällde för socialförsäkringsmålen skulle uppnås.[6]

Frågan om en förkortning av överklagandetiden avseende domstolarnas beslut i skattemål och socialförsäkringsmål var föremål

[3] I vissa fall gäller dock en överklagandefrist om tre veckor, bl.a. om beslutet avser deklarationsombud, tvångsåtgärder eller ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning om beslutet inte har meddelats i samband med avgörandet av det ärende som kostnaderna hänför sig till (jfr 67 kap. 28 § andra stycket SFL).
[4] Jfr tidigare 20 kap. 10 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring och prop. 1977/78:20 s. 47 f.
[5] A. a. s. 102.
[6] Prop. 1990/91:160 s. 48 f.

för överväganden i departementspromemorian *Översyn av förvaltningsprocessen* (Ds 1996:40) och prop. 1997/98:101. I promemorian föreslogs att överklagandetiden skulle vara tre veckor i dessa måltyper. Syftet var bl.a. att minska det merarbete som de oenhetliga reglerna medförde. I promemorian åberopades bl.a. att särlösningarna i fråga om klagofristernas längd på skatte- och socialförsäkringsområdet hade tillkommit under delvis andra betingelser än de som numera gällde, och att flera reformer, däribland reglerna om obligatorisk omprövning samt införandet av tvåpartsprocessen, hade sörjt för att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans. Enligt promemorian borde därför en klagofrist på tre veckor rimligen vara tillräcklig.[7] Förslaget fullföljdes emellertid inte i propositionen där regeringen anförde bl.a. följande.

> Det är enligt regeringens mening lätt att se fördelarna med en enhetlig överklagandetid. En sådan lösning innebär en minskad risk för misstag i fråga om den tid inom vilken ett beslut skall överklagas och en förenklad hantering vid domstolarnas målkanslier. Ett viktigt skäl för en generell och därmed för vissa måltyper förkortad överklagandetid är att avgörandet i dessa mål skulle vinna laga kraft tidigare än vad som nu är fallet, vilket i sin tur medför att verkställighet kan ske tidigare. Parterna skulle således på ett tidigare stadium kunna vidta dispositioner på grundval av det slutliga beskedet i målet. För de mål där överklagandetiden nu är två månader skulle promemorians förslag också undanröja de komplikationer som kan uppstå när det gäller att avgöra om talan mot beslut i processuella frågor skall följa överklagandetiden på tre veckor enligt förvaltningsprocesslagen eller om den skall följa överklagandetiden i speciallagen.
>
> Som regeringen tidigare varit inne på måste emellertid förslaget i promemorian ses i belysning av samtliga de effekter som förslaget kan få. Det ligger i sakens natur att bedömningen av dessa effekter måste grundas i de förhållanden som nu råder hos berörda myndigheter och domstolar. Trots vad som angivits ovan om bl.a. de förändringar av processreglerna som skett både i fråga om skattemålen och i fråga om socialförsäkringsmålen samt vad som anförts om fördelarna med förslaget finner regeringen att det vid bedömningen av förslagets lämplighet inte går att bortse från den kritik som bl.a. Riksskatteverket och Riksförsäkringsverket riktat mot förslaget. Denna kritik har i huvudsak sin grund i att en treveckors överklagandetid är svår att hantera för skattemyndigheterna och försäkringskassorna med den organisation som dessa har, vilket i förlängningen medför en risk för merarbete även för domstolarna. Vi anser därför att det mot bakgrund av

[7] Ds. 1996:40 s. 120 f. och 126 f.

nuvarande förhållanden inte finns tillräckliga skäl för att införa en bestämmelse om en generell treveckors överklagandetid.[8]

Därefter har frågan om en förkortad överklagandetid i skattemål uppmärksammats också av Domstolsverket i en rapport om skattemålshanteringen vid länsrätterna och kammarrätterna (DV-rapport 2004:4) och av Kammarrätten i Stockholm i en framställan till Justitiedepartementet (Ju2008/5639/ DOM).

16.2 Förslagen i departementspromemorian och propositionen En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess

I departementspromemorian *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess* (Ds 2010:17) föreslogs att domstolsavgöranden i skatte- och tullmål, socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring skulle omfattas av förvaltningsprocesslagens ordning med tre veckors överklagandetid. Bestämmelser som föreskriver två månaders överklagandetid för dessa måltyper skulle enligt promemorian därför tas bort.

Förslagen i departementspromemorian möttes av övervägande positiva kommentarer vad gällde förkortad överklagandetid i socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring. Bland de remissinstanser som uttalade sig särskilt om förslaget om förkortade överklagandetider beträffande dessa måltyper kan nämnas följande. *Akademikernas erkända arbetslöshetskassa* välkomnade förslaget. *Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa* och *Ledarnas arbetslöshetskassa* hade ingen erinran mot förslaget. *Försäkringskassan* framförde i sitt remissyttrande att det är positivt med en överklagandetid om tre veckor eftersom det är angeläget för de enskilda att handläggningstiden i domstolarna blir så kort som möjligt. *Arbetslöshetskassornas samorganisation* uppgav sig vara positiv till försök att skynda på beslutsprocessen i domstol och hade därför inget att erinra mot förslaget. *SKTF:s arbetslöshetskassa* var positiv till förslaget, men ansåg att även tiden för överklagande av arbetslöshetskassornas beslut borde ändras till tre veckor för att

[8] Prop. 1997/98:101 s. 95 f.

undvika risken att de ersättningssökande blandade ihop besvärsfristerna. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* framhöll att en förkortad överklagandetid kan medföra ett ökat antal reservationsvisa eller onödiga överklaganden. Varken *Regeringsrättens ledamöter* eller någon av *kammarrätterna* gav dock uttryck för att det skulle vara problematiskt med en förkortad överklagandetid. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* ansåg att det fanns skäl att ytterligare överväga konsekvenserna av att bryta upp de enhetliga överklagandefristerna avseende beslut av arbetslöshetskassa och beslut av domstol. *LO-TCO Rättsskydd AB* motsatte sig däremot förslaget och anförde att tre veckor är en för kort tid för att den enskilde ska hinna söka juridiskt biträde och vidta nödvändiga åtgärder. *Lärarnas A-kassa* var i princip positiv till förslaget, men menade att det borde kombineras med särskilda regler om återställande av försutten tid för att undvika att ersättningssökande som vant sig vid en längre överklagandetid inte uppfattade att överklagandetiden blev kortare.

Mot bakgrund av det övervägande positiva remissutfallet föreslog regeringen i prop. 2012/13:45 att tvåmånadersfristen för överklagande av bl.a. mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring skulle tas bort och ersättas av en överklagandetid om tre veckor. Som skäl för ändringen angavs beträffande mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring bl.a. intresset av en enhetlig ordning inom förvaltningsprocessen. Enligt regeringen skulle en sådan ändring vidare minska risken för misstag när det gäller frågan om vilken överklagandetid som gäller i olika mål. Ett annat skäl som ansågs tala för tre veckors överklagandetid är att nuvarande långa överklagandetider orsakar onödiga fördröjningar i handläggningen. Då de frågor som de aktuella målen avser ofta har stor betydelse för enskildas vardag, t.ex. för försörjning, boende och egendom, är det angeläget att handläggningstiden i domstol blir så kort som möjligt.

I propositionen anfördes vidare att en förkortad överklagandetid även kan motverka att okomplicerade eller uppenbara mål tynger domstolarnas balanser samt bidra till ett bättre uppfyllande av kraven i artikel 6 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen på att mål avgörs inom skälig tid.

Regeringen ansåg att riskerna för reservationsvisa överklaganden inte skulle överdrivas och menade att det är möjligt för en part att även vid en förkortad överklagandetid ta ställning till om han eller hon avser att överklaga och därefter formulera ett överklagande. Regeringen anförde vidare att vid behov kan klaganden begära att få komplettera överklagandet efter överklagandetidens utgång.

I propositionen föreslogs även en tre veckors överklagandetid i tullmål. Däremot ansågs det i propositionen vara mindre lämpligt att vid den tidpunkten vidta åtgärder för att göra motsvarande förkortning av överklagandetiden i skattemål.[9]

16.3 Berörda parters aktuella inställning till en förkortad överklagandetid

Samtliga kammarrätter har inom ramen för den av utredningen utsända enkäten angett att en förkortad överklagandetid i mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring skulle innebära att frågan om prövningstillstånd kan avgöras snabbare, vilket i sin tur skulle leda till snabbare avgöranden också i de mål där prövningstillstånd meddelas. *Kammarrätten i Göteborg* anser att överklagandetiden för socialförsäkringsmål borde vara tre veckor eftersom prövningen av de förhållanden underinstanserna har prövat då skulle bli renare. *Kammarrätten i Jönköping* anför att många mål ligger i ett vänteläge i avvaktan på att de två månaderna ska passera, och att först därefter kan ställning tas till frågan om prövningstillstånd och skriftväxlingen påbörjas i de mål som beviljats prövningstillstånd. *Kammarrätten i Stockholm* bekräftar att det inte är ovanligt att man avvaktar med att avgöra ett mål på grund av att överklagandetiden inte löpt ut. *Kammarrätten i Sundsvall* menar att en förkortad överklagandetid skulle frigöra resurser att lägga till exempel på mål där prövningstillstånd beviljas och förkorta handläggningstiden för dessa.

Utredningen har också ställt frågor till *Högsta förvaltningsdomstolen* rörande förkortade överklagandetider, och domstolen har yttrat bl.a. följande. Handläggningstiderna från det att överklagandet kom in kan ibland bli förlängda om en part klagar tidigt.

[9] Prop. 2012/13:45 s. 125 f.

Detta gäller särskilt prövningen av om prövningstillstånd ska meddelas. En förkortning av överklagandetiden skulle innebära att den enskilde skulle få ett snarare besked om prövningstillstånd meddelas, vilket är en rättssäkerhetsaspekt. Det skulle mycket sällan vara relevant för den enskilde att inhämta nya läkarintyg etc. mot bakgrund av domstolens roll som prejudikatinstans.

För att få underlag för bedömningen av vilka konsekvenser en förkortad överklagandetid skulle medföra för enskilda, har utredningen inhämtat yttrande i frågan från Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Arbetslöshetskassornas samorganisation och LO-TCO Rättsskydd AB.

Försäkringskassan menar att eftersom tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans ska det redan finnas tillräckligt underlag för att kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna fatta ett rättssäkert beslut. I en del fall kan det ändå finnas behov för den enskilde att komplettera överklagandet i ett socialförsäkringsmål med medicinska bedömningar. Om den enskilde i dessa fall inte hinner få det nya underlaget inom överklagandetiden finns alltid möjlighet att begära anstånd för att göra kompletteringar. Enligt Försäkringskassan kan därför en förkortad överklagandetid varken ha negativa eller positiva effekter i det avseendet.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *IAF*, anför att en förkortning av överklagandetiden kan medföra en risk för rättsförluster för enskilda då de får alltför kort tid att sätta sig in i den jämförelsevis komplexa lagstiftning som reglerar rätten till arbetslöshetsersättning.

Arbetslöshetskassornas samorganisation, *SO*[10], menar att även om det i propositionen redovisats skäl för en kortare tid för överklagande talar rättssäkerhetsskäl ändå för att den nuvarande tiden på två månader behålls. Enligt SO är det enklare och mer förutsägbart för den enskilde om överklagandetiden är densamma vid samtliga prövningar i ett ärende. SO framhåller att det i sammanhanget bör hållas i åtanke att den person som beslutet avser ofta befinner sig i en utsatt situation. Enligt SO är vidare de skäl

[10] SO har bifogat yttrande från flera arbetslöshetskassor som i princip alla är negativa till en förkortning.

som föranledde förlängningen av överklagandetiden fortfarande relevanta dvs. en längre besvärstid underlättar för den enskilde att får sin sak prövad i högre instans.

LO-TCO Rättsskydd AB anför att det i och för sig är bra med åtgärder som kan medföra kortare handläggningstider i domstol i mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring, men menar att införande av förkortade överklagandetider kommer att få mycket begränsad effekt i detta avseende. Vidare anser LO-TCO Rättsskydd att en förkortning av överklagandetiden i förvaltningsdomstol kan försvåra för den enskilde att ta tillvara sin rätt. Mål rörande socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring rör i de flesta fall den enskildes grundläggande försörjning varför det är särskilt viktigt för den enskilde att få sin sak prövad. Det är också mycket viktigt för den enskilde att prövningen baseras på riktigt underlag samt att den enskilde kan komplettera sitt underlag då det behövs. Inte sällan handlar målen om personer som lider av sjukdom och därför kan ha svårare att agera snabbt och handlingskraftigt.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, anför i fråga om socialförsäkringsmål bl.a. följande. Två olika överklagandetider i samma typ av ärende, dvs. för överklagande av Försäkringskassans respektive domstolens beslut, riskerar att skapa en otydlighet för den enskilde. Argumentet att det är viktigt för den enskildes försörjning att hanteringen i domstol går fort är inte så starkt när det gäller skedet mellan förvaltningsrätt och kammarrätt. Handläggningstiderna hos såväl Försäkringskassans omprövningsenheter som hos förvaltningsrätterna är i många fall så pass långa att de fem extra veckor som målet skulle kunna bli liggande hos kammarrätten innan det kan avgöras sannolikt är av mindre betydelse för den enskilde. Den nuvarande långa överklagandetiden medför ett visst dubbelarbete för kammarrätterna när det gäller mål som inte kräver någon vidare utredning, genom att målen behöver gås igenom både när de kommer in och i samband med att de avgörs. Samtidigt kan det inte uteslutas att en förkortad överklagandetid skulle kunna medföra ett merarbete för kammarrätterna genom ett ökat antal överklaganden. ISF har nyligen granskat hur Försäkringskassans beslut om avslag på sjukpenning kommuniceras till de försäkrade och konstaterade då att det finns stora brister i beslutens utformning.[11] Besluten är inte sällan

[11] Inspektionen för socialförsäkringen (2013).

otydliga, och det kan därför mycket väl vara först efter att den enskilde har överklagat ett beslut och tagit del av förvaltningsrättens dom som det blir tydligt vad det är som brister i det medicinska underlaget. Det är då mycket viktigt att den enskilde får en reell möjlighet att hämta in nya medicinska underlag inför prövningen hos kammarrätten. Köerna för att få tid hos en specialist inom hälso- och sjukvården är i dag i många fall långa och det kan mycket väl ta flera månader att få ett utlåtande från en specialist. Det kan därmed diskuteras om ens en överklagandefrist på två månader är tillräcklig för att den enskilde ska kunna inhämta ett specialistutlåtande, vilket talar emot att korta överklagandetiden till tre veckor.

16.4 Konsekvensbeskrivning

Bedömning: De negativa konsekvenser som kan identifieras kan inte anses vara sådana att de överväger de fördelar en förkortad överklagandetid skulle innebära.

En förkortning av tiden för överklagande av en förvaltningsrätts eller kammarrätts avgörande i mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring innebär att frågan om prövningstillstånd kan avgöras snabbare. Detta leder till att resurser frigörs vilket i sin tur leder till snabbare avgöranden i de mål där prövningstillstånd meddelas. I båda fallen kommer omloppstiden att bli kortare och saken bli avgjord snabbare än i dag, vilket är till fördel för såväl domstolarna som för den enskilde.

En förkortning av den tid inom vilken en domstols beslut om socialförsäkring eller arbetslöshetsförsäkring ska överklagas innebär att olika överklagandetider kommer att gälla vid överklagande av Försäkringskassans eller en arbetslöshetskassas beslut respektive vid överklagande av en domstols beslut. Detta skulle eventuellt kunna upplevas som otydligt för vissa enskilda. Domstolsförfarandet är dock så särskilt från förfarandet vid Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, att risken för sammanblandning är liten. För tydlighetens skull bör överklagandehänvisningarna utformas så att risken för sammanblandningar och missförstånd undviks.

En förkortning av tiden för överklagande innebär att den enskilde enligt huvudregeln får kortare tid på sig att sammanställa och ge in sitt överklagande. En förkortad överklagandetid påverkar dock inte de enskildas möjligheter i praktiken, eftersom det finns möjlighet att ge in ett ”blankt” överklagande och samtidigt begära anstånd med att utveckla sin talan.

Utredningen har att beskriva vilka konsekvenser det skulle få för enskilda om tiden för överklagande av domstolsavgöranden i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring skulle vara tre veckor i stället för två månader. En utgångspunkt att beakta i analysen är att tiden för överklagande av Försäkringskassans eller en arbetslöshetskassas beslut även fortsättningsvis ska vara två månader.

I det följande lämnas en redogörelse för och bedömning av de konsekvenser utredningen har identifierat.

Målens omloppstider

I många fall ligger social- och arbetslöshetsförsäkringsmål i väntläge i kammarrätterna, utan att några handläggningsåtgärder vidtas, i avvaktan på att tvåmånadersfristen ska passera. Detta kan vara fallet även i Högsta förvaltningsdomstolen. Först efter att besvärsfristen har löpt ut kan ställning tas till frågan om prövningstillstånd och skriftväxlingen påbörjas i de mål som beviljats prövningstillstånd. En förkortning av tiden för överklagande av en förvaltningsrätts eller kammarrätts avgörande i mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring innebär att frågan om prövningstillstånd kan avgöras snabbare. Detta leder till att resurser frigörs vilket i sin tur leder till snabbare avgöranden i de mål där prövningstillstånd meddelas. I båda fallen kommer omloppstiden att bli kortare och saken bli avgjord snabbare än i dag, vilket är till fördel för såväl domstolarna som för den enskilde.

Olika överklagandetider

En förkortning av den tid inom vilken en domstols beslut om socialförsäkring eller arbetslöshetsförsäkring ska överklagas innebär att olika överklagandetider kommer att gälla vid överklagande av Försäkringskassans eller en arbetslöshetskassas beslut respektive vid överklagande av en domstols beslut. Detta skulle eventuellt kunna upplevas som otydligt för vissa enskilda. Samtidigt är domstolsförfarandet så särskilt från förfarandet vid Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, bl.a. genom det tydliga motpartsförhållandet mellan den enskilde och Försäkringskassan eller arbetslöshetskassan, att det stora flertalet enskilda sannolikt inte utgår från att samma överklagandetid som gällde vid överklagande av det underliggande Försäkringskasse- eller arbetslöshetskassebeslutet också gäller vid överklagande av domstolens avgörande. För tydlighetens skull bör dock överklagandehänvisningarna utformas så att risken för sammanblandningar och missförstånd undviks.

Möjligheten för den enskilde att tillvarata sin rätt

En förkortning av tiden för överklagande av domstolsavgöranden från två månader till tre veckor innebär att den enskilde enligt huvudregeln får kortare tid på sig att sammanställa och ge in sitt överklagande. Förkortningen kan innebära att det kan bli svårt för den enskilde att inhämta nytt medicinskt underlag eller anlita juridiskt biträde inom den föreskrivna överklagandetiden. Det finns emellertid möjlighet att ge in ett ”blankt” överklagande och samtidigt begära anstånd med att utveckla grunderna för talan. En förkortad överklagandetid påverkar således inte de enskildas möjligheter i praktiken.

16.5 Överklagandetiden i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring ska förkortas

Förslag: Överklagandetiden avseende domstols avgörande i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring ska vara tre veckor.

Utredningen har ovan presenterat vilka konsekvenser för enskilda en förkortad överklagandetid i mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring skulle få. Enligt utredningens mening kan de negativa konsekvenser som kan identifieras inte anses vara sådana att de överväger de fördelar en förkortad överklagandetid skulle innebära.

Det finns flera skäl till varför det skulle vara bra med en förkortad överklagandetid i mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Framför allt handlar det om att domstolarnas hantering av dessa mål kan bli effektivare, något som generellt är till fördel för både domstolar som för enskilda. Förutom att medföra en snabbare genomströmning av målen, skulle en kortare överklagandetid minska behovet för ansvarig domare att sätta sig in i målet dels när det kommer in, dels när överklagandetiden löpt ut. Härigenom skulle frigöras resurser som skulle kunna läggas på mål där prövningstillstånd beviljas. Detta skulle förkorta handläggningstiden även för dessa mål. Både socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring handlar om den enskildes försörjning, vilket gör att intresset av ett snabbt avgörande i dessa måltyper är ännu större för de enskilda än det är i många andra måltyper.

Det stora flertalet enskilda som överklagar en dom eller en domstols beslut gör detta på samma underlag som har prövats i tidigare instanser. För dessa klaganden kommer en förkortad överklagandetid inte att innebära någon större skillnad i förhållande till i dag. Mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring handlar om olika typer av försäkringsförmåner som den enskilde kan ha rätt till under vissa förutsättningar. För att Försäkringskassan eller arbetslöshetskassan ska kunna fatta beslut i ett ärende om en sådan förmån måste den enskilde som ansöker om förmånen redan hos kassan presentera bevisning som visar att förutsättningarna för att få förmånen är uppfyllda.

I domstolskedjan ska tyngdpunkten i rättskipningen ligga i första instans, dvs. i förvaltningsrätten. Kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen ska endast överpröva de förhållanden som underinstanserna prövat.[12] Särskilt tydligt är detta i mål där det krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska ta upp ett mål till prövning, vilket är fallet i alla de måltyper beträffande vilka nu diskuteras kortare överklagandetider. I normalfallet finns därför redan efter förvaltningsrättens dom tillräckligt underlag för att kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna fatta ett rättssäkert beslut. I överinstanserna innebär som regel nya läkarintyg inte att utgången i målet ändras eftersom prövningen i allmänhet avser förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden. Exempel på socialförsäkringsmål där det ofta inte är relevant med nya läkarintyg är mål om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenning under en viss period. Nya läkarintyg påverkar endast målets utgång om de innebär en bättre beskrivning av de förhållanden som är relevanta i målet, eller innehåller nya vetenskapliga rön om t.ex. orsakssamband i arbetsskademål. Mål om arbetslöshetsersättning handlar också ofta om rätt till ersättning för förfluten tid. Nya läkarintyg är därför också i sådana mål sällan relevanta.

Enligt utredningens mening är det viktigt att de enskilda förstår att tyngdpunkten i rättskipningen ska ligga i första instans och vad detta innebär. En förkortning av överklagandetiden till tre veckor skulle tydliggöra detta förhållande. Om överklagandetiden är tre veckor är det också mer sannolikt att överinstanserna kan göra en ren överprövning av de förhållanden som underinstanserna har prövat, än om överklagandetiden är så lång som två månader.

Som flera av de berörda parterna har framfört är det möjligt att vissa enskilda som är parter i dessa mål inte kommer att hinna utveckla sin talan inom de tre föreskrivna veckorna. Även om tyngdpunkten i prövningen ska ligga i första instans är det naturligtvis viktigt att den enskilde får tid att utveckla sin talan eller vid behov komplettera underlaget i målet även vid överklagande till högre instans. Likaså är det angeläget att de enskilda som anser sig behöva anlita juridiskt biträde får tid att göra detta. Det är emellertid redan enligt dagens regler möjligt att i samband med ingivande av ett

[12] Prop. 2012/13:45 s. 132 f.

överklagande begära anstånd med att utveckla grunderna för sin talan, ge in kompletterande underlag etc. och det kommer det att vara även i fortsättningen. I sammanhanget noteras att till och med brottmålsdomar från tingsrätt ska överklagas inom tre veckor från den dag då domen meddelades.[13] Detsamma gäller domar i tvistemål.[14]

Utredningen bedömer inte risken för rättsförluster på grund av att enskilda utgår från att samma överklagandetid som gällde vid överklagande av det underliggande beslutet också gäller vid överklagande av domstolens avgörande som särskilt stor. Detta inte minst eftersom det i domstol är tydligt att fråga är om en ny, objektiv prövning där Försäkringskassan eller arbetslöshetskassan är den enskildes motpart.

Som ett sätt att undvika oklarheter kan extra tydlighet iakttas vid utformningen av besvärshänvisningarna i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring.[15]

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att överklagandetiden i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring ska vara tre veckor.

[13] 51 kap. 1 § rättegångsbalken, RB.
[14] 50 kap. 1 § RB.
[15] Se även avsnitt 5.2 om vikten av information från domstolarna till enskilda.

17 Konsekvenser av utredningens förslag

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om skyldighet att genomföra konsekvensutredningar när nya eller ändrade föreskrifter föreslås.

I utredningens direktiv anges att utredningen ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslaget kan komma att medföra. Om förslaget förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras. Vidare anges särskilt att utredningen ska belysa vilka effekter som förslaget om specialisering av skattemålshanteringen i domstol bedöms få för hanteringen av övriga måltyper i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredningen ska också belysa vilka konsekvenser samtliga förslag som presenteras bedöms få för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna. I uppdraget ingår också att bedöma hur förslagen påverkar berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket.

Utredningen har i betänkandets olika avsnitt analyserat för- och nackdelar med respektive förslag och i en del fall presenterat alternativa förslag. I detta avsnitt gör utredningen en mer övergripande och sammanfattande bedömning av de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra.

17.1 Utredningens förslag

17.1.1 Domstolsintern specialisering

Bedömning: Förslaget bör leda till att parternas förtroende för domstolarna ökar. Det bör vidare kunna leda till att parterna får en större förståelse för hur domstolen har dömt, vilket kan minska antalet överklaganden. Förslaget kan även leda till ökad effektivitet.

Förslaget bör kunna medföra att intresset för att bli domare ökar hos personer som sedan tidigare är specialiserade eller som önskar arbeta specialiserat inom visst område. Samtidigt bör möjligheterna att rekrytera generalistdomare vara fortsatt gott.

Förslaget kan kortsiktigt medföra vissa kostnadsökningar beroende på hur stora utbildningsinsatser som krävs för att specialisera domare och föredragande. Samtidigt kan specialisering leda till effektivare handläggning och förkortade omloppstider, vilket i sin tur kan leda till kostnadsminskningar. Bättre processledning och domskrivning till följd av specialisering, kan medföra kostnadsbesparingar till följd av att antalet överklaganden minskar.

Förslaget

Utredningen föreslår att förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion och förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion anpassas så att de ger utrymme för en indelning av domarna på avdelningar och enheter som möjliggör specialisering i mål där det finns behov av det.

Konsekvenser

Genom förslaget ökar domstolarnas möjligheter att organisera sig och dela in domarna på ett sätt som gör det möjligt för domarna att bli specialiserade inom vissa målområden där det finns behov av det, framför allt inom skatteområdet. Med specialiserade domare ökar domarnas förutsättningar att utöva aktiv processledning, förstå och bemöta parternas argument samt formulera domar och be-

slut. Detta kommer berörda myndigheter, framför allt Skatteverket, och de enskilda parterna till del, och bör leda till att parternas förtroende för domstolarna ökar. Det kan vidare leda till att parterna får en större förståelse för hur domstolen har dömt, vilket kan minska antalet överklaganden. Förslaget kan även medföra att domaren snabbare kan sätta sig in i och avgöra målet snabbare än om domaren inte har en sådan specialisering, dvs. leda till ökad effektivitet.

Eftersom domare specialiserade på skatt fortfarande ska arbeta med andra måltyper, kommer specialiseringen inte att medföra några negativa effekter för övriga måltyper.

Förslaget kan medföra att intresset för att bli domare ökar hos personer som sedan tidigare är specialiserade eller som önskar arbeta specialiserat inom visst område. Samtidigt bör möjligheterna att rekrytera generalistdomare vara fortsatt gott.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget kan kortsiktigt medföra vissa kostnadsökningar beroende på hur stora utbildningsinsatser som krävs för att specialisera domare och föredragande. Samtidigt kan specialisering leda till effektivare handläggning och förkortade omloppstider, vilket i sin tur kan leda till kostnadsminskningar. Bättre processledning och domskrivning till följd av specialisering, kan medföra kostnadsbesparingar till följd av att antalet överklaganden minskar.

17.1.2 Skriftlig sammanställning under handläggningen

Bedömning: Förslaget kan innebära kostnadsökningar för domstolarna om det blir vanligt med skriftliga sammanställningar. Samtidigt kan skriftliga sammanställningar också effektivisera handläggningen av komplicerade mål och förkorta omloppstiderna, vilket kan bidra till kostnadsminskningar. Skriftliga sammanställningar skulle även kunna bidra till ett minskat antal överklaganden då det blir tydligare för parterna hur domstolen har uppfattat deras argumentation. De ekonomiska konsekvenserna av förslaget är därför svårbedömda.

Förslaget

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om att rätten, när det är till fördel för handläggningen, ska göra en skriftlig sammanställning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på. Sammanställningen ska skickas till parterna för yttrande.

Konsekvenser

Förslaget syftar till att effektivisera handläggningen av målen och förkorta omloppstiderna. Det är redan enligt dagens lagstiftning möjligt för förvaltningsdomstolarna att arbeta med skriftliga sammanställningar. Syftet med att införa en särskild bestämmelse om skriftliga sammanställningar är att uppmuntra förvaltningsdomstolarna att använda sig av detta verktyg i större utsträckning. Det är utredningens mening att en särskild bestämmelse om skriftliga sammanställningar kommer att tydliggöra för domstolarna att detta verktyg finns och kan användas. Det är domstolen som avgör om den ska använda sig av en skriftlig sammanställning, det avgörande är att det med hänsyn till målets beskaffenhet är till fördel för handläggningen. Detta torde enligt utredningens bedömning innebära att skriftliga sammanställningar kommer att förbehållas mer komplicerade mål.

En annan effekt som skriftliga sammanställningar kan förväntas ha är att domskälen kan bli mer koncentrerade och fokuserade på de i målet tvistiga frågorna, vilket i sin tur skulle kunna leda till att parterna får en större förståelse för hur domstolen har dömt och kan minska antalet överklaganden.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen bedöms påverka berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket, liksom de enskilda parterna i positiv riktning i och med att skriftväxlingen i målen kommer att bli mer effektiv och mindre omfattande. Om förslaget leder till färre överklaganden är det positivt också för de båda parterna.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna är svårbedömda. Förslaget skulle i viss mån kunna innebära kostnadsökningar för domstolarna om det blir mycket vanligt med skriftliga sammanställningar eftersom dessa innebär ett nytt arbetsmoment. Å andra sidan kan sammanställningarna leda till effektiviserad handläggning av målen och förkortade omloppstider, vilket kan leda till kostnadsminskningar. Om de skriftliga sammanställningarna leder till en ökad förståelse för domen och antalet överklaganden minskar, leder det till avsevärda kostnadsbesparingar.

17.1.3 Utvidgade möjligheter till tvådomarsits i förvaltningsrätterna

Bedömning: Ett utökat användande av tvådomarsitsar i förvaltningsrätterna kan bidra till att ytterligare höja kvaliteten i dömandet vilket i sin tur kommer att stärka förtroendet för förvaltningsrätterna. Kvaliteten i dömandet kan komma att öka. Detta kan i sin tur leda till att det blir färre överklaganden.

Förslaget kan innebära vissa begränsade kostnadsökningar för domstolarna om det får den effekt som utredningen avser, dvs. att förvaltningsrätterna använder sig av möjligheten att utöka antalet lagfarna ledamöter i större utsträckning. Ett ökat användande av tvådomarsitsar kan samtidigt medföra att handläggningen blir effektivare, vilket kan bidra till kostnadsminskningar.

Förslaget

Utredningen föreslår att det ska bli lättare att utöka antalet lagfarna ledamöter i förvaltningsrätt. Antalet lagfarna domare ska således kunna utökas med en om det finns skäl för det med hänsyn till målets beskaffenhet, till skillnad mot i dag då det krävs särskilda skäl.

Konsekvenser

Det är redan enligt dagens lagstiftning möjligt för förvaltningsrätterna att utöka antalet lagfarna ledamöter. Det krävs dock särskilda skäl. Av den enkät som utredningen skickat till förvaltningsrätterna framgår att möjligheten att utöka antalet lagfarna ledamöter används mycket sparsamt. Syftet med den uppmjukning av kravet för att få utöka antalet lagfarna ledamöter i förvaltningsrätten som utredningens förslag innebär, är att uppmuntra förvaltningsrätterna att utnyttja denna möjlighet i större utsträckning. Det är fortfarande domstolen som avgör om den ska använda sig av en utökad sits och det avgörande är om det finns skäl för det med hänsyn till målets beskaffenhet. Enligt utredningens bedömning bör detta innebära att även om det blir vanligare att förvaltningsrätterna utökar antalet lagfarna ledamöter, så kommer möjligheten även i fortsättningen utnyttjas i relativt få fall och företrädesvis i mer komplicerade mål.

Enligt utredningens mening kommer ett utökat användande av tvådomarsitsar i förvaltningsrätterna ytterligare höja kvaliteten i dömandet vilket i sin tur kommer att stärka förtroendet för förvaltningsrätterna. En positiv konsekvens av detta är att tyngdpunkten i processen i större utsträckning kan bli i första instans.

Förslaget kan leda till ett visst ökat behov av domare, men ökningen bedöms bli så marginell att den inte får några konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna. För de domare som uppskattar att arbeta kollegialt kan det bli mer attraktivt att arbeta i förvaltningsrätt. Förslaget påverkar också behovet av nämndemän.

Förslaget bedöms påverka berörda myndigheter, t.ex. Migrationsverket och Försäkringskassan, liksom de enskilda parterna på så sätt att kvaliteten på domstolsavgörandena kan förväntas bli högre och antalet överklaganden därigenom kan minska.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget kan innebära vissa kostnadsökningar för domstolarna om förvaltningsrätterna använder sig av möjligheten att utöka antalet lagfarna ledamöter i större utsträckning. Utredningen bedömer dock att det kommer att handla om få mål och att kostnads-

ökningarna därför kommer att vara av begränsad omfattning. Ett ökat användande av tvådomarsitsar kan samtidigt medföra att handläggningen blir effektivare, att kostnaderna för föredragande minskar samt att kvaliteten i dömandet ökar, vilket i sin tur kan leda till färre överklaganden. Detta kan resultera i kostnadsminskningar.

För de båda parterna kan kostnaderna minska om den ökade kvaliteten på avgörandena leder till färre överklaganden.

17.1.4 Förvaltningsrättens sammansättning i skattemål

Bedömning: Genom förslaget kommer två lagfarna domare att pröva, diskutera och skriva dom i de flesta skattemål och tullmål. Parterna kommer sannolikt att uppleva en ökad kvalitet såväl i hanteringen av målen som i avgörandena. Kvalitetsökningen kan medföra att färre förvaltningsrättsdomar överklagas.

Förslaget medför kostnadsökningar om cirka 9 miljoner kronor per år. Kostnaderna täcks delvis upp genom att kravet på tre nämndemän tas bort och genom att målen kan hanteras effektivare och avgöras snabbare än med dagens regler.

Förslag

Utredningen föreslår att domförhetsreglerna beträffande skattemål ska ändras så att förvaltningsrätt som huvudregel är domför med två lagfarna domare vid prövning av mål enligt skatteförfarandelagen (2011:1244). Detsamma ska gälla vid prövning av mål enligt tullagen (2000:1281). Nämndemän ska få ingå i rätten om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i målet.

Konsekvenser

I och med förslaget kommer två lagfarna domare att pröva, diskutera och skriva dom i de flesta skattemål och tullmål. Parterna kommer sannolikt att uppleva en ökad kvalitet såväl i hanteringen

av målen som i avgörandena. Kvalitetsökningen kan medföra att färre förvaltningsrättsdomar överklagas.

Förslaget kan få positiva effekter även för övriga måltyper, eftersom det medför att domarna får en större vana att samarbeta kring och diskutera frågor i målen.

Förslaget kan innebära att behovet av domare ökar vid förvaltningsrätterna. Det faktum att två lagfarna domare medverkar i prövningen av ett mål kan medföra att den tid en föredragande behöver lägga ned på målet minskar, vilket i sin tur kan minska behovet av föredragande vid förvaltningsrätterna.

Förslaget kommer sannolikt att leda till ett visst behov av att rekrytera ytterligare domare, samtidigt som behovet av föredragande kan minska något. Förvaltningsdomstolarna bör därför utöka antalet personer som tas in på domarutbildningen något. För de domare som uppskattar att arbeta kollegialt kan det bli mer attraktivt att arbeta i förvaltningsrätt. Med hänsyn till rörligheten inom föredragandekåren kan en minskning där ske genom en minskning i antalet nyrekryteringar.

Förslaget bedöms påverka Skatteverket och de enskilda parterna i positiv riktning genom att kvaliteten på domstolsavgörandena blir högre. Antalet överklaganden kan därmed komma att minska.

Ekonomiska konsekvenser

Eftersom fler domare kommer att delta i avgörandena kommer förslaget medföra vissa kostnadsökningar. Det faktum att två lagfarna domare medverkar i avgörandet av ett mål medför dock inte att kostnaden för lagfarna domare blir dubbelt så stor som om endast en lagfaren domare deltar. Detta eftersom domarna kan dela upp arbetet med målet mellan sig och eftersom de genom sin samlade kompetens och möjligheten att diskutera målet sannolikt kommer att avgöra målet snabbare än om en ensam lagfaren ledamot hade avgjort målet. Det kan också förutspås att mindre handläggartid behöver tas i anspråk när två domare avgör målet.

Med utredningens förslag kommer cirka 66 procent av skattemålen i framtiden att avgöras av två lagfarna domare (jfr avsnitt 8.6). Om antalet skattemål ligger kvar på samma nivå som under 2013 (cirka 14 000 skattemål) medför förslaget att (66 pro-

cent av 14 000=) 9 240 skattemål ska avgöras av två domare. En domare som arbetar heltid med skattemål bör kunna avgöra cirka 500 skattemål per år. I dag kan dessa mål avgöras av (9 240 ./. 500=) 18 domare. Eftersom skattemålen i framtiden ska avgöras av två domare kommer dessa mål i stället kräva 36 domare, dvs. cirka 18 domare mer än i dag. De flesta domare kommer att vara rådmän, men några kommer att vara fiskaler. Domarökningen kan beräknas motsvara en ökad kostnad på cirka 18 miljoner kronor per år.

De ökade kostnaderna för domare täcks delvis genom att kravet på tre nämndemän tas bort i skattemål. Besparingarna för nämndemän avseende arvode, inkomstförlust, inläsningsarvode, inställelsearvode, sociala avgifter m.m. kan beräknas till cirka 4 miljoner kronor per år.[1]

Det ökade antalet domare kan vidare beräknas medföra besparingar när det gäller kostnader för föredragande. Effektiviteten vid handläggningen av skattemål kan öka, vilket också minskar kostnaderna. När kvaliteten på avgörandena blir högre kan antalet överklaganden komma att minska. Därmed kommer också parternas och statens kostnader för skattemålen att minska. Utredningen bedömer att dessa besparingar sammantaget kan beräknas till cirka 5 miljoner kronor per år. Sammantaget bedömer utredningen att den ändrade sammansättningen i skattemål i förvaltningsrätten kommer att kosta cirka (18 miljoner – 4 miljoner – 5 miljoner=) 9 miljoner kronor per år.

17.1.5 Kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten

Bedömning: Förslaget kan innebära vissa mindre besparingar för kammarrätterna då t.ex. muntliga förhandlingar inte behöver ställas in på grund av att en lagfaren ledamot får förhinder.

[1] Jfr SOU 2013:49 s. 386.

Förslag

Utredningen föreslår att om en lagfaren ledamot får förhinder under handläggningen i kammarrätten när särskilda ledamöter ingår i rätten, ska rätten ändå vara domför.

Konsekvenser

Syftet med förslaget är att frånfallet av en lagfaren ledamot inte ska förhindra målets fortsatta handläggning. I situationer där t.ex. en muntlig förhandling har satts ut och en lagfaren ledamot får förhinder så nära inpå förhandlingen att ingen ersättare kan tas in, resulterar dagens regler i att den muntliga förhandlingen måste ställas in. Detta skapar onödigt merarbete och kostnader för både domstolarna och parterna. De föreslagna lagändringarna innebär att bestämmelserna om förhinder för lagfaren ledamot då särskilda ledamöter ingår i rätten blir enhetliga med de bestämmelser som gäller vid förhinder för lagfaren ledamot då nämndemän ingår i rätten.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förslaget bedöms inte heller påverka berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget kan innebära vissa besparingar för kammarrätterna då t.ex. muntliga förhandlingar inte behöver ställas in på grund av att en lagfaren ledamot får förhinder. Förslaget innebär ett mer effektivt utnyttjande av kammarrätternas resurser. De ekonomiska konsekvenserna är dock små.

17.1.6 Kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd

Bedömning: Förslaget innebär att mål där prövningstillstånd beviljas blir mindre resurskrävande för domstolarna. Förslaget bidrar vidare till en kortare handläggningstid av sådana mål, vilket är till fördel för såväl domstolarna som för de enskilda.

Förslaget kan innebära minskade kostnader för kammarrätterna då det innebär ett mer effektivt utnyttjande av kammarrätternas resurser. De ekonomiska konsekvenserna är dock svårbedömda.

Förslag

Utredningen föreslår att en ensam lagfaren domare ska få fatta beslut om att bevilja prövningstillstånd i kammarrätten, om frågan är enkel.

Konsekvenser

Förslaget innebär en effektivare hantering av målen i kammarrätten eftersom mål där prövningstillstånd beviljas blir mindre resurskrävande. Vidare kan sådana mål börja kommuniceras snabbare, vilket bidrar till en kortare handläggningstid. Detta är till fördel för såväl domstolarna som för de enskilda.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förslaget bedöms inte heller påverka berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Försäkringskassan.

Ekonomiska konsekvenser

Eftersom förslaget medför att mål där prövningstillstånd beviljas blir mindre resurskrävande och får kortare handläggningstider, kan förslaget bidra till en viss kostnadsminskning för kammarrätterna. Förslaget innebär således ett mer effektivt utnyttjande av kam-

marrätternas resurser. Det är dock inte möjligt att mer i detalj beräkna vilka ekonomiska konsekvenser som ändringen av domförhetsregeln kan medföra.

17.1.7 Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol

Bedömning: Förslagen innebär att bestämmelserna blir tydligare och enklare att tillämpa. Detta bör främja parternas upplevelse av förutsebarhet i processerna. Förslagen bör vidare medföra att antalet muntliga förhandlingar ökar, framförallt i förvaltningsrätterna. Detta bör främja effektiva processer och korrekta avgöranden vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detta kan i sin tur leda till färre överklaganden.

De ekonomiska konsekvenserna är svårbedömda. Förslaget kan innebära kostnadsökningar för de allmänna förvaltningsdomstolarna om fler muntliga förhandlingar hålls i framförallt förvaltningsrätterna. En effekt av fler muntliga förhandlingar kan dock vara att den skriftliga handläggningen minskar i omfattning, vilket minskar kostnaderna för både domstolarna och parterna. Fler muntliga förhandlingar kan vidare bidra till färre överklaganden, vilket i sin tur kan kan bidra till kostnadsminskningar.

Förslag

Utredningen föreslår att möjligheterna att hålla muntlig förhandling ska förtydligas och förstärkas genom ändringar i 9 § förvaltningsprocesslagen. Som ett förtydligande ska således i lagtexten anges att i handläggningen får ingå muntlig förhandling. Detta ska gälla i alla instanser, inklusive Högsta förvaltningsdomstolen.

Möjligheten till muntlig förhandling ska vidare förstärkas genom att muntlig förhandling ska ingå i handläggningen i förvaltningsrätten och kammarrätten när det kan antas vara till fördel för utredningen. Detta ska dock inte gälla i Migrationsöverdomstolen. Detta gäller i de fall då rätten själv tar initiativ till en muntlig förhandling, då en offentlig part yrkar muntlig förhandling eller då en enskild part yrkar muntlig förhandling i kammarrätten.

Om enskild begär det ska i handläggningen ingå muntlig förhandling i förvaltningsrätten om det inte är uppenbart obehövligt.

Konsekvenser

Förslagen innebär att bestämmelserna om muntlig förhandling blir tydligare och enklare att tillämpa. Detta bör främja parternas upplevelse av förutsebarhet i processerna. Förslagen bör vidare medföra att antalet muntliga förhandlingar ökar, framförallt i förvaltningsrätten. Detta bör främja effektiva processer och korrekta avgöranden vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Detta kan i sin tur leda till färre överklaganden.

Genom förslagen tas tydligt ställning för att förskjuta tyngdpunkten till första instans, vilket kan vara positivt såväl för effektiviteten i domstolarna som för den enskilde. För den enskilde är det viktigt att det är tydligt att det är i första instans huvuddelen av processen ska genomföras eftersom den enskilde annars riskerar att gå miste om prövning av åberopade omständigheter i en instans.

Förslagen bedöms inte få några större konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna. För de domare och handläggare som uppskattar muntliga förhandlingar kan det dock bli mer attraktivt att arbeta i förvaltningsrätt.

Förslagen kan komma att påverka berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket, genom att det kan vara mer tidskrävande att delta i en muntlig förhandling än i en helt skriftlig process. I vissa fall kan det dock tvärtom vara så att det blir effektivare om den muntliga förhandlingen innebär att kommuniceringen av målet kan kortas ner. Om detta leder till färre överklaganden är det naturligtvis positivt också för myndigheterna och den enskilde parten.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna är svårbedömda. Förslaget kan innebära kostnadsökningar för de allmänna förvaltningsdomstolarna om antalet muntliga förhandlingar ökar. En effekt av fler muntliga förhandlingar kan dock vara att den skriftliga

handläggningen minskar i omfattning, dvs. att kommuniceringen av målen, och därmed omloppstiderna, blir kortare. Detta kan medföra kostnadsminskningar. Fler muntliga förhandlingar kan också antas öka kunskapen och förståelsen hos enskilda parter för domstolsprocessen och för avgörandet. Detta kan i sin tur leda till färre överklaganden och därmed kostnadsminskningar.

Ett ökat antal muntliga förhandlingar kan också innebära ökade kostnader för Skatteverket, Migrationsverket och andra myndigheter samt för enskilda parter.

17.1.8 Förberedande sammanträde

Bedömning: Förslaget kommer att underlätta både för de allmänna förvaltningsdomstolarna och för de klagande då det blir tydligare att möjligheten till förberedande sammanträde finns. Förberedande sammanträden kan leda till ökad rättssäkerhet och kvalitet i domstolarnas målhantering.

De ekonomiska konsekvenserna är svårbedömda. Förslaget kan innebära kostnadsökningar för de allmänna förvaltningsdomstolarna om det blir vanligare med förberedande sammanträden. En effekt av fler förberedande sammanträden kan dock bli att färre eller kortare muntliga förhandlingar behöver hållas vilket kan innebära kostnadsbesparingar.

Förslag

Utredningen föreslår att en bestämmelse om förberedande sammanträde ska införas i förvaltningsprocesslagen. Det är redan enligt dagens lagstiftning möjligt för de allmänna förvaltningsdomstolarna att besluta om förberedande sammanträde. Syftet med att införa en särskild bestämmelse om förberedande sammanträde är att uppmuntra förvaltningsdomstolarna att använda sig av sådana i större utsträckning. Ett förberedande sammanträde ska få hållas om det främjar ett snabbt avgörande eller kan antas vara till fördel för utredningen. Förvaltningsrätten och kammarrätten ska vid ett sådant förberedande sammanträde vara domför med en lagfaren ledamot.

Konsekvenser

Det är utredningens mening att en särskild bestämmelse om förberedande sammanträde kommer att underlätta både för de allmänna förvaltningsdomstolarna och för de klagande då det blir tydligare att möjligheten finns. Det är dock domstolen som avgör om ett förberedande sammanträde ska hållas. Avgörande är om ett förberedande sammanträde främjar ett snabbt avgörande av målet eller kan antas vara till fördel för utredningen.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen bedöms inte heller påverka berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket, annat än i positiv riktning genom att processledningen av målet blir effektivare.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna är svårbedömda. Förslaget kan innebära kostnadsökningar för de allmänna förvaltningsdomstolarna om det blir vanligare med förberedande sammanträden. En effekt av fler förberedande sammanträden kan dock bli att färre eller kortare muntliga förhandlingar behöver hållas vilket kan innebära kostnadsbesparingar. Ett förberedande sammanträde innebär också att endast en lagfaren ledamot behöver delta i en del av den muntliga handläggningen, vilket kan innebära en besparing i vart fall i kammarrätten. Även parterna kan tänkas få minskade kostnader.

17.1.9 Muntlig förhandling enligt utlänningslagen

Bedömning: De processuella bestämmelserna som gäller för migrationsmålen samlas i stort sett helt i förvaltningsprocesslagen. Detta underlättar både för migrationsdomstolarna och för de enskilda parterna.

Förslaget skulle kunna innebära kostnadsökningar för migrationsdomstolarna om det blir vanligare med muntliga förhandlingar i migrationsmålen. De förstärkningar av den enskildes rätt till muntlig förhandling i förvaltningsrätten som föreslås i 9 § FPL bedöms dock få relativt liten påverkan på antalet muntliga förhandlingar i migrationsmålen.

Förslag

Utredningen föreslår att de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § första–fjärde stycket utlänningslagen (2005:716) ska tas bort. Bestämmelserna i 9 § förvaltningsprocesslagen kommer således att gälla för frågan om muntlig förhandling i mål enligt utlänningslagen.

Konsekvenser

Syftet med förslaget är att skapa ett enhetligt regelverk för förvaltningsprocessen i så stor utsträckning som möjligt. En konsekvens av förslaget är att de processuella bestämmelserna som gäller för migrationsmålen i stort sett helt samlas i förvaltningsprocesslagen. Detta underlättar både för domstolarna och för parterna.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget kan innebära kostnadsökningar för migrationsdomstolarna om det blir vanligare med muntliga förhandlingar i migrationsmålen. Förslaget kan påverka Migrationsverket om det resulterar i ett ökat antal muntliga förhandlingar. De förstärkningar av den enskildes rätt till muntlig förhandling i förvaltningsrätten som föreslås i 9 § FPL bedöms dock få relativt liten påverkan på antalet muntliga förhandlingar i migrationsmålen. Se mer ovan i avsnitt 17.1.7.

17.1.10 Överlämnande från en obehörig till en behörig förvaltningsdomstol

Bedömning: Förslagen bidrar till minskad byråkrati och minskade risker för rättsförluster för enskilda.

Förslagen bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förslag

Utredningen föreslår att överlämnande av mål från en obehörig till en behörig förvaltningsdomstol ska få ske även efter det att målet har inletts samt att överlämnande ska få ske inte bara mellan förvaltningsrätter, utan även mellan förvaltningsrätter och kammarrätter.

Konsekvenser

Förslagen bidrar till minskad byråkrati och underlättar för den enskilde. Genom förslagen undviks risken för att den enskilde åsamkas en rättsförlust på grund av att ett avvisningsbeslut fattas efter att överklagandetiden för det överklagade beslutet har löpt ut.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen bedöms inte heller påverka berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna eller i övrigt.

17.1.11 Överlämnande av migrationsmål

Bedömning: Förslaget möjliggör ett effektivare arbetssätt och en snabbare handläggning av migrationsmål. Förslaget kan innebära att behovet av att ta in extra personal vid tillfälliga balansanhopningar minskar.

I och med att handläggningstiderna för målen blir kortare genom förslaget, minskar även kostnaderna för det allmänna.

Förslag

Utredningen föreslår att en migrationsdomstol ska kunna överlämna mål enligt utlänningslagen till en annan migrationsdomstol, om arbetsbelastningen vid domstolen föranleder det.

Konsekvenser

Förslaget möjliggör ett effektivare arbetssätt och en snabbare handläggning av de aktuella målen.

Mål som enligt forumreglerna ska hanteras vid en migrationsdomstol som har fått stora balanser kommer att kunna avgöras snabbare om förslaget genomförs. Detta är till fördel för såväl parterna som det allmänna. Ett snabbare avgörande är även till fördel ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

De enskilda parterna i migrationsmål saknar i regel den lokala anknytning och intresse av närhet till domstolen som enskilda parter kan ha i andra måltyper. Förslaget står därför inte i konflikt med den s.k. närhetsprincipen.

Utöver en möjlig minskning av behovet för migrationsdomstolarna att ta in extra personal vid tillfälliga balansanhopningar, bedöms förslaget inte få några konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förslaget kan i viss utsträckning medföra att berörda myndighetskontor vid Migrationsverket får driva processer i en annan domstol än den vanliga. Detta torde dock inte utgöra något problem i praktiken eftersom målet bör lämnas tillbaka till den ursprungliga domstolen om det blir aktuellt med muntlig förhandling. Några längre resvägar och restider bör därför inte uppkomma.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget kan innebära att behovet av att ta in extra personal vid tillfälliga balansanhopningar minskar, vilket bidrar till kostnadsminskningar för migrationsdomstolarna. I och med att handläggningstiderna för målen blir kortare, minskar även kostnaderna för det allmänna.

17.1.12 Skärpta kompetenskrav för tolkar i allmän förvaltningsdomstol

Bedömning: Förslagen kan antas leda till en ökad rättssäkerhet för enskilda samt att dessa får en ökad förståelse för rättsprocessen och ett större förtroende för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

De ekonomiska konsekvenserna är svårbedömda. Förslaget kan innebära kostnadsökningar för domstolarna då mer kvalificerade och därmed dyrare tolkar bör komma att anlitas. Det är dock inte säkert att domstolarna kommer att kunna anlita auktoriserade tolkar eller rättstolkar i en större utsträckning jämfört med i dag. Vidare kan det inte uteslutas att antalet överklagade avgöranden kan komma att minska till följd av dessa förbättringar. Detta kan leda till minskade kostnader för rättsväsendet i stort.

Förslag

Utredningen föreslår att samma kompetenskrav som gäller för tolkar i brottmål i allmän domstol ska införas för tolkar i allmän förvaltningsdomstol. Rätten ska således, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad att biträda som tolk i målet. I annat fall ska en annan lämplig person förordnas.

Vidare föreslås att kriteriet allvarligt hörsel- eller talskadad ska bytas ut mot kriteriet hörselnedsättning eller talsvårigheter vilket innebär ett mildare krav för att rätten ska vara skyldig att anlita tolk eller tekniskt hjälpmedel.

Konsekvenser

Förslaget syftar till en förbättrad tolkning i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen kan antas leda till en ökad rättssäkerhet för enskilda samt att dessa får en ökad förståelse för rättsprocessen och ett större förtroende för förvaltningsdomstolarna. Det kan inte uteslutas att antalet överklagade avgöranden i någon mån kan komma att minska till följd av dessa förbättringar.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen bedöms inte heller påverka berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna är svårbedömda. Förslaget kan innebära kostnadsökningar för domstolarna då mer kvalificerade och därmed dyrare tolkar bör komma att anlitas. Om domstolarna anlitar rättstolkar i större utsträckning kan kostnaderna komma att öka än mer. Det är dock inte säkert att domstolarna kommer att anlita auktoriserade tolkar i större utsträckning eller rättstolkar i större utsträckning då det är en fråga om tillgång (brist på tillgång) på dessa tolkar. Förslaget kan vidare medföra att antalet överklagade avgöranden minskar i viss mån, vilket kan leda till minskade kostnader för rättsväsendet i stort.

17.1.13 Förkortade överklagandetider i mål om socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring

Bedömning: Förslaget kan medföra att omloppstiderna för mål där prövningstillstånd meddelas blir kortare. Detta frigör resurser och bidrar till minskade kostnader i kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen.

Förslag

Utredningen föreslår att tiden för överklagande av allmän förvaltningsdomstols avgörande i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring ska vara tre veckor.

Konsekvenser

Förslaget innebär att kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen kan avgöra frågan om prövningstillstånd snabbare, vilket gör att skriftväxlingen i målet kan påbörjas tidigare än i dag. Detta i sin tur leder till snabbare avgöranden i de mål där prövningstillstånd meddelas. Omloppstiden för målen blir därmed kortare, vilket är till fördel för såväl domstolarna som den enskilde.

Det faktum att olika överklagandetider kommer att gälla vid överklagande av Försäkringskassans eller en arbetslöshetskassas beslut respektive vid överklagande av en domstols beslut skulle eventuellt kunna upplevas som otydligt för vissa enskilda. Domstolsförfarandet är dock så särskilt från förfarandet vid Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, att risken för sammanblandning är liten, och kan minskas ytterligare genom att överklagandehänvisningarna utformas så att risken för sammanblandningar och missförstånd undviks. Även om tiden för överklagande blir kortare, påverkas inte de enskildas möjligheter i praktiken. Detta eftersom det finns möjlighet att ge in ett ”blankt” överklagande och samtidigt begära anstånd med att utveckla sin talan.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen bedöms däremot påverka berörda myndigheter, t.ex. Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna, som får kortare tid på sig att överklaga domstolsavgöranden än i dag. Detta kräver att myndigheterna ordnar sina rutiner så att myndigheten direkt kan ta ställning till om meddelade domar bör överklagas. Vid behov kan myndigheten begära anstånd med att utveckla ett överklagande.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget medför att omloppstiderna för mål där prövningstillstånd meddelas blir kortare. Detta frigör resurser och bidrar till minskade kostnader i kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen. Förslaget innebär således ett mer effektivt utnyttjande av kammarrätternas och Högsta förvaltningsdomstolens resurser. Det är dock inte möjligt att mer i detalj beräkna vilka ekonomiska konsekvenser som förslaget kan medföra.

17.2 Övriga konsekvenser

Utredningen ska även beskriva vilka andra konsekvenser förslagen kan innebära enligt 15 § och 15 a § kommittéförordningen samt, i fråga om nya föreskrifter, 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredningen bedömer att förslagen inte innebär några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen bedömer att förslagen inte heller påverkar Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

17.3 Finansiering

Bland de föreslagna förändringarna är det framförallt förslaget om förvaltningsrättens ändrade sammansättning vid prövning av skattemål som kan beräknas medföra ökade kostnader. Såväl detta förslag som flera av de övriga förslagen syftar dock till att göra handläggningen i allmän förvaltningsdomstol mer effektiv, även om förslagen i förstone kan se ut att kräva mer tid. Exempel på detta är förslagen rörande förberedande sammanträden och skriftliga sammanställningar. Det är utredningens uppfattning att både förberedande sammanträden och skriftliga sammanställningar sammantaget leder till en effektivare handläggning av målen vid allmän förvaltningsdomstol. Flera av förslagen kan också leda till en minskad överklagandefrekvens, vilket kan leda till kostnadsbesparingar på kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen.

Det är svårt att göra några beräkningar av de kostnadsmässiga konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna, eftersom det inte på förhand går att avgöra hur stor effekt förslagen kommer att få. De föreslagna förändringarna kan dock förväntas medföra tids- och arbetsvinster för såväl parterna som för domstolarna. Detta medför i sin tur kostnadsminskningar som delvis kan finansiera de ökade kostnaderna för förvaltningsrätternas ändrade sammansättning vid prövning av skattemål.

Eventuella merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna bör kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

18 Ytterligare frågor som kan påverka den fortsatta utvecklingen av förvaltningsprocessen

Förvaltningsprocessen är ett system som omfattar måltyper av mycket skilda slag och karaktär. Frågorna i målen skiljer sig åt både i omfattning och i svårighetsgrad. Det går inte att generellt säga att en måltyp är mer komplicerad än den andra då t.ex. ett specifikt skattemål kan vara mycket enkelt medan ett annat skattemål är mycket komplicerat. Rättssäkerheten ska dock självklart vara lika hög i båda dessa fall.

Ett processystem måste fungera på ett rättssäkert och effektivt sätt oavsett om det är ett enkelt eller ett komplicerat mål som ska hanteras. Detta behov är extra tydligt vad gäller det förvaltningsrättsliga systemet. Utredningen har mot denna bakgrund identifierat en rad frågor som kan få konsekvenser för den fortsatta utvecklingen av förvaltningsprocessen. Dessa frågor omfattas inte direkt av utredningens direktiv och därmed inte av utredningens förslag och bedömningar. Utredningen anser dock att dessa frågor är viktiga att uppmärksamma och för regeringen att ta ställning till i det fortsatta arbetet med att utveckla förvaltningsprocessen.

18.1.1 Ett minskat antal förvaltningsrätter

Utredningen bedömer att antalet förvaltningsrätter bör minskas för att alla förvaltningsrätter ska kunna ha en kvalitativ skattespecialisering (jfr avsnitt 7). Enligt utredningens mening bör en utredning tillsättas för att genomföra detta. I det följande nämns några av de konsekvenser som en minskning av antalet förvaltningsrätter kan leda till.

Länsrättsutredningens förslag var att antalet förvaltningsrätter skulle vara 10.[1] Följande redogörelse utgår från att antalet förvaltningsrätter minskas till 8–10 stycken.

Om antalet förvaltningsrätter minskas till 8–10 stycken försvinner sysselsättningsmöjligheterna vid förvaltningsrätt på två-fyra orter. Den utökade verksamheten vid kvarvarande förvaltningsrätter kommer att öka behovet av domare, föredragande och administrativ personal i motsvarande mån.

Förslaget innebär att avstånden ökar för vissa av de enskilda och tjänstemän som måste besöka domstolarna. Detta gäller dock endast i en begränsad utsträckning och beror på vilken förvaltningsrättsorganisation som beslutas. Enskilda medborgare har vidare redan efter förvaltningsrättsreformen 2010 olika avstånd till sin närmaste domstol. I dag är samtliga domstolar försedda med en väl utbyggd ljud- och bildutrustning som innebär att domstolarnas tillgänglighet inte är lika geografiskt betingad som tidigare. Domstolarna kan också vid behov genomföra förhandlingar på annan plats. Det som bör vara det viktigaste för den enskilde medborgaren är att samtliga förvaltningsrätter håller en hög kvalitet på sina avgöranden. För samhället är det utöver kvalitetsaspekten viktigt att effektiviteten är hög på samtliga förvaltningsrätter.

En minskning av antalet förvaltningsrätter till 8–10 stycken innebär att det skapas geografiskt större domsagor, vilket även påverkar nämndemän som regelbundet deltar i avgörandena hos domstolarna. Denna avståndsproblematik är dock av mindre grad och bör kunna lösas genom samarbete mellan berörda nämndemän och aktuella domstolar.

Eftersom verksamheten vid de domstolar som berörs av nedläggning till största delen kommer att föras över till annan domstol talar det mesta för att nedläggningen kommer att utgöra en verksamhetsövergång.[2] Situationen kan dock vara annorlunda vid de domstolar där verksamheten förs över till flera olika domstolar.

[1] Se vidare avsnitt 3.9.

[2] Övergång av verksamhet enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, innebär bl.a. följande. Vid en övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan övergår också de anställdas rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången till den nya arbetsgivaren. Anställningsavtalet och det därtill hörande anställningsförhållandet ska dock inte gå över till den nya arbetsgivaren, om arbetstagaren motsätter sig detta.

Personalen vid sådana förvaltningsrätter som i sin helhet förs över till en annan domstol kommer att ha rätt att följa med verksamheten. Samma rätt att följa med finns för verksamhet som delas upp mellan flera domstolar.

De förvaltningsrätter vars verksamhet utökas genom förslaget kan komma att behöva utökade lokaler. Behovet är dock beroende av hur stor flexibilitet som finns i befintliga lokaler.

Domstolarna kommer inledningsvis att behöva samma resurser som de nuvarande. I ett längre perspektiv kan det dock finnas vissa förutsättningar för den nya förvaltningsrättsorganisationen att bli mer kostnadseffektiv och få totalt sett minskade kostnader. De minsta domstolarna har generellt en högre styckkostnad än de som har ett större målunderlag. Färre domstolar med ett större målunderlag bör därför ge förutsättningar för att använda resurserna effektivare.

En omorganisation innebär att kostnader för nedläggning (kostnader för personal som väljer att inte följa med verksamheten, kostnader för uppsägning och dubbelhyra avseende lokaler etc.) tillfälligtvis uppstår. Dessa kostnader bedöms dock vara begränsade och av snabbt övergående karaktär eftersom endast ett fåtal domstolar berörs. Härtill kommer övergångsvisa kostnader i samband med bl.a. information till allmänhet och nämndemän, kostnader för sammankomster och arbetsgrupper för personalen och vissa förstärkningsinsatser t.ex. i samband med arkivleveranser.

Eftersom den minskade verksamheten vid vissa förvaltningsrätter bedöms motsvara den ökade verksamheten vid andra förvaltningsrätter, bedöms personalkostnaderna totalt sett inte öka.

Antalet mål vid kammarrätterna behöver inte påverkas av att antalet förvaltningsrätter minskas till 8–10 stycken. Detta beror dock på hur domkretsarna omfördelas.

Förslaget kan i viss utsträckning påverka berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Försäkringskassan, som kan få längre resväg vid muntliga förhandlingar.

18.1.2 Tyngdpunkten i första instans

Som redogjorts för i avsnitt 5.6 har den allmänna utgångspunkten för domstolssystemet sedan lång tid tillbaka varit att tyngdpunkten i dömandet ska ligga i första instans, att hovrätternas och kammarrätternas uppgift i första hand ska vara att överpröva domar och beslut från underinstanserna samt att de högsta domstolarna främst ska ha en prejudikatbildande funktion.[3] I den senaste översynen av förvaltningsprocessen har regeringen åter uttalat att det är önskvärt att tyngdpunkten i förvaltningsprocessen ligger i första instans.[4]

Fler av de förslag och bedömningar som utredningen presenterat ovan såsom stärkt materiell processledning, förberedande sammanträden, skriftliga sammanställningar, ”inkorgsgranskning”, tydligare domskäl och även utredningens förslag avseende muntliga förhandlingar är sådana åtgärder som bör kunna påverka att tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen hamnar i första instans. Det finns dock ytterligare åtgärder som utredningen ser skulle kunna vidtas.

Obligatoriska muntliga förhandlingar i kammarrätten i vissa fall

En sådan åtgärd är att se över bestämmelserna om obligatoriska muntliga förhandlingar i kammarrätten i vissa fall. Utredningen noterar att vad gäller mål om betalningssäkring, företrädaransvar och särskilda avgifter enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, samt mål om tulltillägg eller förseningsavgift enligt tullagen (2000:181) gäller särskilda bestämmelser vilka innebär att förvaltningsrätt och kammarrätt ska hålla muntlig förhandling om enskild begär det.

Flera förvaltningsrätter och kammarrätter samt även representanter för Skatteverket har uttalat att dessa särskilda bestämmelser inte är nödvändiga vad gäller processen i kammarrätten och att de snarare medför att muntliga förhandlingar hålls i vissa mål i kammarrätten trots att de inte tillför något till utredningen i målet. Detta strider mot tanken att tyngdpunkten i processen ska ligga i

[3] Se t.ex. Ds 1992:38 *Domstolsväsendet – Organisation och administration i framtiden* s. 55 och regeringens skrivelse 1999/2000:106 *Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan*.
[4] Prop. 2012/13:45 s. 80 f.

första instans. Dessutom är det inte processekonomiskt försvarbart att kammarrätten ska lägga resurser på muntliga förhandlingar som inte tillför något till utredningen.

Utredningen kan inte heller se att det är nödvändigt att ha dessa särskilda bestämmelser för att uppfylla kraven enligt Europakonventionen, se avsnitt 11.3. Med de föreslagna förändringarna i 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) kommer kraven enligt Europakonventionen om rätt till muntlig förhandling att uppfyllas med god marginal. Utredningen rekommenderar därför att de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i kammarrätten när enskild begär det i mål om betalningssäkring, företrädaransvar, och särskilda avgifter enligt SFL samt mål om tulltillägg eller förseningsavgift enligt tullagen ses över.

Prövningstillstånd i kammarrätten

Skattemålen är numera den enda större målgruppen där det inte krävs prövningstillstånd i kammarrätten. Detta medför att det är svårare att få tyngdpunkten i processen i första instans i skattemålen jämfört med andra större målgrupper, t.ex. socialförsäkringsmålen. Regelverket möjliggör således för en part att avstå från att lägga fram all bevisning i förvaltningsrätten då målet ändå kommer att prövas i sin helhet av kammarrätten och det inte finns preklusionsregler. Om prövningstillstånd skulle införas avseende skattemålen skulle kammarrättens roll som överprövande instans bli tydligare. Parterna skulle förstå att det är i förvaltningsrätten de ska föra sin process och få samtliga frågor prövade redan i första instans. Införandet av prövningstillstånd i skattemålen skulle frigöra resurser i kammarrätterna. Dessa resurser skulle kunna användas till att skriva bättre domskäl, fler muntliga förberedelser etc. Kammarrätterna skulle således kunna använda sina resurser på ett mer ändamålsenligt sätt. Utredningen rekommenderar mot denna bakgrund att bestämmelserna om prövningstillstånd i skattemål i kammarrätten ses över.

18.1.3 Migrationsmål vid alla förvaltningsrätter

Ett av skälen bakom utredningens förslag att specialisering ska åstadkommas internt på domstolarna, är att förvaltningsrätterna som utgångspunkt bör ha samma målprofil. Om antalet förvaltningsrätter minskar bör enligt utredningens mening detta i en förlängning kunna innebära att även migrationsmål hanteras av alla förvaltningsrätter.

18.1.4 Förvaltningsprocesslagen m.fl. lagar bör ses över

Enskilda bestämmelser i förvaltningsprocesslagen och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar har ändrats vid olika tillfällen genom åren. Samtidigt har merparten av dessa lagars bestämmelser samma lydelse som de hade när de infördes. Enligt utredningens mening bör systematiken i nämnda lagar och med dessa sammanhängande lagar och förordningar ses över, t.ex. vad gäller rubriker, paragrafernas ordningsföljd och hänvisningar m.m. Samtidigt bör språkbruket moderniseras.

18.1.5 Muntlig förhandling i mål enligt LPT

Utredningen har under sitt arbete uppmärksammat att tillämpningen av bestämmelsen i 37 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, enligt vilken en muntlig förhandling ska hållas på sjukvårdsinrättningen, om inte särskilda skäl talar för något annat, i vissa fall inte synes överensstämma med lagstiftningen.[5]

Vissa förvaltningsrätter håller muntliga förhandlingar i LPT-mål via videokonferens där rätten befinner sig i domstolens lokaler medan patienten befinner sig på sjukvårdsinrättningen. Fråga kan då uppstå var den muntliga förhandlingen egentligen äger rum. Utredningen rekommenderar därför att tillämpningen av 37 § LPT ses över och att bestämmelsen förtydligas om detta anses nödvändigt.

[5] Samma bestämmelse gäller i LRV-målen.

19 Författningskommentar

19.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

113 kap.

20 §

Ett överklagande av Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om det är det allmänna ombudet som överklagar beslutet, ska tiden dock räknas från den dag då beslutet meddelades.

Paragrafen innehåller bestämmelser om frister för överklagande. Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.

Förslaget innebär att paragrafen ändras så att den omfattar endast överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut och inte, som enligt nuvarande lydelse, allmän förvaltningsdomstols beslut.

Bestämmelser om tid för överklagande av domstolsbeslut finns i 6 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL.

113 kap.

32 §

Vid överklagande av Pensionsmyndighetens och Skatteverkets beslut i ärenden om allmän ålderspension tillämpas 10–17, 20, 21 och 33–36 §§. Vid överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut i sådana ärenden tillämpas 10–17, 21 och 33–36 §§.

Bestämmelserna om det allmänna ombudet tillämpas dock inte i fråga om beslut som avser premiepension.

När det gäller överklagande av beslut om pensionsgrundande inkomst ska vad som i de i första och andra styckena angivna bestämmelserna, utom 35 §, föreskrivs om Pensionsmyndigheten och det allmänna ombudet i stället avse Skatteverket och det allmänna ombudet hos Skatteverket enligt 67 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av beslut. Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.

Första stycket ändras som en konsekvensändring till följd av att 20 § inte längre omfattar allmän förvaltningsdomstols beslut.

Bestämmelser om tid för överklagande av domstolsbeslut finns i 6 a § FPL. Bestämmelser om överklagande av beslut att bl.a. avvisa ett överklagande som har kommit in för sent finns i 33 § fjärde stycket FPL.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Bestämmelsen innebär att lagförslagen träder i kraft den 1 januari 2016.

2. Äldre föreskrifter gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Bestämmelsen innebär att avgöranden av allmän förvaltningsdomstol som har meddelats före ikraftträdandet ska överklagas enligt de äldre föreskrifterna i 113 kap. 20 § socialförsäkringsbalken.

19.2 Förslag till lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624)

31 §

Bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) om förvaltningsrättens sammansättning gäller för mål enligt denna lag.

Paragrafen är ny och innehåller hänvisningar till tillämpliga bestämmelser i skatteförfarandelagen, SFL. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

I paragrafen finns en hänvisning till de föreslagna bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. SFL. Aktuella bestämmelser finns i 67 kap. 37 a och 37 b §§ SFL. Genom hänvisningen blir bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i den lagen avgörande för förvaltningsrättens sammansättning i mål enligt kupongskattelagen, i stället för bestämmelserna i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

Bestämmelsen innebär att lagförslaget träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

Bestämmelsen innebär att de nya reglerna om förvaltningsrättens domförhet ska tillämpas också i fråga om mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning inför avgörande av målet påbörjas efter ikraftträdandet. De nya reglerna ska alltså inte tillämpas om muntlig förhandling eller föredragning har hållits före ikraftträdandet.

19.3 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

7 §

Om en förvaltningsrätt eller kammarrätt upptäcker att den saknar behörighet att handlägga ett mål men att en annan allmän förvaltningsdomstol är behörig, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om det inte finns något skäl mot det.

Handlingarna ska anses ha kommit in till den senare domstolen samma dag som de kom in till den domstol som först tog emot handlingarna. Den domstol som handlingarna har lämnats över till ska underrätta parterna om överlämnandet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överlämnande av mål från en obehörig förvaltningsrätt eller kammarrätt. Förslaget behandlas i avsnitt 12.1.

Första stycket ändras på så sätt att villkoren om att överlämnande bara får ske om domstolens obehörighet upptäcks i samband med att målet inleds och att överlämnande bara får ske till motsvarande domstol tas bort. Ändringarna innebär att en domstol som är obehörig kan överlämna målet till en behörig domstol, även om domstolen har hunnit vidta handläggningsåtgärder i målet när obehörigheten upptäcks. Vidare innebär ändringarna att överlämnande inte bara kan ske till en motsvarande domstol utan en förvaltningsrätt kan även överlämna mål till en kammarrätt om målet rätteligen ska prövas av kammarrätten, t.ex. ett mål om utlämnande av allmänna handlingar.

Andra stycket är oförändrat.

9 §

Förfarandet är skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling.

I handläggningen i förvaltningsrätt och kammarrätt ska ingå muntlig förhandling när det kan antas vara till fördel för utredningen. Detta gäller inte i handläggningen i Migrationsöverdomstolen.

I förvaltningsrätt ska muntlig förhandling ingå i handläggningen, om enskild som för talan i målet begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om muntlig förhandling. Förslaget behandlas i avsnitt 11.8.1.

Av *första stycket* framgår att förfarandet i förvaltningsdomstol även fortsättningsvis ska vara skriftligt som huvudregel. Detta innebär inte att det inte finns en rätt till muntlig förhandling. Tvärtom finns det i de allra flesta mål i förvaltningsdomstol numera en rätt till muntlig förhandling i vart fall i en instans. För att tydliggöra att domstolen alltid har en möjlighet att hålla en muntlig förhandling anges nu i lagtexten att i handläggningen får ingå muntlig förhandling. Detta stycke gäller i alla instanser, inklusive Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

I *andra stycket* förstärks möjligheten till muntlig förhandling genom att det anges att i handläggningen i förvaltningsrätt och kammarrätt nu *ska* ingå muntlig förhandling när det kan antas vara till fördel för utredningen. Förvaltningsdomstolarna bör med denna utformning av lagtexten kunna ta fler egna initiativ till muntlig förhandling. Detta stycke gäller endast i förvaltningsrätten och kammarrätten, dock inte i Migrationsöverdomstolen. De fall som avses är då rätten själv tar initiativ till en muntlig förhandling, då en offentlig part yrkar muntlig förhandling och då en enskild yrkar muntlig förhandling i kammarrätten.

När domstolen tar initiativ till en muntlig förhandling kan det i vissa fall vara på grund av skäl som hänför sig till den enskilde och dennes förståelse av processen och i slutändan av domen. Detta bör dock precis som i dag endast vara nödvändigt i undantagsfall och faller då snarare under första stycket.

Begreppet *till fördel för utredningen* omfattar inte endast den situationen att en part vill lägga fram ny bevisning genom vittnesförhör eller på annat sätt. Begreppet ska tolkas brett och kan således omfatta även att en part vill presentera redan inlämnad bevisning muntligen för att kunna åskådliggöra den bättre för rätten. Termen till fördel för utredningen ska inte tolkas på det sättet att en ny faktaaspekt måste tillföras genom den muntliga förhandlingen.

Betydelsen av att målen blir avgjorda i rimlig tid kan i vissa fall ha betydelse för huruvida en muntlig förhandling ska hållas eller inte. Det är dock inte givet att en muntlig förhandling innebär att handläggningen tar längre tid. Det tar visserligen tid att sätta ut en förhandling och kalla parter, biträden och ev. tolk men detta kan många gånger uppvägas av den fördel det innebär att vid en förhandling kunna få alla frågor utredda vid ett och samma tillfälle. Tiden för skriftliga kompletteringar kan också sparas in.

I *andra stycket* slopas kriteriet att muntlig förhandling kan avse viss fråga. Detta innebär ingen ändring i sak. I *andra stycket* slopas också kriteriet främja ett snabbt avgörande och förs till den nya bestämmelsen i 9 a § om förberedande sammanträden. Vid beslut om muntlig förhandling enligt andra stycket är det således behovet av utredning som står i fokus.

Den enskildes möjlighet att få muntlig förhandling i förvaltningsrätten har förstärkts genom att det *i tredje stycket* anges att när en enskild som för talan i målet yrkar muntlig förhandling ska en sådan hållas om det inte är uppenbart obehövligt. Detta är samma kriterium som gäller för muntlig förhandling i 6 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. I tvister om sociala förmåner av teknisk natur, t.ex. fråga om beräkning av pensionspoäng eller bestämmande av SGI, kan i många fall anses att det är uppenbart obehövligt med en muntlig förhandling. Även i tvister om sociala förmåner där utgången är beroende av skriftliga utlåtanden av läkare kan det vara uppenbart obehövligt med en muntlig förhandling. Dock kan noteras att det även i dessa typer av mål kan finnas situationer där en muntlig förhandling ändå bör hållas för att ge den enskilde en bättre förståelse.

En annan måltyp där det kan vara uppenbart obehövligt med en muntlig förhandling är de migrationsmål där det endast är fråga om en tillräcklighetsbedömning, dvs. där den sökandens trovärdighet inte är ifrågasatt utan det är fråga om en bedömning av om denne anfört tillräckliga skäl för sin ansökan. Om Migrationsverket inte har ifrågasatt sökandens berättelse och målet därför inte gäller dennes trovärdighet kan det således tala för att en muntlig förhandling är uppenbart obehövlig. Om sökandens trovärdighet däremot är avgörande för bedömningen och Migrationsverket har ifrågasatt de uppgifter som sökanden har lämnat kan muntlig förhandling inte nekas. Vad gäller skattemål där det inte är fråga om bevis-

frågor eller där omständigheterna i målet är klargjorda kan det också vara uppenbart obehövligt med en muntlig förhandling. Om det är fråga om betalningssäkring, företrädaransvar eller särskilda avgifter, bl.a. skattetillägg, är det dock obligatoriskt med muntlig förhandling enligt 46 kap. 12 §, 59 kap. 18 § och 67 kap. 37 § SFL om den betalningsskyldige, företrädaren eller den enskilde begär det. Även i mål om tulltillägg eller förseningsavgift är det enligt 9 kap. 22 § tullagen obligatoriskt med muntlig förhandling om den enskilda parten begär det.

Tredje stycket gäller endast i förvaltningsrätten. Om den enskilde yrkar muntlig förhandling i kammarrätten ska detta yrkande prövas enligt första och andra styckena och om den enskilde yrkar muntlig förhandling i Högsta förvaltningsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen ska yrkandet prövas enligt första stycket.

9 a §

I handläggningen får ingå förberedande sammanträde, om det främjar ett snabbt avgörande av målet eller kan antas vara till fördel för utredningen.

Paragrafen är ny. Den reglerar möjligheten för domstolen att hålla ett förberedande sammanträde. Förslaget behandlas i avsnitt 11.8.2.

Förvaltningsdomstolarna har redan i dag möjlighet att använda sig av förberedande sammanträden. Införandet av denna nya bestämmelse tydliggör denna möjlighet. Ett förberedande sammanträde i förvaltningsdomstol kan inte och ska inte fylla samma funktion som en muntlig förberedelse i allmän domstol. Vid ett förberedande sammanträde bör anteckningar föras som sedan kommuniceras med parterna.

Förvaltningsrätten och kammarrätten är vid ett förberedande sammanträde domför med endast en lagfaren ledamot, se 12 och 18 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Det är dock inte uteslutet att vara fler än en lagfaren domare vid ett förberedande sammanträde.

13 a §

Rätten ska, om det med hänsyn till målets beskaffenhet är till fördel för handläggningen av målet, göra en skriftlig sammanställning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på. En sådan sammanställning ska skickas till parterna för yttrande.

Paragrafen är ny. Den reglerar rättens skyldighet att i vissa fall använda sig av skriftliga sammanställningar. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

Skriftliga sammanställningar ska endast användas i större och mer komplicerade mål. Detta framgår genom att det i lagtexten anges att rätten ska ta hänsyn till målets beskaffenhet när den avgör om det är till fördel för handläggningen av målet att göra en skriftlig sammanställning.

Bestämmelsen är tillämplig i alla instanser men ska främst tillämpas i förvaltningsrätten. Användandet av skriftliga sammanställningar i kammarrätten bör endast vara nödvändigt i undantagsfall. I Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsövedomstolen bör skriftliga sammanställningar i stort sett inte förekomma alls.

En skriftlig sammanställning ska skickas till parterna för yttrande. Att märka är dock att processmaterialet i allmän förvaltningsdomstol kan kompletteras under hela processen. Detta innebär att domstolen kan lägga ytterligare andra omständigheter till grund för avgörandet än de som angetts i den skriftliga sammanställningen. I en sådan situation är det viktigt att domstolen kommunicerar även dessa omständigheter med parterna före avgörandet.

50 §

Om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska, ska rätten vid behov anlita tolk. Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk.

Rätten ska, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad att biträda som tolk i målet. I annat fall ska en annan lämplig person förordnas.

Det som föreskrivs i första stycket om den som inte behärskar svenska gäller också den som till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter behöver en tolk. Om det är lämpligt, får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas.

Den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet, får inte anlitas som tolk.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anlitande av tolk. Förslaget behandlas i avsnitt 13.6.1.

Första stycket ändras språkligt i enlighet med det språkbruk som valts i 5 kap. 6 § rättegångsbalken. Någon förändring i förhållande till hur tolkbehovet hittills har avgjorts avses inte. Vad gäller personer med hörselnedsättning eller talsvårigheter samt vad gäller överföring från punktskrift till vanlig skrift eller tvärtom behandlas dessa situationer nu i tredje stycket. Att rätten ska anlita tolk vid behov innebär att det är en tvingande bestämmelse för rätten. Om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska ska tolk således anlitas. Om en person inte behärskar svenska får utgångspunkten anses vara att det finns ett behov av tolk.

Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk. Denna mening omfattar dels situationen att tolk behövs vid annat tillfälle under processen än vid en muntlig förhandling, dels situationen att det behövs en skriftlig översättning.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och anger att rätten ska, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad att biträda som tolk i målet. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att de tolkar som anlitas har en hög kompetens för uppgiften. Regler om auktorisation av tolkar finns i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Tolkar får auktoriseras avseende ett eller flera främmande språk eller det svenska teckenspråket. En tolk som är auktoriserad benämns auktoriserad tolk. Kompetenskravet är tillämpligt inte bara när tolkning ska ske till och från svenska enligt första stycket utan även när tolkning ska ske för personer med hörselnedsättning eller talsvårigheter enligt tredje stycket. Se vidare kommentaren till 5 kap. 6 § rättegångsbalken i prop. 2012/13:132.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny och reglerar förutsättningarna för biträde av tolk när den som ska höras har en hörselnedsättning

eller talsvårigheter. Detsamma gäller för den som till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter behöver en tolk som för den som inte behärskar svenska. Det kan t.ex. vara fråga om en teckentolk. Även i dessa fall gäller kravet på att, om möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad. I många fall kan dock det behov av stöd som en person med hörselnedsättning eller talsvårigheter har, tillgodoses genom användande av tekniska hjälpmedel, t.ex. hörselslinga. I den nya lagtexten anges att sådana hjälpmedel, om det är lämpligt, får användas i stället för att en tolk anlitas. Detta omfattar även överföring från punktskrift till vanlig skrift eller tvärtom. Innan rätten fattar beslut i en sådan fråga kan det vara lämpligt att ge personen med hörselnedsättning eller talsvårigheter tillfälle att ange sin inställning.

Fjärde stycket har genomgått språkliga förändringar i enlighet med språkbruket i 5 kap. 6 § rättegångsbalken.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Bestämmelsen innebär att lagförslagen träder i kraft den 1 januari 2016.

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

12 §

En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten, är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte ingå i rätten.

Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

En kammarrätt är domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs,

2. vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som avser endast målets beredande, och

3. vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan att detta har prövats i sak.

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

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Bestämmelser om domförhet vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet.

Trots det som sägs i sjunde stycket är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot vid beslut att bevilja prövningstillstånd om frågan är enkel. Detta gäller dock inte vid prövningstillstånd som begränsas till att gälla en viss del av ett beslut enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det gäller inte heller vid handläggning i Migrationsöverdomstolen.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om åtgärderna inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av en annan anställd i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kammarrätts domförhet. Förslaget behandlas i avsnitt 10.3.

Första–sjunde samt *nionde–tionde* styckena är oförändrade.

Åttonde stycket är nytt. Enligt bestämmelsen är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot vid beslut att bevilja prövningstillstånd om frågan är enkel. Det är inte den materiella frågan i målet som ska vara enkel för att en lagfaren domare ska få meddela prövningstillstånd. Det avgörande är om frågan huruvida prövningstillstånd ska meddelas är enkel. Som exempel på situationer där frågan om prövningstillstånd ska meddelas är enkel kan nämnas mål som rör frågor där praxis saknas, t.ex. vid ny lagstiftning, när det handlar om frågor som inte tidigare har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen eller om mål där förvaltningsrättens avgörande går emot gällande praxis.

Vid beslut att avslå en begäran om prövningstillstånd är det fortfarande bestämmelserna i sjunde stycket som gäller. Detsamma gäller vid prövning av andra frågor som har samband med frågan om prövningstillstånd.

Bestämmelsen om att kammarrätten är domför med en lagfaren ledamot vid beslut att bevilja prövningstillstånd gäller inte vid partiella prövningstillstånd enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Bestämmelsen gäller inte heller vid prövning av frågor om prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen.

13 a §

En kammarrätt ska vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 b §.

Om en av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kammarrättens domförhet vid prövning av s.k. kommunalbesvärsmål. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.

Första stycket är oförändrat.

Andra stycket ändras så att det omfattar även situationen att en lagfaren ledamot får förhinder sedan handläggningen har påbörjats. Enligt bestämmelsen är kammarrätten således domför trots förhinder

för antingen en lagfaren eller en särskild ledamot, om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

14 §

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

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

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

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

Utöver vad som följer av tredje och fjärde styckena får en migrationsdomstol lämna över mål enligt utlänningslagen (2005:716) till en annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper om arbetsbelastningen vid domstolen föranleder det och det kan ske utan olägenhet för någon part.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvaltningsrätts behörighet samt om överlämnande av mål från behörig förvaltningsrätt. Förslaget behandlas i avsnitt 12.2.

Första–fjärde samt *sjätte styckena* är oförändrade.

Femte stycket är nytt. Enligt bestämmelsen får en migrationsdomstol överlämna migrationsmål till en annan migrationsdomstol av arbetsbelastningsskäl. Möjligheten att överlämna mål för att jämna ut arbetsbelastningen ska användas om en migrationsdomstol under en längre tid har dragits med stora balanser eller på grund av särskilda förhållanden har drabbats av särskilt stor måltillströmning. Om en migrationsdomstol har behov av hjälp men i

mindre omfattning bör den s.k. förstärkningsstyrkan i stället användas.

Det är den överlämnande migrationsdomstolen som avgör om arbetsbelastningen är sådan att man behöver överlämna mål till annan migrationsdomstol. Beslutet bör dock inte fattas av en enskild domare, utan av lagmannen vid domstolen. Överlämnande får bara ske till en annan migrationsdomstol som handlägger motsvarande måltyper (vissa migrationsmål är koncentrerade till vissa migrationsdomstolar, se 7 e och 7 f §§ förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet). Den överlämnande domstolen måste naturligtvis samråda med den domstol som ska ta emot målen innan överlämnandet sker (se 8 § nämnda förordning). Valet av mål som ska överlämnas får inte ske på ett sådant sätt att vissa rättsfrågor samlas vid en migrationsdomstol.

Överlämnande får endast ske om det kan ske utan olägenhet för någon part. Ett exempel på när överlämnandet kan utgöra en olägenhet för en part är om muntlig förhandling ska hållas i målet och överlämnandet medför en längre resväg för parten. Om det blir aktuellt med muntlig förhandling efter det att målet har överlämnats, bör målet därför lämnas åter till den ursprungliga domstolen.

17 §

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 17 a eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket, 17 a eller 18 §. Om nämndemän eller särskilda ledamöter ingår i rätten, ska även antalet nämndemän respektive särskilda ledamöter utökas med en. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, gäller första stycket andra meningen, 17 a och 18 §§ i fråga om domförhet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), tullagen (2000:1281), lagen

(2003:389) om elektronisk kommunikation och skatteförfarandelagen (2011:1244).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas inom varje förvaltningsrätts domkrets för tjänstgöring i domstolen. Förvaltningsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvaltningsrätts domförhet. Förslaget behandlas i avsnitt 8.5.

Första och *fjärde styckena* är oförändrade.

Andra stycket första meningen ändras så att antalet lagfarna domare får utökas med en om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Ändringen innebär en mildring jämfört med gällande lydelse enligt vilken krävs särskilda skäl för att antalet lagfarna ledamöter ska få utökas.

Vidare tydliggörs, genom att en hänvisning till 17 a och 18 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD, läggs till, att förstärkning med en lagfaren domare också kan ske utöver vad som följer av dessa paragrafer. Detta innebär att förstärkning även kan ske i mål enligt 10 kap. kommunallagen, och i mål som enligt 18 § LAFD ska avgöras med en lagfaren domare ensam.

Exempel på mål där utökad sits kan användas är mål rörande offentlig upphandling, mål om laglighetsprövning, mål om läkemedelsförmåner, mål enligt ellagen (1997:857) samt mål som rör överklaganden av Datainspektionens och Finansinspektionens beslut. Det kan dock finnas skäl att utöka antalet lagfarna ledamöter även i andra måltyper, t.ex. om målet rör komplicerade frågor eller om målet är särskilt omfattande eller uppmärksammat i media.

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad kan ett utökat antal lagfarna ledamöter användas även vid interimistiska beslut.

Om det är lämpligt kan förvaltningsrätten vid förstärkt sammansättning bestå av en ordinarie domare och en icke ordinarie domare, t.ex. en fiskal. Med hänsyn till regleringen i 10 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion, enligt vilken en förvaltningsrättsfiskal inte får tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet, bör fiskaler inte ingå i rätten när de allra svåraste målen avgörs. Om en större serie med sådana mål ska

avgöras, bör dock fiskaler kunna döma i målen när en praxis har bildats.

Andra stycket andra meningen ändras så att det blir tydligare att om nämndemän ingår i rätten och antalet lagfarna ledamöter utökas ska även antalet nämndemän utökas. Meningen utvidgas också till att omfatta även särskilda ledamöter. Kravet på utökning av antalet nämndemän respektive särskilda ledamöter gäller när utökning sker i ”vanliga” mål för vilka domförheten regleras i 17 § första stycket LAFD och i mål enligt 10 kap. kommunallagen för vilka domförheten regleras i 17 a § LAFD. Om utökning sker i mål i vilka förvaltningsrätten enligt 18 § LAFD är domför med en lagfaren domare ensam, behöver någon förstärkning med nämndemän eller särskilda ledamöter inte göras.

Andra stycket tredje meningen anger vad som gäller i fråga om domförhet om rätten har utökats enligt 17 § andra stycket och en eller flera ledamöter får förhinder sedan handläggningen har påbörjats. Om det är fråga om mål där förvaltningsrättens domförhet regleras i 17 § första stycket, gäller vid sådant förhinder första stycket andra meningen i fråga om rättens domförhet. Om det är fråga om mål enligt 17 a eller 18 §, gäller i samma situation bestämmelserna i dessa paragrafer i fråga om förvaltningsrättens domförhet. Detta innebär att förvaltningsrätten, om förstärkning skett enligt andra stycket men någon eller några ledamöter får förhinder, kan vara domför med en lagfaren domare och två eller tre nämndemän (om domförheten regleras i 17 § första stycket andra meningen LAFD), med en lagfaren domare och två särskilda ledamöter (om domförheten regleras i 17 a § LAFD) eller med en lagfaren domare ensam (om domförheten regleras i 18 § LAFD).

Tredje stycket, som hänvisar till vissa författningar som innehåller särskilda domförhetsbestämmelser, kompletteras med hänvisningar till tullagen och skatteförfarandelagen, SFL.

18 §

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärd som avser endast måls beredande,

2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,

3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende och

4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,

2. mål om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152),

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna och mål rörande preliminär skatt,

5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall förvaltningsrätt, med avvikande från de annars gällande domförhetsreglerna, är domför med en lagfaren domare. Förslaget behandlas i avsnitt 8.5 och 8.6.

Första–tredje styckena samt *fjärde stycket p. 1*, *3* samt *5–8* är oförändrade.

Fjärde stycket p. 2 ändras så att punkten inte längre omfattar mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt SFL och mål om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt SFL eller annan skatteförfattning.

Fjärde stycket p. 4 ändras så att punkten inte längre omfattar mål om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna. Ändringarna innebär att förvaltningsrättens möjlighet att pröva de aktuella måltyperna med en lagfaren domare får avgöras enligt 18 § första–tredje stycket samt fjärde stycket p. 1.

Genom ändringarna i 17 § LAFD andra stycket klargörs att det är möjligt att utöka antalet lagfarna domare även i mål i vilka förvaltningsrätten enligt förevarande paragraf är domför med en lagfaren domare ensam. Om det finns skäl för det kan således antalet lagfarna domare utökas med en enligt 17 § andra stycket. I sådana situationer är förvaltningsrättens sammansättning efter förstärkning således två lagfarna domare.

Möjligheten att utöka antalet lagfarna domare enligt 17 § andra stycket är oberoende av regleringen i 18 § andra stycket. Det är fortfarande möjligt att pröva mål som regleras i 18 § LAFD av fullsutten rätt, om det av särskild anledning är påkallat med sådan sammansättning. I de fall domförheten vid fullsutten rätt regleras i 17 § första stycket, är det möjligt att förstärka rätten med en lagfaren domare och en nämndeman utöver vad som följer av 17 § första stycket. Det skulle således kunna inträffa att ett mål som

enligt 18 § normalt ska avgöras av en lagfaren domare ensam, avgörs av förvaltningsrätten i en sammansättning om två lagfarna domare och fyra nämndemän.

Se även kommentaren till 17 §.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016 i fråga om 18 § och i övrigt den 1 januari 2016.

Bestämmelsen innebär att lagförslagen träder i kraft den 1 januari 2016, utom vad gäller 18 § om förvaltningsrättens domförhet i vissa fall. Dessa förslag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

Se kommentaren under avsnitt 19.2.

19.5 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

22 kap.

4 §

Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering består kammarrätt av tre lagfarna ledamöter samt två av de särskilda ledamöter som avses i 5 §. Om en av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Utan hinder av vad som sägs i första stycket får regeringen beträffande vissa grupper av ifrågavarande mål föreskriva, att bestämmelsen om att särskilda ledamöter ska delta vid målens prövning inte ska tillämpas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kammarrättens domförhet vid prövning av fastighetstaxeringsmål. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.

Första stycket första meningen är oförändrad.

Första stycket andra meningen ändras så att den omfattar även situationen att en lagfaren ledamot får förhinder sedan handläggningen har påbörjats. Enligt bestämmelsen är kammarrätten således domför trots förhinder för antingen en lagfaren eller en särskild ledamot, om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Ändringarna i *andra stycket* är endast språkliga justeringar.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Se kommentar under avsnitt 19.3.

19.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel, m.m.

14 §

Bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) om överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens beslut och om förvaltningsrättens sammansättning gäller för mål enligt denna lag.

Paragrafen innehåller hänvisningar till tillämpliga bestämmelser i skatteförfarandelagen. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

Paragrafen kompletteras så att den även hänvisar till de föreslagna bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. SFL. Aktuella bestämmelser finns i 67 kap. 37 a och 37 b §§ SFL. Genom hänvisningen blir dessa bestämmelser avgörande för förvaltningsrättens sammansättning i mål enligt lagen om skatt på ränta på skogskontomedel, i stället för bestämmelserna i LAFD.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

Se kommentarerna under avsnitt 19.2.

19.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:575) mot skatteflykt

4 §

Fråga om tillämpning av denna lag prövas av förvaltningsrätten efter framställning av Skatteverket. I fråga om handläggning av framställning om tillämpning av lagen, överklagande av beslut med anledning av sådan framställning och i fråga om förvaltningsrättens sammansättning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

Framställning enligt första stycket får göras före utgången av de frister som enligt 66 kap. 27, 29–34 §§ skatteförfarandelagen gäller för beslut om efterbeskattning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att lagens tillämplighet prövas av förvaltningsrätten efter framställning av Skatteverket. Dessutom innehåller paragrafen hänvisningar till tillämpliga bestämmelser i SFL. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

Första stycket första meningen och *andra stycket* är oförändrade.

Första stycket andra meningen kompletteras så att den även hänvisar till de föreslagna bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. SFL. Aktuella bestämmelser finns i 67 kap. 37 a och 37 b §§ SFL. Genom hänvisningen blir dessa bestämmelser avgörande för förvaltningsrättens sammansättning i mål enligt lagen mot skatteflykt, i stället för bestämmelserna i LAFD.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

Se kommentarerna under avsnitt 19.2.

19.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

54 §

Ett överklagande ska ges in till den arbetslöshetskassa eller förvaltningsmyndighet som har meddelat beslutet. Överklagandet ska ha kommit in inom två månader från den dag klaganden fick del av beslutet eller, om Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen är klagande, inom två månader från dagen för beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser rörande sättet och tiden för överklagande. Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.

Paragrafen ändras så att den endast omfattar beslut av en arbetslöshetskassa eller en förvaltningsmyndighet och inte, som enligt nuvarande lydelse, beslut av allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelser om tid för överklagande av domstols beslut finns i 6 a § FPL.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Se kommentaren under avsnitt 19.1.

2. Äldre föreskrifter gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Bestämmelsen innebär att avgöranden av allmän förvaltningsdomstol som har meddelats före ikraftträdandet ska överklagas enligt de äldre föreskrifterna i 54 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

19.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

102 §

Ett överklagande ska ges in till den arbetslöshetskassa eller förvaltningsmyndighet som har meddelat beslutet. Överklagandet ska, om inte annat anges i 103 och 104 §§, ha kommit in inom två månader från den dag klaganden fick del av beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelser rörande sättet och tiden för överklagande. Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.

Paragrafen ändras så att den endast omfattar överklagande av beslut av en arbetslöshetskassa eller en förvaltningsmyndighet och inte, som enligt nuvarande lydelsen, beslut av allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelser om tid för överklagande av domstols beslut finns i 6 a § FPL.

Övriga ändringar är endast språkliga.

103 §

Om Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen är klagande ska överklagandet ha kommit in till den arbetslöshetskassa som meddelat beslutet inom två månader från dagen för beslutet.

Paragrafen innehåller bestämmelse rörande sättet och tiden för överklagande när Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen är klagande. Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.

Paragrafen ändras så att den inte längre omfattar överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut (jfr 102 §).

Bestämmelser om tid för överklagande av domstols beslut finns i 6 a § FPL.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Se kommentaren under avsnitt 19.1.

2. Äldre föreskrifter gäller för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Bestämmelsen innebär att avgöranden av allmän förvaltningsdomstol som har meddelats före ikraftträdandet ska överklagas enligt de äldre föreskrifterna i 102 och 103 §§ lagen om arbetslöshetskassor.

19.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

4 kap.

21 §

Bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. 37 a och 37 b §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller för mål enligt 1–4 kap.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6. Paragrafen innehåller en hänvisning till de föreslagna bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. SFL. Aktuella bestämmelser finns i 67 kap. 37 a och 37 b §§ SFL.

Genom hänvisningen blir dessa bestämmelser avgörande för förvaltningsrättens sammansättning i mål enligt 1–4 kap. lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter i stället för bestämmelserna i LAFD. Bestämmelsen avser endast mål enligt 1–4 kap. Vad avser 5 kap. innehåller det kapitlet bestämmelser om straff och föranleder inte beslut av den karaktären att de kan överklagas. Inte heller 6 kap. omfattas eftersom det kapitlet innehåller särskilda bestämmelser avseende överklagande av beslut enligt det kapitlet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

Se kommentarerna under avsnitt 19.2.

19.11 Förslag till lag om ändring i tullagen (2000:1281)

9 kap.

26 §

Förvaltningsrätten är domför med två lagfarna domare, om inte annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Paragrafen är ny. Paragrafen innehåller bestämmelser om förvaltningsrättens sammansättning vid prövning av mål enligt tullagen. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

Bestämmelserna innebär att 17 § första och andra styckena LAFD inte är tillämpliga.

Enligt paragrafen är en förvaltningsrätt som huvudregel domför med två lagfarna domare vid prövning av mål enligt tullagen.

Hänvisningen till 18 § LAFD innebär att förvaltningsrätten trots nämnda huvudregel kan avgöra mål enligt tullagen med en lagfaren domare i vissa fall. Av 18 § LAFD följer att detta gäller bl.a. vid åtgärder som avser endast måls beredande och vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål, och vid avgörande i sak av mål av enkel beskaffenhet.

9 kap.

27 §

Om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i målet, får tre nämndemän ingå i rätten.

Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Paragrafen är ny. Paragrafen innehåller bestämmelser om att nämndemän får ingå i rätten. Bestämmelserna innebär att 17 § första och andra styckena LAFD inte är tillämpliga. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

Enligt *första stycket* finns möjlighet för förvaltningsrätten att låta nämndemän ingå i rätten om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i målet. Detta kan vara fallet om målet till exempel rör bevisvärdering eller skälighetsbedömning av sådan omfattning att deltagande av nämndemän skulle vara värdefullt genom att de kan bidra med sina praktiska erfarenheter. Det är den ansvarige domaren som avgör om nämndemän ska ingå i rätten. Om nämndemän ska ingå i rätten, ska de vara tre till antalet.

Av *andra stycket* framgår att rätten är domför även om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för lagfaren domares förhinder. Om en av de lagfarna domarna t.ex. skulle insjukna efter att en muntlig förhandling har hållits i ett mål, måste förhandlingen således tas om.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

Se kommentarerna under avsnitt 19.2.

19.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

8 kap.

26 §

Vid prövning av mål som avses i 23 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter.

Om en av ledamöterna eller experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § sjundenionde styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kammarrättens domförhet vid prövning av mål enligt lagen om elektronisk kommunikation. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.

Första och tredje styckena är oförändrade.

Andra stycket kompletteras så att det omfattar även situationen att en lagfaren ledamot får förhinder sedan handläggningen har påbörjats. Enligt bestämmelsen är kammarrätten således domför trots förhinder för antingen en lagfaren ledamot eller en ekonomisk expert, om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Se kommentaren under avsnitt 19.3.

19.13 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

16 kap.

5 §

Bestämmelser om handläggningen vid migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Om en utlänning som har kallats vid vite enligt 14 § förvaltningsprocesslagen att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Paragrafen innehåller en hänvisning till FPL. Den reglerar också möjligheten för domstolarna att i migrationsmålen förordna att en utlänning ska hämtas till rätten. Förslaget behandlas i avsnitt 11.8.3.

De särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i utlänningslagen tas bort. Detta innebär att 9 § FPL gäller för muntlig förhandling i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen. Se vidare i kommentaren till 9 § FPL.

I *första stycket* anges att bestämmelser om handläggningen vid migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen finns i förvaltningsprocesslagen.

I *andra stycket* regleras att rätten får, om en utlänning som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, förordna att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag. Bestämmelsen förändras endast språkligt samt att en hänvisning till 14 § FPL har lagts till. Se vidare kommentaren till 16 kap. 5 § utlänningslagen i prop. 2004/05:170.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Se kommentaren under avsnitt 19.3.

19.14 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

7 kap.

5 a §

Bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. 37 a och 37 b §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller för mål enligt denna lag.

Paragrafen är ny. Paragrafen innehåller hänvisningar till tillämpliga bestämmelser i SFL. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

I paragrafen finns en hänvisning till de föreslagna bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. SFL. Aktuella bestämmelser finns i 67 kap. 37 a och 37 b §§ SFL. Genom hänvisningen blir dessa bestämmelser avgörande för förvaltningsrättens sammansättning i mål enligt vägtrafikskattelagen, i stället för bestämmelserna i LAFD.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

Se kommentarerna under avsnitt 19.2.

19.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

13 §

Vid prövning av mål enligt denna lag ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. Om en av ledamöterna får förhinder

sedan handläggningen har påbörjats är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Kammarrätten är domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kammarrättens domförhet vid prövning av mål enligt lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.

Första stycket första och andra meningarna samt *andra stycket* är oförändrade.

Första stycket tredje meningen ändras så att den omfattar även situationen att en lagfaren ledamot får förhinder sedan handläggningen har påbörjats. Enligt bestämmelsen är kammarrätten således domför trots förhinder för antingen en lagfaren eller en särskild ledamot, om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Se kommentaren under avsnitt 19.3.

19.16 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

67 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

– överklagande av Skatteverkets beslut (2–11 §§),

– överklagande av den som beslutet gäller (12–22 §§),

– det allmänna ombudets överklagande (23–25 §§),

– överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens beslut (26–30 §§),

– handläggning vid domstol (31–37 §§),

– förvaltningsrättens sammansättning (37 a och 37 b §§),

– ändring i beslut om skatt på grund av skatteavtal (38 §), och

– beslut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (39 §).

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

I paragrafen, som redogör vad för kapitlet innehåller, görs en ändring i den sjätte strecksatsen så att den även omfattar 67 kap. 37 a och 37 b §§ SFL. Ändringen är en följd av att förvaltningsrätts domförhet m.m. i mål enligt SFL föreslås regleras i nya bestämmelser i 67 kap. 37 a och 37 b §§ SFL.

37 a §

Förvaltningsrätten är domför med två lagfarna domare, om inte annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om en förvaltningsrätts domförhet vid prövning av mål enligt skatteförfarandelagen. Bestämmelserna innebär att 17 § första och andra styckena LAFD inte är tillämpliga. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

Enligt paragrafen är en förvaltningsrätt som huvudregel domför med två lagfarna domare vid prövning av mål enligt SFL. Vilka måltyper som omfattas av denna formulering följer av de allmänna bestämmelserna i 2 kap. SFL.

Hänvisningen till 18 § LAFD innebär att förvaltningsrätten, trots nämnda huvudregel, kan avgöra mål enligt SFL med en lagfaren domare i vissa fall. Av 18 § LAFD följer att detta gäller bl.a. vid åtgärder som avser endast måls beredande och vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål, och vid avgörande i sak av mål av enkel beskaffenhet. Av katalogen i 18 § fjärde stycket LAFD framgår vidare att förvaltningsrätten är domför med en lagfaren domare i vissa fall, bl.a. i mål rörande preliminär skatt (jfr 18 § fjärde stycket p. 4 LAFD) samt mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (jfr 18 § fjärde stycket p. 6 LAFD).

37 b §

Om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i målet, får tre nämndemän ingå i rätten.

Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om att nämndemän får ingå i rätten. Bestämmelserna innebär att 17 § första och andra styckena LAFD inte är tillämpliga. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

Enligt *första stycket* finns möjlighet för förvaltningsrätten att låta nämndemän ingå i rätten om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i målet. Detta kan vara fallet om målet till exempel rör bevisvärdering eller skälighetsbedömning av sådan omfattning att deltagande av nämndemän skulle vara värdefullt genom att de kan bidra med sina praktiska erfarenheter. Det är den ansvarige domaren som avgör om nämndemän ska ingå i rätten.

Om nämndemän ska ingå i rätten, ska de vara tre till antalet.

Av *andra stycket* framgår att rätten är domför även om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för lagfaren domares förhinder. Om en av de lagfarna domarna t.ex. skulle insjukna efter att en muntlig förhandling har hållits i ett mål, måste förhandlingen således tas om.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

Se kommentarerna under avsnitt 19.2.

19.17 Förslag till lag om ändring i lag (2011:1245) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster

20 §

Beslut om identifiering eller återkallelse får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet gäller eller av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

Överklagandet ska ha kommit in inom två månader från den dag då beslutet meddelades.

I fråga om överklagandet tillämpas bestämmelserna i 67 kap. 19–22, 28–32, 34–36, 37 a och 37 b §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av beslut om identifiering eller återkallelse. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

Första, *andra* och *fjärde* styckena är oförändrade.

Tredje stycket innehåller hänvisningar till tillämpliga bestämmelser i SFL. Stycket kompletteras så att det även hänvisar till de föreslagna bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. 37 a och 37 b §§ SFL. Genom hänvisningen blir dessa bestämmelser avgörande för förvaltningsrättens sammansättning i mål om identifiering eller återkallelse i stället för bestämmelserna i LAFD.

21 §

Beslut om skatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200) som redovisas enligt denna lag eller enligt motsvarande bestämmelser i ett annat EU-land får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet gäller eller av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

I fråga om överklagandet tillämpas bestämmelserna i 67 kap. 2 § andra stycket, 5 §, 6 § andra meningen, 12, 13, 19–25, 27–37 b och 39 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av beslut om skatt enligt mervärdesskattelagen som redovisas enligt lagen eller enligt motsvarande bestämmelser i ett annat EU-land. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

Första stycket är oförändrat.

Andra stycket innehåller hänvisningar till tillämpliga bestämmelser i SFL. Stycket kompletteras så att det även hänvisar till de föreslagna bestämmelserna om förvaltningsrättens sammansättning i 67 kap. 37 a och 37 b §§ SFL. Genom hänvisningen blir dessa bestämmelser avgörande för förvaltningsrättens sammansättning i mål om skatt enligt mervärdesskattelagen som redovisas enligt denna lag eller enligt motsvarande bestämmelser i ett annat EU-land i stället för bestämmelserna i LAFD.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

Se kommentarerna under avsnitt 19.2.

20 Ikraftträdande m.m.

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016 såvitt gäller förvaltningsrättens sammansättning i skattemål, och i övrigt den 1 januari 2016.

Domstolsavgöranden i socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring som har meddelats före ikraftträdandet ska överklagas enligt äldre bestämmelser.

Bestämmelserna om förvaltningsrätts domförhet i skattemål och tullmål ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

Flertalet av de föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn härtill bör de träda i kraft den 1 januari 2016.

Bestämmelserna om att skattemål som huvudregel ska avgöras av två lagfarna ledamöter i förvaltningsrätt medför ett ökat behov av domare vid domstolarna. För att förvaltningsrätterna ska få möjlighet att rekrytera de ytterligare domare som behövs anser utredningen att dessa bestämmelser bör träda i kraft den 1 juli 2016.

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. För flertalet av de bestämmelser som föreslås behövs därför inte några övergångsbestämmelser. I ett par fall finns dock anledning att överväga behovet av sådana bestämmelser. Detta gäller i fråga om tider för överklagande av domstolsavgöranden i socialförsäkringsmål och mål om arbets-

löshetsförsäkring samt i fråga om förvaltningsrätts domförhet i skattemål och tullmål.

När det gäller bestämmelserna om tider för överklagande av domstolsavgöranden i socialförsäkringsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring bör gälla särskilda övergångsbestämmelser med innebörden att beslut som har meddelats före ikraftträdandet överklagas enligt äldre bestämmelser.

När det gäller bestämmelserna om förvaltningsrätts domförhet i skattemål och tullmål bör det i övergångsbestämmelser förtydligas att bestämmelserna ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet. Däremot ska de nya reglerna inte tillämpas om muntlig förhandling eller föredragning har hållits före ikraftträdandet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Mahmut Baran

Mitt särskilda yttrande gäller utredningens förslag om minskade möjligheter för den enskilde att begära muntlig förhandling i kammarrätt samt frågan om införande av prövningstillstånd i skattemål i kammarrätt som inte omfattas av direktiven men som utredningen anser bör utredas vidare.

Muntlig förhandling i kammarrätten

Utredningens förslag innebär förstärkta möjligheter till muntlig förhandling då det kan antas vara till fördel för utredningen. Enligt utredningen ska begreppet till fördel för utredningen tolkas brett. Den enskildes möjlighet till muntlig förhandling i förvaltningsrätt förstärks ytterligare. Den enskildes möjligheter att få till stånd en muntlig förhandling i kammarrätt försämras dock. Vid yrkande av enskild i kammarrätt ska enligt förslaget prövningen ske utifrån rekvisitet till fördel för utredningen.

Enligt min bedömning kommer utredningens förslag om muntlig förhandling i kammarrätt vid yrkande av den enskilde att leda till att det hålls flera muntliga förhandlingar i förvaltningsrätt jämfört med vad som är fallet idag, vilket ligger i linje med utredningens avsikt, dvs. att tyngdpunkten i dömandet ska ligga i första instans. Enligt min uppfattning kommer detta dock även leda till att det hålls färre muntliga förhandlingar i kammarrätt och flera onödiga muntliga förhandlingar i förvaltningsrätt, vilket bl.a. kommer att medföra merkostnader för den enskilde.

Jag anser att de möjligheter som idag står till buds för muntlig förhandling i kammarrätt ska behållas.

I övrigt ansluter jag mig i denna del till vad experten Kerstin Nyquist anför i sitt särskilda yttrande.

Frågan om införande av prövningstillstånd i skattemål i kammarrätt

I förarbetena till lagstiftningen om ett generellt krav på prövningstillstånd i tvistemål, prop. 2007/08:139 s. 23, framgår bl.a. att rättssäkerheten kräver att felaktiga domar ska kunna rättas i andra instans och att krav på prövningstillstånd inte förändrar denna ordning.

Det finns dock en allmän oro bland praktiserande jurister att prövningstillstånd medför sämre möjligheter att få till stånd en ändring av felaktiga domar. Denna oro bör tas på allvar. Mot denna bakgrund anser jag att en fullständig prövning i två domstolsinstanser alltjämt bör gälla i skattemål.

Särskilt yttrande av experten Kerstin Nyquist

Inledning

Utredningen behandlar frågor rörande specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen. Mitt särskilda yttrande begränsas i huvudsak till de delar som specifikt handlar om skatteområdet. Efter ett inledande avsnitt lämnar jag synpunkter på utredningens förslag i tre avseenden: frågan om specialisering i skattemål, minskade möjligheter till muntlig förhandling i kammarrätt samt två frågor som inte omfattas av direktiven men som utredningen anser bör utredas i det fortsatta arbetet med att utveckla förvaltningsprocessen.

I betänkandet finns många bra uttalanden om domstolens och domarens viktiga roll för att värna rättssäkerheten. Det gäller bl.a. vikten av att materiell processledning utövas så tidigt som möjligt i målets handläggning, utövas fortlöpande och i första hand av en lagfaren domare. Detta är omständigheter som utredningen finner påverkar personalsammansättningen i förvaltningsdomstolarna, vilken enligt utredningen bör kunna närma sig den i allmän domstol. Flera ordinarie domare behöver därmed utbildas och anställas i förvaltningsdomstolarna. Utredningen lämnar även lagförslag som stödjer en sådan utveckling.

När det gäller skattemålen är det först och främst förslaget att domförhetsreglerna beträffande skattemål ska ändras så att förvaltningsrätt som huvudregel ska vara domför med två lagfarna domare som bör kunna påverka personalsammansättningen i riktning mot att ett ökat antal lagfarna domare kan ägna sig åt dömande verksamhet. Med två lagfarna domare som dömer i skattemål bör kvaliteten i dömandet på sikt öka och framför allt bör det som i dag ibland kan upplevas som en slumpmässig utgång i målet, beroende på vilken domare som dömer, minska.

Även förslagen, att i förvaltningsprocesslagen skriva in bestämmelser om förberedande sammanträde och skriftlig sammanställning under handläggningen, är sådana åtgärder som bör stärka domarrollen och med det öka kvaliteten i dömandet.

I omfattande och komplexa mål, vilket ofta kan gälla skattemål, är det viktigt att få parternas inställningar preciserade och klarlagda

i ett tidigt skede av processen. Det går naturligtvis bra att redan idag hålla förberedande sammanträden i förvaltningsdomstolarna, men genom att föra in bestämmelse om detta i förvaltningsprocesslagen uppmärksammas såväl domstol som parter på denna möjlighet.

Även när det gäller möjligheten för domstolen att göra en skriftlig sammanställning i målet med parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som åberopas finns det naturligtvis inget som hindrar domstolarna från att göra sådana sammanställningar redan idag. Det är dock viktigt att lagstiftaren uppmärksammar såväl parter som domstol på denna möjlighet att åstadkomma åtgärder som ger bättre överblick över processen. Detta gäller framför allt i komplexa och svårutredda mål, såsom ofta kan vara fallet i skattemål. På detta sätt bör missförstånd och oklarheter kunna redas ut i god tid och i förlängningen bör risken för överklaganden som bottnar i sådan problematik kunna undvikas.

Sammantaget bör dessa åtgärder komma att gagna de skattskyldiga och leda till högre kvalitet i dömandet.

Specialisering av skattemålshanteringen

Svenskt Näringsliv har i olika sammanhang, sedan lång tid tillbaka, framhållit att ökad specialisering är en viktig faktor för att åstadkomma betydande kvalitets- och effektivitetsvinster i skattemål. Bland annat gjorde Svenskt Näringsliv tillsammans med nio andra näringslivsorganisationer och Skatteverket i juni 2007 en hemställan till regeringen om att snarast vidta åtgärder för att öka specialiseringen och därmed få till stånd bättre kvalitet och kortare handläggningstider i skattemål. Mot denna bakgrund har stora förhoppningar knutits till den nu aktuella utredningen, som haft som särskilt uppdrag att analysera om det finns anledning till ökad specialisering vid skattemålshanteringen i domstol och hur sådan i så fall bör utformas. Utredningen har funnit att ökad specialisering behövs, men dess förslag begränsas till att förvaltningsrättsinstruktionen och kammarrättsinstruktionen uppdateras att ange att även domstolens behov av specialisering ska tillgodoses vid indelning av domare. Således leder inte utredningens arbete fram till några konkreta förslag på hur ökad specialisering i skattemål ska åstadkommas. Detta är mycket beklagligt men frågan bör kunna behandlas i en fortsatt beredningsprocess.

Förvaltningsrätt

I betänkandet beskrivs tidigare diskussioner rörande specialisering i skattemål utifrån ett antal rapporter i ämnet med början år 2003. Redan i Domstolsverkets rapport 2004:4 – Skattemålshanteringen vid länsrätterna och kammarrätterna, väcktes från domstolshåll farhågor för vad en koncentration av skattemål till ett litet antal domstolar skulle medföra för de övriga domstolarna. Man befarade att det skulle uppstå rekryteringsproblem och att det skulle skapas A- och B-lag inom förvaltningsdomstolarna. Med anledning av detta föreslogs i rapporten ingen allmän forumändring i skattemål.

Utifrån en enkätundersökning till förvaltningsrätterna har nu aktuell utredning funnit att de flesta av dessa har anpassat sin organisation för att efter 2010 års förvaltningsrättsreform åstadkomma en specialiserad skattemålshantering. Utredningen konstaterar att det finns ett samband mellan storleken på förvaltningsrätternas målunderlag, antal domare och i vilken grad specialisering förekommer. Några statistiska effekter av domstolarnas specialisering har inte kunnat påvisas, men trots detta bedöms specialisering på sikt kunna leda till ökad kvalitet. Utredningen konstaterar vidare att såväl utredningens direktiv som parterna i skattemål har efterfrågat ökad specialisering. Likaså har utredningen erfarit att även domarna vid förvaltningsdomstolarna anser att skattespecialisering ger dem bättre förutsättningar att döma i skattemål. Därefter anger utredningen ett antal goda skäl till varför specialisering i skattemål behövs. Det är en bra beskrivning av problematiken och jag delar utredningens synsätt beträffande detta.

Härefter har utredningen sökt definiera vad som krävs för att en förvaltningsrätt ska kunna ha en kvalitativ skattespecialisering och kommit fram till att det behövs fyra domare som arbetar med skattemål minst 50 procent av sin arbetstid. Antalet skattemål per domstol beräknas behöva uppgå till minst 750. Det är svårt att göra den här typen av bedömningar. Helst skulle jag vilja se att nivåerna låg högre, då detta skulle öka effekten av specialisering ytterligare, men som minimigränser är de ändå acceptabla. Ett genomförande av specialisering även på den här nivån – tillsammans med tvådomarsitsar – borde enligt min uppfattning kunna leda till betydligt ökad rättssäkerhet i skattemål.

Hur ska då specialiseringen genomföras? Här skiljer sig min uppfattning från utredningens.

Utredningen beskriver två alternativ. Koncentration genom särskilda domstolar eller särskilda forumregler är det ena. Domstolsintern specialisering är det andra. Den avgörande skillnaden mellan koncentration och domstolsintern specialisering är att vid koncentration skulle skattemål komma att styras till vissa förvaltningsrätter, dvs. vissa förvaltningsrätter skulle inte längre komma att hantera skattemål. Vid koncentration utifrån särskilda forumregler anges som exempel att av dagens tolv förvaltningsrätter skulle sex komma att vara forum för skattemål.

Utredningen argumenterar starkt emot varje form av koncentration och argumenten går ut på att det skulle komma att uppstå problem för domstolarna. Som en av de viktigaste nackdelarna med koncentration anser utredningen vara att det uppstår olikheter i förvaltningsdomstolarnas målprofil. Utan skattemål skulle förvaltningsrätterna bli mindre attraktiva arbetsplatser. Man hänvisar till att vissa förvaltningsrätter uttalat att de skulle föredra att läggas samman med annan förvaltningsrätt hellre än att bli av med sina skattemål.

Det anges att även för allmänheten skulle det vara en nackdel om förvaltningsdomstolsdömandet var organiserat på olikartat sätt beroende på måltyp. Även längre reseavstånd och ökade kostnader för inställelse anges som nackdelar.

När det gäller domstolsintern specialisering anser utredningen att till de specifika fördelarna hör framför allt att alla förvaltningsrätter med detta alternativ är likvärdiga domstolar och har samma målprofil, dvs. att de alla hanterar de vanligast förekommande förvaltningsmålen. Det hävdas att det finns ett egenvärde ur allmänhetens perspektiv att den yttre organisationen för förvaltningsdomstolsdömandet ser lika ut i hela landet. För att domstolsintern specialisering ska kunna genomföras måste antalet förvaltningsrätter minskas och utredningen förordar därför att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning med sådant uppdrag.

Utredningens uppdrag var att analysera om det finns anledning till en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol och hur en sådan i så fall bör utformas. Utredningen har funnit att det finns goda skäl till en ökad specialisering, men väljer att inte lägga fram något förslag om hur det ska ske. Enligt min uppfattning

innebär den valda metoden domstolsintern specialisering ingen förändring mot vad som gäller idag. Det är först om regeringen väljer att utreda nedläggning av ett antal förvaltningsrätter, föreslå det för riksdagen som väljer att fatta sådant beslut, som ökad specialisering skulle vara möjlig att uppnå. Vid nedläggning av domstolar kommer många andra aspekter med i bilden, som inte har att göra med specialisering i skattemål. Det lär bli andra frågor som kommer att bli avgörande för om någon eller några domstolar läggs ned.

Enligt min uppfattning har utredningen ett överdrivet starkt domstolsperspektiv där personalfrågor fått en helt dominerande ställning. Detta är något som under alla år präglat diskussionen från domstolshåll. Redan år 2004 beskrevs det som att domstolarna skulle komma att delas in i A- och B-lag beroende på om skattemål ingick i målunderlaget på domstolen.

Enligt min uppfattning är detta ett märkligt synsätt. Skattemålen är ca 10 procent av de ca 132 000 mål som prövas i förvaltningsrätterna varje år. Av de ca 13–14 000 skattemålen är det ungefär 5–6 000 som anses som egentliga skattemål. Det är mot bakgrund av detta svårt att förstå att förvaltningsrätternas attraktionskraft som arbetsplats står och faller med skattemålen. Det är vidare svårt att förstå hur man över huvud taget kan tänka sig domstolsintern specialisering med ett sådant synsätt. Görs det skillnad i form av A- och B- domstolar beroende på om skattemål ingår i målunderlaget eller inte kan man som utomstående fråga sig hur domstolarna ska klara av att dela upp domarna i sådana som dömer i skattemål och sådana som inte gör det.

Utredningen har som jag tidigare nämnt ett starkt överdrivet domstolsperspektiv och de skäl som anförs mot koncentration av skattemålen till vissa domstolar är inte övertygande.

Beträffande de nackdelar som nämns vad gäller allmänheten kan sägas att allmänheten lär ha begränsat intresse av domstolarnas organisation vad gäller måltyper. Det viktiga är, såsom även framhålls i betänkandet, kvaliteten i dömandet. När det gäller reseavstånd och därmed ökade kostnader lär detta problem – i den mån det är ett problem – öka betydligt mer med utredningens förslag, att i stället för koncentration av skattemålen till vissa domstolar lägga ned ett antal sådana. I det sistnämnda fallet kommer allmän-

heten att drabbas i betydligt större utsträckning eftersom vid nedläggning av domstolar alla måltyper skulle komma att omfattas.

Koncentration av skattemål bör genomföras och i en fortsatt beredning bör ett sådant förslag tas fram.

Kammarrätt

Något konkret förslag vad gäller specialisering i skattemål i kammarrätt läggs inte fram. Utredningen konstaterar att kammarrätterna uppvisar skillnader ifråga om hur specialiserade de är vid hanteringen av skattemål. Utredningen uttalar dock att även kammarrätterna bör arbeta på ett specialiserat sätt och anger bl.a. att det bör ingå minst två ledamöter som är specialiserade i skatterätt vid dömandet i skattemål och i de svåraste målen kan det vara lämpligt att alla ledamöterna är specialiserade. Det är lovvärda önskemål som utredningen tar upp och i en fortsatt beredning bör övervägas hur detta ska kunna materialiseras.

Muntlig förhandling i kammarrätt

Som framgår inledningsvis lägger utredningen fram förslag när det gäller det muntliga förfarandet som avses stärka det muntliga inslaget i processen genom att i lagen tydliggöra möjligheten att i handläggningen låta ingå förberedande sammanträde.

Utredningen lägger även fram förslag om förstärkta möjligheter till muntlig förhandling då det kan antas vara till fördel för utredningen. Ett begrepp som ska ges en extensiv tolkning. Även möjligheten att på den enskildes yrkande hålla muntlig förhandling i förvaltningsrätten justeras för att förstärkas. Däremot bortfaller denna möjlighet när det gäller yrkande av enskild i kammarrätt. Vid yrkande av enskild i kammarrätt ska enligt förslaget prövningen ske utifrån rekvisitet till fördel för utredningen.

Utredningen uttalar att avsikten är att tydliggöra för de enskilda i rättsprocessen att det är i första instans som processen i huvudsak ska föras. Det är där tyngdpunkten ska ligga.

Jag delar i huvudsak utredningens uppfattning om det muntliga inslaget i processen, men vill förorda att i lagen behålla regleringen för enskilda att yrka på muntlig förhandling i kammarrätt. Skälen

för att den enskildes önskemål ska tillgodoses kan dock tillåtas vara svagare än i förvaltningsrätt. Regeln skulle exempelvis kunna formuleras som att muntlig förhandling ska hållas om inte särskilda skäl talar emot. En sådan reglering markerar att tyngdpunkten i processen ska ligga i förvaltningsrätt, men markerar även den enskildes rätt att under vissa omständigheter få sin begäran om muntlig förhandling tillgodosedd.

Ytterligare frågor som kan påverka den fortsatta utvecklingen av förvaltningsprocessen

Under denna rubrik har utredningen tagit upp frågor som inte omfattas av utredningens direktiv, men som utredningen anser är viktiga att uppmärksamma och för regeringen att ta ställning till i det fortsatta arbetet att utveckla förvaltningsprocessen.

Förutom att utreda en minskning av antalet förvaltningsrätter rekommenderar utredningen bl.a. översyn av bestämmelserna om obligatorisk muntlig förhandling om enskild begär det i förvaltningsrätt och kammarrätt i mål om betalningssäkring, företrädaransvar och särskilda avgifter enligt skatteförfarandelagen samt i mål om tulltillägg eller förseningsavgift enligt tullagen. Därtill föreslås att införande av prövningstillstånd i skattemål i kammarrätt ska utredas.

Obligatoriska muntliga förhandlingar i kammarrätten i vissa fall

Jag delar utredningens uppfattning att såväl företrädaransvar som betalningssäkring och skattetillägg/tulltillägg bör utredas, men av andra skäl än de som utredningen framför nämligen.

– När det gäller betalningssäkring finns kritik från många håll rörande schablonmässiga bedömningar som leder till bristande rättssäkerhet för de skattskyldiga. Till det kommer att den skattskyldige i en stor del av ärendena på yrkande av Skatteverket inte underrättas om ansökan om betalningssäkring till förvaltningsrätten innan beslutet är fattat, varför muntlig förhandling i förvaltningsrätt aldrig blir aktuellt.

– Företrädaransvaret i skatteförfarandelagen har många skadliga effekter och bör utredas med syfte att avskaffas.
– Skattetillägg/tulltillägg fungerar inte idag eftersom såväl Skatteverket som åklagarna måste bryta mot den svenska lagstiftningen för att kunna hantera problematiken kring det dubbla förfarandet så att det inte strider mot Europakonventionen. Ett nytt regelverk måste skyndsamt tas fram.

Detta är rättsområden där rättssäkerheten behöver stärkas. Att minska möjligheterna till muntlig förhandling i kammarrätt bidrar emellertid inte till det.

Prövningstillstånd i kammarrätten

Utredningen föreslår även att införande av prövningstillstånd i skattemål i kammarrätt behöver utredas. Ändring av reglerna behövs för att parterna ska förstå att det är i förvaltningsrätten tyngdpunkten i processen ska ligga. Härigenom kommer enligt utredningen resurser att frigöras i kammarrätt något som i sin tur ska kunna leda till att domskälen blir bättre och flera muntliga förberedelser kan äga rum etc.

När det krävs prövningstillstånd gör domstolen först en mindre ingående prövning av målet för att ta reda på om målet behöver ändras. Behöver målet ändras blir det fullständig prövning i överrätten annars ett besked om att prövningstillstånd inte getts och att underrättens dom gäller.

Nu bereds ett förslag inom Justitiedepartementet om att införa ett generellt krav på prövningstillstånd i alla brottmål, dvs. alla mål som överklagas ska först genomgå en mindre ingående prövning i hovrätten för att ta reda på om domen ska ändras.

Frågan om generellt krav på prövningstillstånd har varit uppe tidigare. År 2003 gällde det skattemål. År 2010 gällde det både brottmål och skattemål och nu gäller det brottmål. Ett samlat näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting samt Skatteverket har starkt motsatt sig generellt krav på prövningstillstånd i skattemål.

Svenskt Näringsliv ser med oro på departementets strävan att genomföra ett generellt krav på prövningstillstånd i brottmål.

Kommer detta att genomföras är det svårt att tro att inte detta även kommer att appliceras på skattemålen, vilket skulle leda till svåra rättsförluster för de skattskyldiga. Svenskt Näringslivs motstånd mot ett generellt krav på prövningstillstånd grundas på den självklara uppfattningen att en fullständig domstolsgranskning är säkrare än en mindre ingående sådan och kritiken är befogad.

År 2008 genomfördes ett generellt krav på prövningstillstånd i tvistemål. Av förarbetena, prop. 2007/08:139 s. 23, framgår bl.a. att rättssäkerheten kräver att felaktiga domar ska kunna rättas i andra instans och att krav på prövningstillstånd inte förändrar denna ordning. System med prövningstillstånd åstadkommer en mer flexibel och effektiv handläggning. Risken för felaktiga beslut i frågan om prövningstillstånd bedömde regeringen som minimal.

Det kan konstateras att regeringens motivering för att rättssäkerheten inte påverkas förutsätter att prövningstillstånd verkligen meddelas i alla de fall där underinstansernas avgöranden är felaktiga. Prövningstillstånd ska nämligen meddelas om det föreligger skäl till ändring av underinstansernas avgöranden. Ett införande av krav på prövningstillstånd i en viss måltyp borde därför inte medföra att procentuellt sett färre avgöranden blir ändrade av överinstanserna, dvs. den s.k. ändringsfrekvensen bör vara oförändrad. Om det skulle visa sig att införandet av ett krav på prövningstillstånd medför att ändringsfrekvensen minskar, utan att detta kan förklaras av andra orsaker, kan slutsatsen dras att systemet med prövningstillstånd inte fungerar på det sätt som är avsett. Att ändringsfrekvensen minskar innebär att fler felaktiga domar blir oförändrade.

Hur ser då verkligheten ut? Identifieras och ändras de felaktiga avgörandena?

Antalet domar i tvistemål som ändras i hovrätten kom att sjunka från 27,4 procent år 2008, före reformen, till 21,0 procent efter reformen och så är det fortfarande vid årsskiftet 2013/2014. Det här gör att drygt 23 procent färre domar ändras i hovrätt nu jämfört med före reformen. Den konkreta förändring som prövningstillståndsreformen medfört kan sägas innebära att ca 180 fler tvistemål skulle ha ändrats i hovrätten under 2013 om reformen inte genomförts. Översätter man det till brottmålen skulle det

handla om ca 950 domar (se Nyquist, Kerstin JT 2013–14 s. 224 ff.).

Jag menar att det handlar om en övertro på domarnas förmåga. Självfallet är det många gånger mycket svårt att vid en mindre ingående bedömning avgöra om en ändring ska ske eller inte. Man måste kunna erkänna att prövar man inte målen fullt ut utan gör en mindre ingående prövning minskar rättssäkerheten. Det är ganska självklart och det visar även statistiken.

Nu föreslår även denna utredning att införande om krav på prövningstillstånd i skattemål bör utredas – enligt min uppfattning borde statistiken i stället föranleda överväganden huruvida de krav på prövningstillstånd som redan införts ska behållas.

Källförteckning

Offentligt tryck

Ds Fi 1986:5, *Mellankommunala skatterätten m.m.*

Ds Fi 1987:1, *Tolkningsbesked i skattefrågor*

Ds 1992:38, *Domstolsväsendet – Organisation och administration i framtiden*

Ds 1993:34, *Specialdomstolar i framtiden*

Ds 1996:40, *Översyn av förvaltningsprocessen*

Ds 2010:17, *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*

Ds 2012:60, *Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande*

Ds 2013:41, *Mellanchefsstrukturen i domstol och nya befordrade domaranställningar utan chefskap m.m.*

Ds 2014:2, *Patent- och marknadsdomstol*

Proposition 1927:210, *Med förslag till taxeringsförordning*

Proposition 1928:214, *Om taxeringsförordning*

Proposition 1936:140, *Med förslag till ändrad lydelse av regeringsformen, riksdagsordningen samt tryckfrihetsförordningen*

Proposition 1960:79, *Med förslag till förordning angående ändring i förordningen den 21 december 1945 (nr 823) om nöjesskatt m.m.*

Proposition 1970:191, *Med förslag till lag med anledning av Riksskatteverkets inrättande m.m.*

Proposition 1971:30, *Med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.*

Proposition 1974:79, *Med förslag till lag om ändring i lagen (1971:52) om skatterätt och länsrätt m.m.*

Proposition 1975/76:153, *Med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m.m.*

Proposition 1975/76:160, *Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet*

Proposition 1977/78:20, *Med förslag till ändrad organisation för besvärsprövning inom socialförsäkringen m.m.*

Proposition 1977/78:170, *Om fristående länsdomstolar*

Proposition 1978/79:86, *Om ändring i lagen (1971:380) om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.*

Proposition 1979/80:1, *Om socialtjänsten*

Proposition 1979/80:2, *Förslag till sekretesslag*

Proposition 1979/80:105, *Om ny instansordning i kommunalbesvärsmål*

Proposition 1981/82:8, *Om lag om vård av missbrukare i vissa fall*

Proposition 1980/81:143, *Med förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.*

Proposition 1982/83:126, *Om underrätternas sammansättning m.m.*

Proposition 1982/83:134, *Med förslag till åtgärder för att åstadkomma snabbare avgöranden i skattebrottmål*

Proposition 1984/85:178, *Om domstolarna och eko-brotten m.m.*

Proposition 1985/86:80, *Om ny förvaltningslag*

Proposition 1986/87:47, *Om ändringar i taxeringsorganisationen*

Proposition 1986/87:89, *Om ett reformerat tingsrättsförfarande*

Proposition 1988/89:5, *Med förslag om ny smittskyddslag m.m.*

Proposition 1988/89:78, *Om Högsta domstolen och rättsbildningen*

Proposition 1988/89:95, *Om ändringar i rättegångsbalken m.m.*

Proposition 1989/90:28, *Om vård i vissa fall av barn och ungdomar*

Proposition 1989/90:70, *Om våldsskildringar i rörliga bilder m.m.*

Proposition 1989/90:71, *Om några processrättsliga frågor*

Proposition 1989/90:74, *Ny taxeringslag m.m.*

Proposition 1990/91:58, *Om psykiatrisk tvångsvård m.m.*

Proposition 1990/91:80, *Om rättsskipningen i socialförsäkringsmål*

Proposition 1990/91:89, *Om förhandsbesked och dispenser i skattefrågor*

Proposition 1990/91:160, *Om ändringar i lagen (1973: 370) om arbetslöshetsförsäkring m.m.*

Proposition 1991/92:30, *Om en särskild nämnd för utlänningsärenden*

Proposition 1992/93:215, *Om Försäkringsöverdomstolen*

Proposition 1993/94:133, *Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*

Proposition 1993/94:151, *Rättssäkerhet vid beskattningen*

Proposition 1993/94:200, *Upphörande av Bostadsdomstolen m.m.*

Proposition 1994/95:27, *Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*

Proposition 1994/95:123, *Ny marknadsföringslag*

Proposition 1994/95, *En effektivare arbetsmarknadspolitik*

Proposition 1995/96:22, *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*

Proposition 1995/96:115, *En ny lag om domstolsärenden*

Proposition 1996/97:25, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*

Proposition 1996/97:133, *Domstols sammansättning m.m.*

Proposition 1997/98:65, *Reformerat förhandsbesked i skattefrågor*

Proposition 1997/98:101, *Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.*

Proposition 1998/99:37, *Ändringar i rättegångsbalken – hovrättsfrågor m.m.*

Proposition 2000/01:55, *Avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan. Ett avtal inom sju sektorer*

Proposition 2001/02:151, *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*

Proposition 2002/03:99, *Det nya Skatteverket*

Proposition 2003/04:30, *Ny smittskyddslag m.m.*

Proposition 2003/04:152, *Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*

Proposition 2004/05:131, *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol*

Proposition 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*

Proposition 2005/06:77, *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*

Proposition 2006/07:119, *En effektivare lag om elektronisk kommunikation*

Proposition 2007/2008:139, *En modernare rättegång – några ytterligare frågor*

Proposition 2008/09:117, *Sammansättningsreglerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten*

Proposition 2008/09:165, *En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans*

Proposition 2008/09:202, *Pensionsmyndigheten och dess verksamhet*

Proposition 2009/10:80, *En reformerad grundlag*

Proposition 2009/10:215, *Mark- och miljödomstolar*

Proposition 2010/11:165, *Skatteförfarandet*

Proposition 2012/13:1, *Budgetproposition för 2013*

Proposition 2012/13:45, *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*

Proposition 2012/13:132, *Tolkning och översättning i brottmål*

Proposition 2013/14:81, *Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande*

Proposition 2013/14:169, *Nämndemannauppdraget – stärkt förtroende och högre krav*

Regeringens skrivelse 1999/2000:106, *Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan*

SOU 1964:27, *Lag om förvaltningsförfarandet*

SOU 1968:27, *Förvaltningslag*

SOU 1974:96, *En öppnare domarbana. Domarutbildning och domarkarriär. Lekmän i hovrätt och kammarrätt. Hovrätts organisation.*

SOU 1986:1, *Högsta domstolen och rättsbildningen*

SOU 1987:13, *Expertmedverkan och specialisering*

SOU 1987:46, *Översyn av rättegångsbalken 4. Hovrättsfrågor, sammansättningsfrågor m.m.*

SOU 1988:21, *Ny taxeringslag – reformerad skatteprocess*

SOU 1991:106, *Domstolarna inför 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler. Betänkande av Domstolsutredningen*

SOU 1992:138, *Några frågor om Regeringsrätten*

SOU 1993:62, *Rättssäkerhet vid beskattningen*

SOU 1994:117, *Domstolsprövning av förvaltningsärenden*

SOU 1995:124, *Ett reformerat hovrättsförfarande*

SOU 1996:44, *Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked*

SOU 2004:15, *Tolkförmedling– kvalitet, registrering, tillsyn*

SOU 2005:37, *Tolkutbildning – nya former för nya krav*

SOU 2005:49, *Unionsmedborgares rörlighet inom EU*

SOU 2008:106, *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*

SOU 2009:56, *Den nya migrationsprocessen*

SOU 2010:44, *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*

SOU 2011:17, *Förvar*

SOU 2011:42, *En reformerad domstolslagstiftning*

SOU 2012:49, *Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden*

SOU 2012:93, *En modernare rättegång II – en uppföljning, Del 1*

SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*

SOU 2013:17, *Brottmålsprocessen*

SOU 2013:49, *Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan*

SOU 2013:62, *Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet*

SOU 2014:62, *Förbättrat förhandsbeskedsinstitut*

Övrig litteratur

Beyer, Claes (1990). *Rättssäkerhet – en formsak*, Juridisk tidskrift 1990/1991, s. 389–402. Cit: Beyer (1990 a).

Beyer, Claes (1990). *Vad är rättssäkerhet?*, i: Thorsson. Leif & Unger, Sven, *Festskrift till Gotthard Calissendorff*, Stockholm, Norstedts förlag. Cit: Beyer (1990 b).

Bohman, Bengt (1988). *Mellankommunala prövningsnämnden och Mellankommunala skatterätten 1929–1988*, i: Agell, Anders, Boman, Robert & Jareborg, Nils [red.], *Mellankommunala skatterätten 1929–1988*, *Skatterättsliga studier*, Skrifter från Juridiska fakulteten i Uppsala, Iustus förlag. Cit: Bohman (1988).

Bohlin, Alf (1988). *Allmänna handlingar*, Stockholm, Juristförlaget. Cit: Bohlin (1988).

Bull, Thomas (2005). *Muntlig handläggningsform i förvaltningsdomstol*, i: Regner, Göran, Eliason Marianne & Vogel, Hans-Heinrich [red.], *Festskrift till Hans Ragnemalm*, Juristförlaget i Lund. Cit: Bull (2005 a).

Bull, Thomas (2005). *Medborgare, makt och muntlighet*, i: *Muntlighet vid domstol i Norden: en rättsvetenskaplig, rättspsykologisk och rättsetnologisk studie av presentationsformernas betydelse i förfarandet vid domstol i Norden,* Bylander, Eric & Lindblom, Per Henrik [red], Uppsala, Iustus Förlag. Cit: Bull (2005 b).

Bylander, Eric (2006). *Muntlighetsprincipen – En rättsvetenskaplig studie av processuella handläggningsformer i svensk rätt*, Uppsala, Iustus förlag AB. Cit: Bylander (2006).

Dahlgren, Göran (1994). *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*, Svensk Juristtidning, s. 388. Cit: Dahlgren (1994).

Danelius, Hans (2012). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Stockholm, Norstedts Juridik, 4 uppl. Cit: Danelius (2012).

Domstolsverket (2002). *Utvärdering och förslag kring prövningstillstånd,* DV 2002:4. Cit: Domstolsverket (2002).

Domstolsverket (2003). *Specialisering – En förstudie i samarbete med Sveriges Domareförbund,* DV 2003:3. Cit: Domstolsverket (2003).

Domstolsverket (2004). *Skattemålshanteringen vid länsrätterna och kammarrätterna*, DV 2004:4. Cit: Domstolsverket (2004).

Domstolsverket (2006). *Översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet*, DV 2006:2. Cit: Domstolsverket (2006).

Domstolsverket (2007). *Specialisering av domare i humanjuridik.* Cit: Domstolsverket (2007).

Domstolsverket (2008). *Länsrättsutredningen*, DV 2008:2. Cit: Domstolsverket (2008).

Domstolsverket (2010). *Tingsrätternas arbetsformer*, DV 2010:5. Cit: Domstolsverket (2010 a).

Domstolsverket (2010). *Kvaliteten på tolkning i domstolar m.m.*, DV 2010:4. Cit: Domstolsverket (2010 b).

Domstolsverket (2011). En fjärde migrationsdomstol. Cit: Domstolsverket (2011).

Domstolsverkets årsredovisning 2013. Cit: Domstolsverket (2013).

Harris m.fl. (2008). *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2 uppl. Cit: Harris (2008).

Hellners, Tryggve & Malmqvist, Bo (2010). *Förvaltningslagen med kommentarer*, Stockholm, Norstedts Juridik, 3 uppl. Cit: Hellners & Malmqvist (2010).

Inspektionen för socialförsäkringen (2012). *Ett förstärkt allmänt ombud för socialförsäkringen*, ISF Rapport 2012:11. Cit: Inspektionen för socialförsäkringen (2012).

Inspektionen för socialförsäkringen (2013). *När sjukpenning nekas*, ISF Rapport 2013:1. Cit: Inspektionen för socialförsäkringen (2013).

Inspektionen för socialförsäkringen (2014). *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*, ISF Rapport 2014:18. Cit: Inspektionen för socialförsäkringen (2014).

Justitieombudsmannen (1997). *JO om förvaltningsförfarandet, 25. Fråga om en kammarrätts handläggningstid i ett mål om utlämnande av handling,* Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 243–244. Cit: JO (1997).

Kleist, David & Wejedal, Sebastian (2013). *Tala är silver, tiga är guld, Om muntlig förhandling i förvaltningsmål, särskilt i skatte-*

mål, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 345–375. Cit: Kleist & Wejedal (2013).

Lambertz, Göran (2009). *Ny lag behövs för att stärka rättssäkerheten*, Dagens Nyheter den 13 november 2009. Cit: Lambertz (2009)

Lavin, Rune (2000). *Förvaltningsprocessen 2000*, Juridisk tidskrift 2000/2001, s. 99. Cit: Lavin (2002).

Ragnemalm, Hans (1985). *Löntagarfondernas talerätt. Om Regeringsrättens tillämpning av besvärsreglerna i mål om utlämnande av allmänna handlingar*, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 116–124. Cit: Ragnemalm (1985).

Ragnemalm, Hans (2012). *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Jure förlag, 9 uppl. Cit: Ragnemalm (2012).

Riksrevisionen (2014). *Att överklaga till förvaltningsrätt – handläggningstider och information till enskilda*, RIR 2014:6, Stockholm. Cit: Riksrevisionen (2014).

Riksrevisionsverket (2002). *Tiden i tvistiga ärenden*, RRV 2002:18. Cit: Riksrevisionsverket (2002).

Statskontoret (2012). *En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar*, 2012:2. Cit: Statskontoret (2012).

Svenskt Näringsliv (2003). *Rättsäkerhet och effektivitet – en omöjlig kombination i den svenska skatteprocessen?*, Stockholm. Cit: Svenskt Näringsliv (2003).

Sveriges domstolar (2013). *Rättshjälp och taxor*. Cit: Sveriges domstolar (2013).

Warnling-Nerep, Wiweka (2008). *Rätten till muntlig förhandling i förvaltningsprocessen* i: Kleineman, Jan, Westberg, Peter & Carlsson, Stephan (red), *Festskrift till Lars Heuman*, Stockholm, Jure förlag. Cit: Warnling-Nerep (2008).

Wennergren, Bertil & von Essen, Ulrik (2013). *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, Stockholm, Norstedts gula bibliotek, 6 uppl. Cit: Wennergren & von Essen (2013).

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1995 s. 197
NJA 1996 s. 68
NJA 1997 s. 787
NJA 1998 s. 375
NJA 1998 s. 834
NJA 2002 s. 173
NJA 2005 s. 438
NJA 2006 s. 420
NJA 2006 s. 732
NJA 2007 s. 295
NJA 2007 s. 747
NJA 2008 s. 878
NJA 2008 s. 1184
NJA 2009 s. 104

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1981 2:18
RÅ82 2:49
RÅ 1984 2:101
RÅ 1987 ref. 42
RÅ 1989 ref. 67
RÅ 1990 ref. 64
RÅ 1990 ref. 108
RÅ 1991 ref. 7
RÅ 1991 ref. 67
RÅ 1995 not. 340
RÅ 1996 ref. 83
RÅ 1997 ref. 10
RÅ 2002 ref. 23
RÅ 2002 ref. 57
RÅ 2003 ref. 18
RÅ 2005 ref. 30
RÅ 2005 ref. 88
RÅ 2006 ref. 46

RÅ 2006 ref. 82
RÅ 2009 ref. 7
RÅ 2009 ref. 54
RÅ 2009 ref. 69
RÅ 2010 ref. 61
HFD 2012 ref. 36
HFD 2013 ref. 41
HFD 2013 ref. 85
HFD 2014 ref. 4

RÅ 1987 not. 246
RÅ 1988 not. 202
RÅ 1989 not. 47
RÅ 1990 not. 183
RÅ 1991 not. 160
RÅ 1991 not. 431
RÅ 1991 not. 564
RÅ 1995 not. 179
RÅ 1995 not. 184
RÅ 2002 not. 220
RÅ 2003 not. 151
RÅ 2004 not. 93
RÅ 2005 not. 13
RÅ 2009 not. 139

Justitieombudsmannen

JO 1991/92 s. 144
JO:s beslut den 25 oktober 2011, dnr 4330-2011
JO:s beslut den 23 maj 2014, dnr 748-2014

Justitiekanslern

JK:s beslut den 14 november 2008, dnr 4970-08-21

EU-domstolen

C-88/09, Graphic Procédé

Europadomstolen

Luedicke, Belkacem och Koç mot Tyskland, nr. 6210/73; 6877/75; 7132/75, 28 november 1978

Sporrong Lönnroth mot Sverige, 23 september 1982, Series A no. 52

Pudas mot Sverige, 27 oktober 1987, Series A no. 125-A

Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige, 7 juli 1989, Series A no. 159

Allan Jacobsson I mot Sverige, 25 oktober 1989, Series A no. 163

Kamasinski mot Österrike, nr. 9783/82, 19 december 1989

Håkansson och Sturesson mot Sverige, 21 februari 1990, Series A no. 171-A

Fredin I mot Sverige, 18 februari 1991, Series A no. 192

Zander mot Sverige, 25 november 1993, Series A no. 279-B

Fredin II mot Sverige, 23 februari 1994, Series A no. 283-A

Allan Jacobsson II mot Sverige, 19 februari 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I

García Ruiz mot Spanien [GC], no. 30544/96, ECHR 1999-I

Maaouia mot Frankrike [GC], no. 39652/98, ECHR 2000-X

Hirvisaari mot Finland, no. 49684/99, 27 september 2001

Ferrazzini mot Italien [GC], no. 44759/98, ECHR 2001-VII.

Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige, no. 36985/97, 23 juli 2002

Cuscani mot Förenade Kungariket, nr. 32771/96, 24 september 2002

Lundevall mot Sverige, no. 38629/97, 12 november 2002

Salomonsson mot Sverige, no. 38978/97, 12 november 2002

Döry mot Sverige, no. 28394/95, 12 november 2002

Suominen mot Finland, no. 37801/97, 1 juli 2003

Miller mot Sverige, no. 55853/00, 8 februari 2005

Segerstedt Wiberg mot Sverige, no. 62332/00, 6 juni 2006

Sali mot Sverige, (friendly settlement), no. 67070/01, 10 oktober 2006

Klemeco Nord AB mot Sverige, no 10 (13)73841/01, 19 december 2006

Estate of Nitschke mot Sverige, no. 6301/05, 27 september 2007

Handölsdalens sameby m.fl. mot Sverige, no 39013/04, 30 mars 2010

Fexler mot Sverige, no. 36801/06, 13 oktober 2011

Keskinen och Veljekset Keskinen Oy mot Finland, no. 34721/09, 5 juni 2012

Tu & Co AB mot Sverige, no. 21623/09, 21 maj 2013

Migrationsöverdomstolen

MIG 2007:58
MIG 2009:14

Kommittédirektiv 2013:49

Specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2013.

Sammanfattning

År 2010 genomfördes en omfattande reform av domstolsorganisationen i de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans. Även processreglerna vid förvaltningsdomstolarna har reformerats och den 1 juli 2013 träder nya bestämmelser i kraft. En särskild utredare ges nu i uppdrag att ta fram ytterligare förslag för att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen. Förslagen ska också syfta till att stärka rättssäkerheten ytterligare.

Utredaren ska utvärdera den nya domstolsorganisationen i fråga om specialisering av handläggningen av skattemål och analysera om det finns behov av att stärka rättssäkerheten ytterligare när det gäller dessa mål, framför allt genom en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol.

I uppdraget ingår vidare bland annat att

- överväga flexiblare sammansättningsregler i de allmänna förvaltningsdomstolarna,
- överväga behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar,
- överväga om sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första domstolsinstans, och

- genomföra en konsekvensbeskrivning vid förkortade överklagandetider i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014.

De senaste årens reformering av förvaltningsprocessen

För att skapa långsiktiga förutsättningar för moderna, effektiva och rättssäkra förvaltningsdomstolar genomfördes år 2010 en förvaltningsrättsreform (prop. 2008/09:165). Reformen innebar att de 23 länsrätterna ersattes av 12 förvaltningsrätter. Ett viktigt syfte med reformen var att domstolarna i första instans skulle få en tillräcklig storlek bland annat för att skapa ökade förutsättningar för specialisering. En fördel med ökad specialisering bedömdes vara att den är ägnad att öka kompetensen hos domstolarna. Genom specialisering skulle domstolarna också kunna erbjuda goda utvecklingsmöjligheter för sina medarbetare, vilket kan gynna rekryteringen av kompetent personal.

De processregler som styr förvaltningsdomstolarnas verksamhet måste vara ändamålsenligt utformade för att kunna möta kraven på en effektiv och rättssäker process. I propositionen En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (prop. 2012/13:45) lämnade regeringen förslag till flera förändringar, bl.a. i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocesslagen (1971:291) och ett stort antal andra författningar, som syftade till att skapa en modernare och mer ändamålsenlig förvaltningsprocess där tyngdpunkten i rättskipningen är förlagd till första instans. Förslagen har behandlats av riksdagen och de nya reglerna träder i kraft den 1 juli 2013 (bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154).

Utvecklingen av förvaltningsprocessen bör fortsätta

Regeringen uttalade i proposition 2012/13:45 att den hade som ambition att låta utreda ett antal frågor vidare. I sin behandling av ärendet efterfrågade riksdagen också ytterligare utredning i ett par avseenden.

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 finansplan m.m. avsnitt 1.4.4 och 6.34.4) anges bl.a. att regeringen avser att tillsätta en utredning och att en stor uppgift i uppdraget är att se över om det finns behov av att stärka rättssäkerheten avseende skattemål ytterligare, framför allt genom specialisering av skattemålshanteringen i domstol.

Det är viktigt att de allmänna förvaltningsdomstolarna kan svara upp mot de höga krav som ställs i målen. Ett område med särskilda utmaningar är skatteområdet. Ett väl fungerande uttag av skatter är av stor betydelse för att det allmänna ska kunna finansiera sin verksamhet, inte minst den generella välfärden. Uttaget av skatter berör i princip alla i samhället. Det är dessutom ett vanligt återkommande förfarande för enskilda, antingen genom den direkta beskattningen, t.ex. inkomstbeskattning, eller genom den indirekta beskattningen, t.ex. mervärdesskatt. För både det allmänna och enskilda är det därför viktigt att skattemål avgörs med hög kompetens och inom rimlig tid. God skattekompetens i domstolarna är vidare av stor vikt för skattesystemets legitimitet och för förtroendet för skatteprocessen. Med hänsyn till beskattningens centrala roll i samhället och vikten av kompetens på området intar skattemålen en särställning som kan motivera en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstolarna.

Förvaltningsrättsreformen och de nya regler som träder i kraft den 1 juli 2013 är ett led i arbetet att skapa gynnsamma förutsättningar för handläggningen av de måltyper som förekommer vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Regeringen anser att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen. Åtgärderna ska också syfta till att stärka rättssäkerheten ytterligare. Utvecklingen av förvaltningsprocessen bör därför fortsätta. En särskild utredare ges i uppdrag att överväga hur detta bör ske.

Uppdraget om en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol

En ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol kan stärka rättssäkerheten genom ökad kompetens och därmed en höjd kvalitet i avgörandena. Dessutom kan effektiviteten i skatteprocesserna öka.

Verksamheten vid domstolarna ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Handläggningstiderna ska vara rimliga och alla som kommer i kontakt med domstolarna ska få ett gott bemötande. Detta är viktigt för att parternas intresse av en rättssäker prövning ska kunna tillgodoses. En specialisering av skattemålshanteringen måste därför utformas med sikte på att uppfylla dessa krav.

Den nya organisationen för förvaltningsrätterna har varit i kraft i drygt tre år. Det finns anledning att utvärdera hur förvaltningsrättsreformen har påverkat omfattningen av specialisering i fråga om skattemål och effekterna av en sådan specialisering och om det finns behov av ytterligare åtgärder.

Inom ramen för en utvärdering bör det undersökas i hur många domstolar specialisering av skattemålshanteringen förekommer och hur arbetet är organiserat. Vidare är det av intresse att analysera vilka effekter som specialiseringen har fått för skattemålshanteringen, bl.a. i fråga om kvaliteten på avgörandena, handläggningstiderna och rekryteringen av domare.

Utredaren ska analysera om ytterligare specialisering behövs för att stärka rättssäkerheten och om det bör åstadkommas genom koncentration i fråga om vissa eller alla typer av skattemål till vissa förvaltningsrätter och kammarrätter, i form av särskilda domstolar eller särskilda forumregler, eller genom domstolsintern specialisering. Det är då lämpligt att pröva de olika alternativens för- och nackdelar. Det förslag som lämnas kan vara en kombination av olika former av specialisering.

Vidare bör utredaren ta ställning till om alla eller vissa typer av skattemål ska omfattas av specialisering och hur stort målunderlaget i så fall måste vara för att specialisering ska vara lämpligt. Även här bör olika alternativ undersökas. Ett alternativ kan exempelvis vara att göra en avgränsning till de skatter och avgifter som skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller för och de beslut som omfattas av den lagen. Det behövs även underlag för att bedöma om ytterligare specialisering bör ske inom vissa ämnesområden, t.ex. företagsbeskattning, koncernbeskattning, mervärdesskatt och skatteförfarande.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- utvärdera om 2010 års förvaltningsrättsreform medfört de ökade möjligheter till specialisering av skattemålshanteringen i domstol som reformen syftade till,

- undersöka hur domstolarna arbetar med specialisering i fråga om skattemål och analysera vilka effekter specialiseringen har fått,
- analysera om det finns anledning till en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol och hur en sådan i så fall bör utformas samt ta ställning till vilka skattemål som ska omfattas av specialisering och vilket målunderlag som i så fall krävs, samt
- ta ställning till om ytterligare specialisering bör ske inom vissa ämnesområden inom skatterätten.

Det ligger inte i utredarens uppdrag att överväga inrättande av en eller flera specialdomstolar.

Uppdraget att utveckla förvaltningsprocessen

Flexiblare regler om rättens sammansättning

En förvaltningsrätt är som huvudregel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare och nämndemän utökas med en vardera. Särskilda skäl kan finnas t.ex. vid komplicerade skattemål (prop. 1996/97:133 s. 34–37 och 59). Det finns anledning att undersöka om och hur möjligheten att i förvaltningsrätten utöka antalet lagfarna domare används i dag och överväga om denna sammansättning bör göras obligatorisk i vissa fall, t.ex. i vissa skattemål.

Nämndemannautredningen (Ju 2012:08) har i uppdrag att överväga nämndemäns medverkan i olika typer av mål. Någon möjlighet för domstolen att bestå av enbart flera juristdomare finns inte i förvaltningsrätten. I förhållande till de regler som gäller i allmän domstol vid handläggning av dispositiva tvistemål är möjligheterna att anpassa rättens sammansättning efter målets beskaffenhet mer begränsade. Detta gäller även vid behandling av t.ex. frågor om prövningstillstånd i kammarrätten.

Ett sätt att tillföra domstolarna särskild sakkunskap och därigenom höja kvaliteten i avgörandena är att låta särskilda ledamöter delta i handläggningen. I dag förekommer särskilda ledamöter i

allmän förvaltningsdomstol i mål om laglighetsprövning, i mål om fastighetstaxering, i mål om åldersgränser för film som ska visas offentligt och i mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. I allmän domstol får särskilda ledamöter ingå i rätten om det i vissa fall finns behov av särskild fackkunskap. Det finns anledning att överväga om särskilda ledamöter bör kunna delta även i andra mål i allmän förvaltningsdomstol, t.ex. i vissa skattemål, när behov av särskild fackkunskap föreligger.

Det är viktigt att reglerna om rättens domförhet när en ledamot får förhinder under handläggningen är utformade så att ett ändamålsenligt och rättssäkert förfarande säkerställs. De regler som träder i kraft den 1 juli 2013 avser kammarrättens domförhet när en lagfaren ledamot eller en nämndeman får förhinder när rätten består av lagfarna ledamöter eller lagfarna ledamöter och nämndemän. Även domförhet vid förhinder för en särskild ledamot är reglerat. Några regler om kammarrättens domförhet när en lagfaren ledamot får förhinder och särskilda ledamöter ingår i rätten finns dock inte. Det finns anledning att överväga sådana regler.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- undersöka om och hur möjligheten att i förvaltningsrätten utöka antalet lagfarna domare används i dag och överväga om reglerna bör ändras, t.ex. genom att göras obligatoriska i vissa fall,
- överväga om det bör införas en möjlighet för förvaltningsrätten att i vissa fall bestå av enbart flera lagfarna ledamöter,
- överväga om kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd bör förändras,
- överväga om särskilda ledamöter i ökad utsträckning bör kunna ingå i rätten när det finns behov av särskild fackkunskap, och
- överväga om det bör införas regler om kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten och en lagfaren ledamot får förhinder.

Överlämnande av mål mellan domstolar

Inom förvaltningsprocessen finns det flera forumregler som pekar ut vilken domstol som är behörig att pröva ett enskilt mål. Förvaltningsprocesslagen ger vissa möjligheter för en obehörig förvaltningsrätt eller kammarrätt att överlämna ett mål till en annan behörig domstol (7 §). Ett överlämnande förutsätter bl.a. att den som inlett målet inte har något att invända mot detta och att det inte finns något annat skäl mot att handlingarna lämnas över. Den 1 juli 2013 träder nya regler i kraft som bl.a. innebär att kravet på att höra den som har inlett målet tas bort (prop. 2012/13:45). Bestämmelsen i 7 § medger ett överlämnande i samband med att målet inleds men när handläggningen har påbörjats finns inte någon möjlighet att besluta om ett överlämnande. JO har konstaterat att det saknas lagligt stöd för ett överlämnande i de fall en domstol efter det att handläggningen har inletts finner att den är obehörig (beslut den 25 oktober 2011, dnr 4330-2011).

Möjligheterna att överlämna mål från en behörig domstol till en domstol som saknar behörighet är begränsade. Ett överlämnande får göras om det finns flera mål vid olika domstolar som har nära samband med varandra eller om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part (14 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Reglerna är avsedda för enskilda fall och inte för att t.ex. utjämna arbetsbördan mellan domstolar.

Regeringen anser att frågan om att införa ökade möjligheter att överlämna mål från en behörig domstol bör utredas närmare. Reglerna om överlämnande av mål från en behörig domstol kan behöva göras mer generösa, bland annat för att en domstol med för tillfället ledig kapacitet ska kunna avlasta en domstol där det råder hög arbetsbelastning. Särskilt för migrationsdomstolarna, där måltillströmningen kan variera kraftigt över tid och mellan respektive domstol, skulle utökade möjligheter att överlämna mål i syfte att omfördela arbetsbördan kunna vara till fördel, både för domstolarna och enskilda.

Utredaren ska

- överväga behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar, och
- överväga om sådana möjligheter, i fråga om överlämnande från en behörig domstol, bör göras generella eller förbehållas vissa måltyper och domstolsinstanser.

Förslag som lämnas i denna del ska vara förenliga med förslag som lämnas om ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol.

Tydligare regler om muntlig förhandling

Förfarandet enligt förvaltningsprocesslagen är skriftligt (9 § första stycket). 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 (9 § andra stycket). I kammarrätten och förvaltningsrätten ska muntlig förhandling hållas, om en enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det (9 § tredje stycket). Regler om muntlig förhandling finns även i andra författningar, t.ex. utlänningslagen (2005:716) och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Bestämmelsen om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen har i princip varit oförändrad sedan lagen infördes för över 40 år sedan. Sedan dess har bl.a. tvåpartsprocess införts i förvaltningsdomstolarna och den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har införlivats i svensk rätt. Tillämpningsområdet för reglerna om muntlig förhandling har utvecklats genom praxis från Europadomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

Det är viktigt att reglerna om muntlig förhandling är ändamålsenligt utformade samt tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet och givetvis också motsvarar Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Reglerna ska även vara anpassade till att tyngdpunkten i domstolsprövningen ska ligga i första instans samt vara förutsebara för parterna och lätta att tillämpa för domstolarna.

Utifrån ovan angivna utgångspunkter ska utredaren

- se över bestämmelsen om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen och föreslå hur bestämmelsen bör vara utformad för att tillgodose de angivna syftena, och
- se över i vilka fall särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i specialförfattningar är motiverade och föreslå de anpassningar av nuvarande bestämmelser som behövs.

Det ligger inte i utredarens uppdrag att överväga ändringar i skatte- eller tullagstiftningen, t.ex. i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Bör sekretessmålen överklagas till förvaltningsrätten?

Genom de lagändringar som träder i kraft den 1 juli 2013 kommer principen om att den första domstolsprövningen ska ske i förvaltningsrätten att ha fått ett i det närmaste fullt genomslag (prop. 2012/13:45).

Ett undantag från denna princip är överklagande av beslut där en myndighet, med tillämpning av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), har avslagit en begäran om att ta del av en allmän handling eller lämnat ut den med förbehåll (s.k. sekretessmål). Sådana beslut överklagas som huvudregel till kammarrätten som första instans. Skälen bakom denna ordning är bl.a. att den främjar tryckfrihetsförordningens krav på skyndsam handläggning och att enhetligheten i praxisbildningen gynnas av att målen prövas i kammarrätten. Även rättssäkerhetsaspekter kan anföras eftersom kammarrätten vid prövning av ett sekretessmål består av tre lagfarna domare. En konsekvens av nuvarande ordning är att de säkerhetsskyddsaspekter som omgärdar sekretessmålen förenklas genom att de hanteras av ett begränsat antal personer.

Tyngdpunkten i domstolsprövningen ska ligga i första instans och avsteg från denna ordning ska vara sakligt motiverade. Regeringen anser att det bör utredas om inte även sekretessmålen bör följa den normala instansordningen.

Utredaren ska därför överväga

- om sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första domstolsinstans.

Hänskjutande av prejudikatfrågor

För en tingsrätt finns en möjlighet att med parternas samtycke hänskjuta en prejudikatfråga i dispositiva tvistemål till prövning av Högsta domstolen (56 kap. 13 § RB). En sådan fråga får inte prövas av Högsta domstolen utan att domstolen meddelat prövningstillstånd. Sedan domstolen avgjort frågan eller beslutat att inte

meddela prövningstillstånd ska tingsrätten avgöra målet. Tingsrättens avgörande kan därefter överklagas till hovrätt och Högsta domstolen på vanligt sätt.

Någon motsvarande möjlighet för en förvaltningsrätt att hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta förvaltningsdomstolen finns inte. Ett mål som innehåller prejudikatfrågor måste alltså prövas i första och andra instans innan det når Högsta förvaltningsdomstolen. Detta kan begränsa antalet frågor som blir föremål för prövning i högsta instans men också motverka ett snabbt avgörande av målet.

En möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till Högsta förvaltningsdomstolen kan också vara ett sätt att stärka praxisbildningen i sekretessmål om dessa flyttas ned till förvaltningsrätterna.

Utredaren ska

- överväga behovet av en ordning där förvaltningsrätterna kan hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta förvaltningsdomstolen och hur en sådan reglering i så fall bör utformas, och
- särskilt överväga om en sådan möjlighet bör göras generell eller förbehållas vissa måltyper.

De ärenden som blir föremål för förhandsbesked av Skatterättsnämnden omfattas inte av uppdraget.

Tolkning i allmän förvaltningsdomstol

I propositionen Tolkning och översättning i brottmål (prop. 2012/13:132) lämnar regeringen förslag om bland annat skärpta kompetenskrav för de tolkar som anlitas av allmän domstol. Även i de allmänna förvaltningsdomstolarna anlitas tolkar, inte minst i migrationsdomstolarna. Det är angeläget att säkerställa att även de tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol tillhandahåller tolkning av hög kvalitet. Något kompetenskrav för de tolkar som anlitas i förvaltningsrättsliga mål som motsvarar det krav som regeringen föreslår ska gälla i brottmål, finns dock inte.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå åtgärder för att höja kvaliteten på de tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol.

Uppdraget att göra en konsekvensbeskrivning vid förkortade överklagandetider i två måltyper

Regeringen föreslog i propositionen 2012/13:45 att tiden för överklagande av domstolsavgöranden i mål om socialförsäkring och i mål om arbetslöshetsförsäkring skulle överensstämma med vad som gäller för de flesta mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna dvs. att tiden för överklagande av en domstols beslut skulle vara tre veckor i stället för två månader. Som skäl för detta anfördes bl.a. intresset av en enhetlig ordning inom förvaltningsprocessen och att domstolsprocessen skulle kunna bli mer effektiv genom kortare handläggningstider. Riksdagen avslog regeringens förslag i dessa delar och gav som sin mening tillkänna att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid i de två måltyperna (bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154).

Utredaren ska

- genomföra den konsekvensbeskrivning som riksdagen efterfrågar och i förekommande fall föreslå en förkortning av överklagandetiden till tre veckor.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utifrån de överväganden som görs ingår det i uppdraget att lämna fullständiga författningsförslag. Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Det ligger dock inte i utredarens uppdrag att överväga införande av prövningstillstånd i skattemål. Utredaren ska även beakta relevant arbete som pågår i Regeringskansliet och på EU-nivå.

Utredaren ska belysa vilka effekter som förslaget om specialisering av skattemålshanteringen i domstol bedöms få för hanteringen av övriga måltyper i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredaren ska också belysa vilka konsekvenser samtliga förslag som presenteras bedöms få för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna. I uppdraget ingår också att bedöma hur förslagen påverkar berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket.

Utredaren ska samråda med Domstolsverket, Skatteverket och Migrationsverket samt, vid behov, andra berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslaget kan komma att medföra. Om förslaget förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
   – inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
   – placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsumentskyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
   – om kommunaliseringen av den svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
   – en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst
    – en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
    En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
    Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
    Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende
    – några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
    Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerätt och om museernas kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna
    – en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande
    Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
    Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadsmissbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.
54. Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. L.
55. Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. A.
56. Genomförande av Omnibus II-direktivet. Fi.
57. En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. Fi.
58. Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. S.
59. Bostadsförsörjning och riksintressen. M.
60. Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligrättsliga krav. Ju.
61. Svensk kontanthantering. Fi.
62. Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. Fi.
63. Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. Ju.
64. En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. Ku.
65. Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst Civil och militär samverkan. N.
66. Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning. M.
67. Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen. S.
68. Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Fi.
69. En lag om upphandling av koncessioner. S.
70. Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden. Fi.
71. Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014. U.
72. Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor. N.
73. Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret. Fö.
74. Jämställdhet i socialförsäkringen? A.
75. Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering. N.
76. Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål. Ju.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]

Lönsamt arbete
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]

Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]

Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]

Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]

Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]

Registerutdrag i arbetslivet. [48]

Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. [55]

Jämställdhet i socialförsäkringen? [74]

Finansdepartementet

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]

Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. [37]

Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]

Marknadsmissbruk II. [46]

Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]

Genomförande av Omnibus II-direktivet. [56]

En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. [57]

Svensk kontanthantering. [61]

Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. [62]

Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. [68]

Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden. [70]

Försvarsdepartementet

Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]

Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]

Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

Försvarsmakten i samhället
– en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret. [73]

Justitiedepartementet

Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]

Skärpta straff för vapenbrott. [7]

Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]

Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]

Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]

Tillträde till COTIF 1999. [26]

Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]

Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]

Från hyresrätt till äganderätt. [33]

Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]

Synnerligen grova narkotikabrott. [43]

F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]

Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]

Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. [49]

Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligrättsliga krav. [60]

Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. [63]

Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål. [76]

Kulturdepartementet

En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. [64]

Landsbygdsdepartementet

Tillväxt och värdeskapande Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]

Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarfrågor. [53]

Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. [54]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. [42]

Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. [50]

Bostadsförsörjning och riksintressen. [59]

Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning. [66]

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Bredband för Sverige in i framtiden. [21]

Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. [39]

Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst Civil och militär samverkan. [65]

Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor. [72]

Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering. [75]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. [9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]

Läkemedel för särskilda behov. [20]

Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. [23]

Nya regler om upphandling. [51]

Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. [58]

Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen. [67]

En lag om upphandling av koncessioner. [69]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. [19]

Unik kunskap genom registerforskning. [45]

Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014. [71]