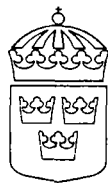


Lagutskottets yttrande

1992/93:LU5y

Instansordningen i utsökningsmål m.m.



1992/93
LU5y

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 20 april 1993 beslutat att bereda lagutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1992/93:216 om prövningstillstånd i hovrätt och instansordningen i utsökningsmål jämte de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen i den del ärendet avser instansordningen i utsökningsmål.

I propositionen föreslås att förfarandet med prövningstillstånd utvidgas till att omfatta alla tvistemål där värdet av tvisteföremålet uppenbart inte överstiger ett basbelopp (34 400 kr för år 1993). I dag är motsvarande gräns ett halvt basbelopp. Vidare föreslås i propositionen att reglerna om prövningstillstånd införs i ledet tingsrätt—hovrätt i brottmål, där tingsrätten endast har dömt den tilltalade till böter eller frikänt den tilltalade från ansvar. Prövningstillstånd skall krävas oavsett vem — den tilltalade, åklagaren eller målsäganden — som överklagar. Undantag föreslås dock för det fåtal fall där Riksåklagaren, Justiekanslern eller Riksdagens ombudsmän för talan i hovrätten. Prövningstillståndsförfarandet i hovrätten föreslås utformat i huvudsak på samma sätt för brottmål och tvistemål. Förslaget innebär att prövningstillstånd skall kunna beviljas om det finns anledning att ändra tingsrättens avgörande (ändringsdispens), om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att överprövning sker (prejudikatdispens) eller om det annars föreligger synnerliga skäl till överprövning (extraordinär dispens). I propositionen föreslås att hovrätten vid dispensprövningen skall vara domför med tre lagfarna domare. I dag gäller att hovrätten skall bestå av två domare.

Vidare föreslås i propositionen att beslut som har meddelats av kronofogdemyndighet skall överklagas först till tingsrätt i stället för som nu direkt till hovrätt. För prövning i hovrätt krävs prövningstillstånd. Propositionen innehåller också ett förslag om att reglerna om s.k. hovrättsting skall avskaffas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1993 såvitt gäller reglerna om prövningstillstånd i hovrätt och om avskaffande av hovrättsting och i övrigt den 1 januari 1994.

Lagutskottet har beslutat att avge yttrande i ärendet såvitt avser propositionens avsnitt Överklagande av kronofogdemyndighetens beslut (avsnitt 3). Med anledning av propositionen i denna del har väckts ett motionsyrkande.

Lagutskottet får anföra följande.

Nuvarande instansordning enligt utsökningsbalken innebär att kronofogdemyndighetens beslut i utsökningsmål får överklagas till hovrätten genom besvär. Överklagandet till hovrätten i ett utsökningsmål kan gälla t.ex. utmätning av lös egendom, fastighet eller lön, försäljning av egendom, kvarstad eller annan handräckning. Klaganden kan vara gäldenären själv, en borgenär eller tredje man. Mot hovrättens beslut i ett utsökningsmål får talan föras i Högsta domstolen (18 kap. 1 §). Det finns också andra beslut som fattas av kronofogdemyndigheten i första instans och som får överklagas till hovrätten. Enligt lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter prövar kronofogdemyndigheten frågor om avräkning för skulder gentemot det allmänna från belopp som det allmänna annars skulle ha betalt till en enskild. Vidare kan vissa avgöranden av kronofogdemyndigheten enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning överklagas till hovrätten av sökanden. Det kan i sådana mål vara fråga om t.ex. ett avvisningsbeslut eller ett beslut om avskrivning (55–58 §§).

Någon närmare statistik över hur många mål som överklagas från kronofogdemyndigheterna till hovrätten varje år finns inte. Av de uppgifter som redovisas i propositionen kan dock antalet överklaganden uppskattas till drygt 2 000.

I propositionen föreslås en ändrad instansordning för de målgrupper som redovisats ovan. Enligt förslaget skall målen få överklagas till den tingsrätt inom vars domkrets den kronofogdemyndighet som har avgjort målet finns. Eftersom det finns en kronofogdemyndighet i varje län tillskapas genom förslaget en forumregel som innebär att det endast är en tingsrätt i varje län som kommer att pröva överklaganden av kronofogdemyndighetens beslut. Tingsrättens avgörande skall få överklagas till hovrätt. Där skall emellertid krävas prövningstillstånd. Enligt förslaget får hovrätten meddela sådant tillstånd endast om det är till vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens), det finns anledning till ändring i tingsrättens beslut (ändringsdispens) eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens). De föreslagna dispensgrunderna för kronofogdemålen överensstämmer med vad som gäller i dag för prövningstillstånd i hovrätten för tvistemål där tvisteföremålets värde uppenbart inte överstiger hälften av basbeloppet, för vissa mål vid fastighetsdomstolarna och för felparkeringsavgifter (49 kap. 13 § rättegångsbalken).

Beträffande förfarandet i tingsrätten i kronofogdemålen föreslås i propositionen att lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden (ärendelagen) skall gälla i tillämpliga delar, dock att tingsrätten alltid skall bestå av en lagfaren domare. För handläggningen i hovrät-

ten och Högsta domstolen föreslås att rättegångsbalkens regler om överklagande skall gälla. För alla domstolsinstanser föreslås vissa kompletterande regler i 18 kap. utsökningsbalken.

I propositionen föreslås också en ändring i lagen om betalningsföreläggande och handräckning som innebär att ansökningsavgiften i ett mål enligt den lagen genast skall få utsökas hos sökanden. Härigenom uppnås överensstämmelse med vad som gäller avgifter i utsökningsmål enligt 17 kap. utsökningsbalken.

Förslagen grundar sig på Domstolsutredningens betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet Arbetsuppgifter och förfaranderegler. Betänkandet har remissbehandlats.

Som skäl för att utsökningsmålen först skall överklagas till tingsrätt anför justitieministern att målen ofta kräver kompletteringar innan de blir klara för avgöranden och att sådana kompletteringar enklare utförs i tingsrätt. Reglerna om rättens sammansättning och arbetsformer gör att sådana förberedande åtgärder normalt sett utförs smidigare i tingsrätt än i hovrätt. Vidare kan, enligt vad som anförs i propositionen, själva avgörandet i målet klaras av med ett färre antal domare i tingsrätt än i hovrätt. Även tingsrätternas bättre lokala förankring är ägnad att förenkla handläggningen, och tingsrätten är den mest ändamålsenliga domstolen när det gäller att hålla muntlig förhandling. Ett annat skäl för en nedflyttning som anförs i propositionen är hovrätternas arbetsbelastning. Enligt justitieministerns mening är det självklart värdefullt att ta till vara möjligheten att avlasta hovrätterna den relativt arbetskrävande målgrupp som utsökningsmålen utgör. Det gäller i synnerhet som allt tyder på att målen sett för domstolsväsendet totalt inte blir lika betungande om de handläggs i tingsrätterna. Med den ändrade instansordningen blir det, anför justitieministern, ofrånkomligt med ett krav på prövningstillstånd i hovrätten. Annars skulle intresset av snabba avgöranden i ärendena bli alltför mycket lidande. Reglerna bör, såsom Domstolsutredningen föreslagit, utformas på samma sätt som när det gäller tvistemål om mindre värden. De skäl som sålunda anförts i fråga om utsökningsmålen åberopas i propositionen också för att kronofogdemyndigheternas avgöranden i avräkningsmål och mål enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning först skall överklagas till tingsrätterna.

Lagutskottet har inget att erinra mot förslaget till ändrad instansordning för kronofogdemålen och att det införs krav på prövningstillstånd i hovrätten för de aktuella måltyperna. Särskilt om förslagen om krav på prövningstillstånd i tvistemål och brottmål genomförs framstår den föreslagna ordningen för överklagande av kronofogdemålen som naturlig. Också på utsökningsrättens område kommer då tyngdpunkten i rättsskipningen att ligga i den första domstolsinstansen.

När det sedan gäller frågan om till vilken tingsrätt kronofogdemyndighetens beslut skall få överklagas tas denna upp i motion Ju30 av Lars-Erik Lövdén m.fl. (s). Motionärerna anser att, i stället för den föreslagna forumregeln att målen skall överprövas av den tingsrätt inom vars domkrets kronofogdemyndigheten finns, klaganden själv bör kunna välja hos vilken av tingsrätterna i det län där kronofogdemyn-

digheten ligger som han vill föra talan. En sådan ordning hade också föreslagits av Domstolsutredningen. Motionärerna anser att man i största möjliga utsträckning bör sträva efter att undvika koncentration och specialisering inom domstolsväsendet. Principen bör enligt motionärernas mening vara att alla tingsrätter skall tilldelas alla typer av mål, om det inte finns starka skäl som talar i en annan riktning. I motionen yrkas att riksdagen skall besluta att forumregeln vid överklagande av kronofogdemål skall ges en utformning i enlighet med det anförda (yrkande 3).

Utskottet vill med anledning härav redovisa vad som anförts i propositionen i denna fråga. Det framgår därvid att remissinstanserna framfört olika invändningar mot Domstolsutredningens förslag. En av invändningarna går ut på att kvaliteten på avgörandena skulle bli låg och att någon fast praxis inte kan komma till stånd med alltför många besvärinstanser. Med utredningens förslag blir nämligen alla landets för närvarande 97 tingsrätter besvärinstanser. I en annan invändning mot förslaget påpekas risken för missbruk om klaganden får välja tingsrätt. Vidare krävs med utredningens förslag reservregler för de fall klaganden inte uttrycker något val eller försöker välja en tingsrätt utanför länet. Dessutom krävs regler för att säkerställa att alla överklaganden av samma beslut inte hamnar i olika tingsrätter, och sådana regler kan vara svåra att upprätthålla. En ytterligare invändning riktar sig mot att utredningens forumregel ger dålig förutsebarhet för parterna och tingsrätterna; det sistnämnda är också en resurstilldelningsfråga.

I propositionen konstaterar justitieministern, utan att i detalj analysera de olika invändningarna, att det är helt klart att det finns problem med Domstolsutredningens lösning. Ett sätt att komma till rätta med de nackdelar som följer med utredningens förslag är enligt hennes mening att utse en av tingsrätterna i varje län att pröva överklagandena. En sådan regel är klar och enkel att tillämpa, och de utsedda tingsrätterna får också bättre förutsättningar att bygga upp sin kompetens på utsökningsrättens område. Även om parterna med den sålunda förordade lösningen kan komma att få längre resväg till tingsrättsförhandlingen än med Domstolsutredningens förslag innebär den förordade ordningen, jämfört med vad som gäller i dag, att den lokala förankringen blir avsevärt bättre. I propositionen pekas också på att grundregeln inom förvaltningen är att myndighetsbeslut överklagas till den domstol inom vars domkrets myndigheten ligger. Av dessa skäl förordas en ordning där målen överprövas av den tingsrätt inom vars domkrets kronofogdemyndigheten finns.

Lagutskottet delar justitieministerns uppfattning att det finns problem med den ordning som Domstolsutredningen föreslagit och som nu på nytt aktualiseras i motion Ju30. Utskottet vill därvid erinra om att företrädare för exekutionsväsendet ställt sig negativa till förslaget att över huvud taget ändra instansordningen. Man har därvid anført att utredningens förslag riskerar att främja en utveckling mot oenhetlig praxis mellan de många tingsrätterna, vilket dessutom kan försvåra kronofogdemyndigheternas arbete. Om en ändrad instansordning ändå bör komma till stånd har vissa kronofogdemyndigheter ansett att

prövningen bör koncentreras till ett så litet antal tingsrätter att en enskild kronofogdemyndighets beslut kan överklagas bara till en enda tingsrätt (se Ds 1993:5, Remissammanställning, del B, s. 1042).

De risker som sålunda anförts mot förslaget att låta tingsrätter bli överklagandeinstanser är, enligt utskottets mening, i viss mån överdrivna. Det går emellertid i sammanhanget inte att bortse från att utsökningsmålen många gånger kan vara komplicerade och ofta kräver en mycket skyndsam handläggning. Med motionärernas förslag skulle antalet instanser för överklaganden utökas från nuvarande 6 till 97 med 24 kronofogdemyndigheter som underinstanser. Antalet utsökningsmål i varje tingsrätt kan därmed komma att variera mycket. För tingsrätter som får endast något enstaka mål varje år på utsökningsrättens område kan det bli svårt att upprätthålla en erforderlig beredskap för en snabb och effektiv handläggning. Med ett begränsat antal tingsrätter som handlägger utsökningsmål skapas däremot förutsättningar för att ifrågavarande måltyp förekommer med en viss regelbundenhet, och den kompetens som de 24 berörda tingsrätterna successivt kommer att bygga upp på ifrågavarande rättsområde kan bibehållas. Propositionens förslag att samla alla överklaganden till en enda tingsrätt i varje län innebär enligt utskottets mening betydligt bättre garantier för enhetlighet och rättssäkerhet än den ordning som motionärerna förespråkar. Lagutskottet kan mot bakgrund av det anförda inte finna annat än att det från utsökningsrättsliga utgångspunkter föreligger sådana starka skäl som omnämns i motionen för att frånga principen att tingsrätter skall tilldelas alla typer av mål.

Sammanfattningsvis förordar lagutskottet således att propositionen i nu behandlad del tillstyrks och att motion Ju30 yrkande 3 avstyrks.

Stockholm den 4 maj 1993

På lagutskottets vägnar

Maj-Lis Lööw

I beslutet har deltagit: Maj-Lis Lööw (s), Holger Gustafsson (kds), Per Stenmarck (m), Owe Andréasson (s), Bengt Harding Olson (fp), Inger Hestvik (s), Bengt Kronblad (s), Bertil Persson (m), Gunnar Thollander (s), Richard Ulfvengren (nyd), Hans Stenberg (s), Stig Rindborg (m), Carin Lundberg (s), Maud Ekendahl (m) och Stina Eliasson (c).

Maj-Lis Lööw, Owe Andréasson, Inger Hestvik, Bengt Kronblad, Gunnar Thollander, Hans Stenberg och Carin Lundberg (alla s) anser att den del av lagutskottets yttrande som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "3 avstyrks" bort ha följande lydelse:

I likhet med motionärerna anser utskottet att den forumregel som Domstolsutredningen föreslagit har betydande fördelar framför vad som nu föreslås i propositionen. Om man på sikt skall försöka att undvika koncentration och specialisering inom domstolsväsendet bör utgångspunkten givetvis vara att alla tingsrätter skall tilldelas alla typer av mål. Enligt utskottets mening är de risker som anförts mot Domstolsutredningens förslag i viss mån överdrivna. De problem som kommer upp i utsokningsmålen är i stor utsträckning frågor som kan sägas vara hänförliga till vad man brukar kalla den centrala juridiken, civilrätten och processrätten. Det är med andra ord närmast fråga om sådana juridiska frågor som varje domare utan svårighet bör behärska. Det finns alltså inte anledning att med hänsyn till målens beskaffenhet göra avsteg från principen att alla tingsrätter bör delta i handläggningen av målen. I samma riktning talar det förhållandet att det inte sällan kan bli aktuellt med muntlig förhandling vid tingsrätten och att det därför kan vara till fördel för parterna, om handläggningen har en lokal spridning.

Sammanfattningsvis föreslår lagutskottet att justitieutskottet med bifall till motion Ju30 yrkande 3 vidtar den ändring i 18 kap. 1 § utsokningsbalken som föranleds av det nu anförda.