Justitieutskottets betänkande 1986/87:29

om ändring i förvaltningsprocesslagen, m. m.

(prop. 1986/87:113 jämte motion)

JuU
1986/87:29

Propositionen m. m.

I proposition 1986/87:113 har regeringen (justitiedepartementet) föreslagit riksdagen att anta av lagrådet granskade förslag till

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

Rörande propositionens huvudsakliga innehåll hänvisas till vad som anförs under rubriken Utskottet på s. 5.

Utskottet behandlar i detta betänkande även den med anledning av propositionen väckta motionen 1986/87:Ju122 av Bo Lundgren (m). I motionen yrkas att riksdagen skall avslå lagförslaget nr 2.

De vid propositionen fogade lagförslagen har följande lydelse.

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

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

18 §[1]

Länsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. när åtgärd som avser endast måls beredande vidtages,

2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan länsrätt samt vid sådant förhör i ärende enligt utlänningslagen (1980:376) som begärts med stöd av 57 § samma lag,

3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende,

4. vid beslut om återkallelse tills vidare av ett körkort, körkortstillstånd eller traktorkort eller om vägran tills vidare att godkänna ett utländskt körkort, när det är uppenbart att ett sådant beslut bör meddelas,

5. vid beslut enligt luftfartslagen (1957:297) om försättande ur kraft av ett certifikat, elevtillstånd eller behörighetsbevis, när det är uppenbart att ett sådant beslut bör meddelas,

6. 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 länsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande av

1. mål om utdömande av vite,

2. mål enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen, enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision eller annan granskning och om befrielse från skyldighet att lämna kontrolluppgift enligt taxeringslagen (1956:623),

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga och 8 § lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall,

4. mål enligt uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna med undantag av mål om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt och mål enligt lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare,

5. mål om uppdelning av taxeringsvärde enligt 20 kap. 15 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152),

6. mål som avser ändring av taxerad inkomst med högst *2 500 kr.*,	6. mål som avser ändring av taxerad inkomst med högst *5 000 kr.*,

7. mål enligt skatte- och taxeringsförfattningarna i vilket beslutet överensstämmer med parternas samstämmiga mening,

8. mål om rättshjälp genom offentligt biträde i ett ärende hos en annan myndighet,

9. mål enligt körkortslagen (1977:477), om beslutet innebär att något

[1] Senaste lydelse 1986:169.

körkortsingripande inte skall ske eller att varning meddelas eller om det är uppenbart att ett körkort, körkortstillstånd eller traktorkort skall återkallas eller att ett utländskt körkort inte skall godkännas,

10. mål enligt luftfartslagen, om beslutet innebär att varning meddelas eller om det är uppenbart att ett certifikat, elevtillstånd eller behörighetsbevis skall återkallas,

11. mål i vilket saken är uppenbar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 10 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 §	
Ansöknings- eller besvärshandling eller annan handling, varigenom mål *anhängiggöres*, och det som hör till den skall tillställas motpart eller annan mot vilken åtgärd *ifrågasättes*. Mottagaren skall föreläggas att svara inom viss tid vid påföljd att målet ändå kan komma att avgöras.	Ansöknings- eller besvärshandling eller annan handling, varigenom mål *anhängiggörs*, och det som hör till den skall tillställas motpart eller annan mot vilken åtgärd *ifrågasätts*. Mottagaren skall föreläggas att svara inom viss tid vid påföljd att målet ändå kan komma att avgöras.
Underrättelse enligt första stycket behövs ej,	Underrättelse enligt första stycket behövs ej,
1. om det är uppenbart att talan ej kan bifallas eller att underrättelse är onödig eller	*1. om det inte finns anledning anta att talan kommer att bifallas helt eller delvis,*
	2. om underrättelse annars är uppenbart onödig eller
2. om det kan befaras att under rättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet.	3. om det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

I motion 1986/87:Ju122 hemställs att riksdagen avslår proposition 1986/87:113 såvitt avser förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Utskottet

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en utvidgning av länsrätternas möjligheter att handlägga skattemål utan medverkan av nämndemän, alltså med en lagfaren domare ensam. För närvarande är en länsrätt domför med en lagfaren domare ensam bl. a. vid avgörande av mål som avser ändring av taxerad inkomst med högst 2 500 kr. Enligt förslaget höjs beloppsgränsen till 5 000 kr.

I propositionen föreslås vidare att de allmänna förvaltningsdomstolarna och försäkringsdomstolarna får ökade möjligheter att avstå från skriftväxling med sökandens eller klagandens motpart (s. k. kommunikation) i de fall där talan inte bifalls.

Förslagen i propositionen tar sikte på i första hand de enklare skattemålen. Ändringarna beräknas medföra bl. a. att handläggningstider hos domstolarna blir kortare och att länsskattemyndigheterna får mer tid för komplicerade mål.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1987.

Ensamdomarkompetens i skattemål

Länsrätt är enligt huvudregeln i 17 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Från huvudregeln finns i 18 § vissa undantag. Bl. a. är länsrätten domför med en lagfaren domare ensam om målet rör ändring av taxerad inkomst med högst 2 500 kr. I propositionen föreslås att denna beloppsgräns höjs till 5 000 kr.

Beloppsgränsen höjdes senast år 1982, då från 1 000 kr. till 2 500 kr.

Såsom utskottet i andra sammanhang anfört är lekmannamedverkan i domstolarna av stort värde av flera skäl. Emellertid måste inte minst av rationaliseringsskäl domförhetsreglerna påverkas av målens svårhetsgrad varvid enklare mål bör kunna avgöras i en mindre sammansättning. Den nu ifrågavarande regeln kan ses som ett uttryck för ett sådant synsätt. I sammanhanget vill utskottet erinra om att tingsrätt i princip är domför med en lagfaren domare ensam om tvisteföremålets värde uppgår till högst ett halvt basbelopp (12 050 kr.). Utskottet anser att det kan finnas skäl för en basbeloppsanknuten gräns för ensamdomarkompetens också för länsrätternas del. Denna fråga bör övervägas närmare i lämpligt sammanhang. I avvaktan härpå är det ett naturligt led i rationaliseringssträvandena att anpassa den nuvarande beloppsgränsen till inträffade förändringar av penningvärdet. Utskottet har ingenting att invända mot den föreslagna beloppsgränsen. Utskottet vill samtidigt understryka vikten av att mål om taxerad in-

komst handläggs med nämndemän när målets beskaffenhet påkallar det även om det beloppsmässigt faller inom området för ensamdomarkompetensen.

Utskottet tillstyrker med hänvisning till det anförda förslaget i propositionen i här aktuell del.

Kommunikation i förvaltningsdomstolarna

För de allmänna förvaltningsdomstolarnas och försäkringsdomstolarnas del regleras frågorna om kommunikation i 10 och 18 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291). Som huvudregel stadgas att ansöknings- eller besvärshandling eller annan handling varigenom mål anhängiggörs skall tillställas motpart eller annan mot vilken åtgärd ifrågasätts. Vidare skall varje part ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom själv och ha fått tillfälle att yttra sig över det innan målet avgörs. Undantag från skyldigheten att kommunicera medges, såvitt nu är av intresse, om det är *uppenbart* att talan ej kan bifallas eller att underrättelse är onödig. Enligt vad som uppges i propositionen har det från domstolshåll nu framförts att kravet på uppenbarhet (uppenbarhetsrekvisitet) medverkat till bristande enhetlighet i tillämpningen och till att kommunikation i vissa fall måste äga rum trots att det inte är sakligt motiverat.

Det avgörande för kommunikationsfrågan bör, enligt vad föredragande statsrådet uttalar i propositionen, vara om någon ändring till motpartens nackdel kommer att ske eller ej. Det kan med den utgångspunkten synas alltför långtgående, anför han, att kräva att det skall vara *uppenbart* att talan inte skall bifallas för att rätten skall få avstå från kommunikation. I propositionen föreslås därför att uppenbarhetsrekvisitet slopas och att det avgörande för frågan om en inlaga skall kommuniceras eller ej blir domstolens bedömning av om det finns anledning att bifalla sökandens talan; domstolen skall få avstå från kommunikation om det saknas anledning anta att talan kommer att bifallas.

I motion 122 yrkas avslag på propositionen i denna del. Enligt motionären underlättar länsskattemyndighetens yttrande till domstolen — som blir en följd av kommunikationen — för den skattskyldige att argumentera för sin sak. Det är därför av stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt att besvär i skattemål även fortsättningsvis kommuniceras i samma utsträckning som hittills, anförs det i motionen.

Huvudregeln om kommunikation, som gäller såväl för de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna som för andra myndigheter, bottnar i en grundläggande princip för svensk rättskipning, nämligen att ingen skall dömas ohörd. Från denna huvudregel görs undantag huvudsakligen i sådana fall där kommunikation inte behövs för att tillgodose motpartens intressen. Det kan således enligt utskottets mening inte heller i förvaltningsdomstolarna komma i fråga att i de lägen som är aktuella i detta lagstiftningsärende underlåta kommunikation om talan till någon del bifalls till förfång för en enskild motpart. Detta innebär att ett slutligt ställningstagande till frågan om kommunikation ofta kommer att ske först när målet eljest är klart för avgörande. Kommunikation kommer då att vara alternativet till ett

omedelbart avgörande i sak. En förutsättning är då att det befintliga processmaterialet är sådant att domstolen kan anses ha uppfyllt den utredningsskyldighet som enligt 8 § förvaltningsprocesslagen åvilar domstolen.

Utskottet vill i detta sammanhang betona — särskilt mot bakgrund av vad som anförs i motion 122 — att det åligger förvaltningsdomstolarna att se till att varje mål blir tillräckligt utrett. Domstolen är också skyldig att vara parten behjälplig genom att anvisa hur utredningen bör kompletteras. Utskottet delar inte de farhågor om bristande utredning som synes ligga till grund för avslagsyrkandet i motion 122.

Även om utskottet inte har några principiella invändningar mot regeringens förslag vill utskottet ändå understryka att förslaget tar sikte på enklare skattemål. Det kan också tillämpas på andra mål av okomplicerad natur. Vad däremot gäller mål av mer omfattande eller invecklad beskaffenhet får det, enligt utskottets mening, som regel antas vara en förutsättning för att domstolens utredningsskyldighet skall anses uppfylld att motparten beretts tillfälle att yttra sig. Detsamma torde rent allmänt kunna sägas också för många fall där det överklagade beslutet saknar motivering eller är knapphändigt motiverat. I sammanhanget vill utskottet erinra om justitieombudsmannens uttalande i beslut den 5 februari 1987 (dnr 2520-1983) att domstolarna i skattemålen noga måste överväga behovet av varje remiss. Tillämpningen såväl av huvudregeln om kommunikation som av undantagsreglerna får således inte ske rutinmässigt utan först efter övervägande i varje enskilt fall. I linje med vad som framhålls i propositionen (s. 12) bör tillämpningen av undantagsreglerna sålunda ske på ett försiktigt och nyanserat sätt.

Utskottet anser att det är angeläget att alla möjligheter tas till vara för att öka effektiviteten vid handläggningen av bl. a. skattemålen med den självklara begränsningen att rationaliseringsåtgärderna inte får medföra några risker för den enskildes rättssäkerhet. Det föreliggande förslaget uppfyller enligt utskottets uppfattning dessa krav. Utskottet tillstyrker med avslag på motionen bifall till propositionen även i denna del.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *ensamdomarkompetens i skattemål*

att riksdagen antar det genom proposition 1986/87:113 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,

2. beträffande *kommunikation i förvaltningsdomstolarna*

att riksdagen med avslag på motion 1986/87:Ju122 antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Stockholm den 28 april 1987

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Arne Svensson (m), Birthe Sörestedt (s), Elving Andersson (c), Bengt-Ola Ryttar (s), Eva Johansson (s), Göran Ericsson (m), Lars Sundin (fp) och Sven-Olof Nordlund (s).

Reservation

Kommunikation i förvaltningsdomstolarna

Sven Munke (m), Arne Svensson (m) och Göran Ericsson (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "i denna del" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att risk finns att förslaget i propositionen medför att särskilt taxeringsmålen blir bristfälligt utredda. En skattskyldig som besvärar sig över en taxering har nämligen oftast inte den sakkunskap som finns hos länsskattemyndigheten eller länsrätten. Argumentationen i besvären kan således vara mindre väl utvecklad och ha brister som framgår först när en jämförelse kan göras mellan besvären och taxeringsintendentens yttrande. Detta yttrande underlättar alltså för den skattskyldige att argumentera om han väljer att vidhålla besvären samtidigt som det därigenom blir möjligt för domstolen att avgöra om utredningsskyldigheten uppfyllts. Det är således av stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt att besvär i skattemål även fortsättningsvis kommuniceras i samma utsträckning som nu. Utskottet avstyrker därför bifall till propositionen i nu aktuell del.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *kommunikation i förvaltningsdomstolarna*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:Ju122 avslår det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Svenskt Tryck Stockholm 1987