

Regeringens proposition 1992/93:215 om Försäkringsöverdomstolen



Prop.
1992/93:215

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 11 mars 1993.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Gun Hellsvik

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om att Regeringsrätten skall bli högsta instans i socialförsäkringsmål m.m. och att de allmänna förvaltningsdomstolarna med länsrätt som första instans skall pröva vissa mål som överklagas från Arbetsmarknadsstyrelsen.

Förslagen innebär att Försäkringsöverdomstolen skall läggas ned.

Avsikten är att den nya instansordningen skall träda i kraft den 1 juli 1995.

Besvärsordningen beträffande målen från Arbetsmarknadsstyrelsen föreslås bli delvis införd redan fr.o.m. den 1 juli 1993. Det föreslås vidare att möjligheten att få överklaganden prövade i Försäkringsöverdomstolen efter ändringsdispens avskaffas vid samma tidpunkt.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ skall ha följande lydelse.

*Lydelse enligt prop. 1992/93:185
samt lagrådsremiss*

Föreslagen lydelse

14 §²

Länsrätt prövar

1. mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds-, folkbokförings- och bilregisterförfattningarna samt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. i den utsträckning som är föreskrivet i dessa författningar,

2. mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl., lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., lagen (1985:569) om införande av lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen (1988:1472), karantänslagen (1989:290), lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, körkortslagen (1977:477) och lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn, allt i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar samt mål enligt 6 kap. 21 § och 21 kap. föräldrabalken,

3. mål som avses i 24 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

4. mål som avses i 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten,

5. mål som överklagas från allmän försäkringskassa i den utsträckning som är särskilt föreskrivet,

6. mål som enligt bestämmelse i annan lag prövas av länsrätt..

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 1992:1529 samt proposition 1992/93:185 om tobakslag och lagrådsremiss med telelag och lag om radiokommunikation.

Mål som överklagas från Riksförsäkringsverket med tillämpning av 20 kap. 11 § lagen (1962:381) om allmän försäkring prövas av Länsrätten i Stockholms län.

Länsrätten i Stockholms län prövar även mål enligt telelagen (1993:000) och mål enligt lagen (1993:000) om radiokommunikation i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar.

Länsrätten i Östergötlands län prövar mål enligt luftfartslagen (1957:297) i den utsträckning som är föreskrivet i den lagen.

Mål som överklagas från Arbetsmarknadsstyrelsen enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd prövas av länsrätten i det län i vilket den arbetslöshetskassa eller den länsarbetsnämnd som beslutat i första instans är belägen.

Förekommer vid mer än en länsrätt flera mål enligt skatte-, taxerings- eller uppbördsförfattningarna som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av länsrätterna, om det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon enskild. Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan länsrätter meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft, i fråga om 14 § första stycket 2 den 1 januari 1993, och i övrigt den 1 juli 1993.

Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 37 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vad som sägs i 35 § första och andra styckena, 36 § och 37 § tredje stycket om besvär hos Regeringsrätten över kammarrättens beslut skall även tillämpas på besvär hos Försäkringsöverdomstolen över kammarrättens beslut. *Försäkringsöverdomstolen skall dock alltid meddela prövningstillstånd, om det finns anledning att ändra det slut som kammarrätten har kommit till.*

Besvär som har anförts av Riksförsäkringsverket prövas av Försäkringsöverdomstolen utan prövningstillstånd.

Föreslagen lydelse

37 a §¹

Vad som sägs i 35 § första och andra styckena, 36 § och 37 § tredje stycket om besvär hos Regeringsrätten över kammarrättens beslut skall även tillämpas på besvär hos Försäkringsöverdomstolen över kammarrättens beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om mål som avgjorts av kammarrätt före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 1991:211 (jfr 1991:363).

Lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att 98 och 102 §§ lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Talan mot Arbetsmarknadsstyrelsens beslut i ärende angående medlems rätt till ersättning eller medlemskap i en arbetslöshetskassa enligt denna lag överklagas hos Försäkringsöverdomstolen, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.

Beslut som avses i första stycket och som ej innebär tillämpning av sistnämnda lag får av Arbetsmarknadsstyrelsen underställas Försäkringsöverdomstolens prövning, om det för enhetlig lagtolkning eller rätts-tillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller annars särskilda skäl finns för sådan prövning.

Arbetsmarknadsstyrelsens beslut enligt denna lag i annat fall än som avses i första eller andra stycket överklagas hos regeringen. Arbetsmarknadsstyrelsens beslut om fusion får överklagas endast av sådan arbetslöshetskassa som berörs av beslutet.

Utan hinder av vad som sägs i 41 § första stycket får styrelsen för en förening som vägrats registrering såsom arbetslöshetskassa överklaga Arbetsmarknadsstyrelsens beslut i ärendet om registrering.

Föreslagen lydelse

98 §

Arbetsmarknadsstyrelsens beslut i ärende angående medlems rätt till ersättning eller medlemskap i en arbetslöshetskassa enligt denna lag överklagas hos *länsrätt*, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.

Vid prövning av överklagande av länsrättens beslut i mål som avses i första stycket skall nämndemän ingå i kammarrätten, om nämndemän deltagit i länsrätten.

Kammarrättens beslut i mål som avses i denna paragraf överklagas hos Försäkringsöverdomstolen.

Arbetsmarknadsstyrelsens beslut enligt denna lag i annat fall än som avses i första stycket överklagas hos regeringen. Arbetsmarknadsstyrelsens beslut om fusion får överklagas endast av sådan arbetslöshetskassa som berörs av beslutet.

¹ Lagen omtryckt 1991:1334.

102 §

En arbetslöshetskassas *eller* Arbetsmarknadsstyrelsens beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte annat har angetts i beslutet eller bestäms av den myndighet som skall pröva beslutet.

En arbetslöshetskassas, Arbetsmarknadsstyrelsens *eller domstols* beslut enligt denna lag gäller omedelbart, om inte annat har angetts i beslutet eller bestäms av den myndighet som skall pröva beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ärenden som avgjorts av Arbetsmarknadsstyrelsen före ikraftträdandet.

Lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd

Härigenom förskrivs att 32 § lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Talan mot Arbetsmarknadsstyrelsens beslut angående rätt till ersättning enligt denna lag föres genom besvär hos Försäkringsöverdomstolen, om ej annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.

Beslut som avses i första stycket och som ej innebär tillämpning av sistnämnda lag får av Arbetsmarknadsstyrelsen underställas Försäkringsöverdomstolens prövning, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller annars särskilda skäl finns för sådan prövning.

Mot Arbetsmarknadsstyrelsens och Riksförsäkringsverkets beslut enligt denna lag i annat fall än som avses i första eller andra stycket föres talan hos regeringen genom besvär.

Föreslagen lydelse

32 §

Arbetsmarknadsstyrelsens beslut angående rätt till ersättning enligt denna lag överklagas genom besvär hos länsrätt, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.

Vid prövning av överklagande av länsrättens beslut i mål som avses i första stycket skall nämndemän ingå i kammarrätten, om nämndemän deltagit i länsrätten.

Kammarrättens beslut i mål som avses i denna paragraf överklagas hos Försäkringsöverdomstolen.

Arbetsmarknadsstyrelsens och Riksförsäkringsverkets beslut enligt denna lag i annat fall än som avses i första stycket överklagas hos regeringen genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ärenden som avgjorts av Arbetsmarknadsstyrelsen före ikraftträdandet.

¹ Lagen omtryckt 1982:433.

Lag om upphävande av lagen (1978:28) om Försäkringsöverdomstolen

Härigenom föreskrivs att lagen (1978:28) om Försäkringsöverdomstolen¹ skall upphöra att gälla.

-
1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.
 2. Mål som inte avgjorts av Försäkringsöverdomstolen före upphävandet skall överlämnas till Regeringsrätten för prövning.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1991:209 (jfr 1991:363).

Utdrag ur regeringsprotokollet vid regeringssammanträde den 11 mars 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Hellsvik

Proposition om Försäkringsöverdomstolen

1 Inledning

Under våren 1992 utarbetades inom Justitiedepartementet promemorian (Ds 1992:38) Domstolsväsendet - Organisation och administration i framtiden. Promemorian utarbetades bl.a. mot bakgrund av dels Domstolsutredningens (Ju 1989:06) förslag i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet, dels den generella omvandlingen av de centrala förvaltningsmyndigheternas roll. Promemorian innehåller förslag beträffande bl.a. tingsrättsorganisationen och Domstolsverkets framtid. Den behandlar, såvitt nu är av intresse, även specialdomstolarna. Det konstateras att starka skäl talar för att specialdomstolarna avskaffas och att deras verksamheter inordnas i de allmänna domstolarna eller i de allmänna förvaltningsdomstolarna. I promemorian aviseras därför en närmare utredning om specialdomstolarna. Det föreslås dock redan i promemorian att Försäkringsöverdomstolen skall läggas ned samt att Regeringsrätten skall bli högsta instans i socialförsäkringsmål och länsrätt första domstolsinstans i mål som överklagas från Arbetsmarknadsstyrelsen.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som yttrat sig över promemorian bör fogas till

protokollet i detta lagstiftningsärende som *bilaga 1*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr 92-1995).

Regeringen beslutade den 25 februari 1993 att inhämta *Lagrådets* yttrande över lagförslag om nedläggning av Försäkringsöverdomstolen m.m. Förslagen är likalydande med de som nu läggs fram. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Jag får nu anmäla frågan om en proposition om Försäkringsöverdomstolen.

I det följande redovisar jag huvudsakligen mina överväganden och förslag angående lagändringar. Det kan emellertid för dagen inte fastslås när Försäkringsöverdomstolen kan läggas ned. Jag återkommer därför till följdlagändringar till avskaffandet av domstolen när det kan överblickas bättre när en nyordning kan träda i kraft.

Till belysning av reformen kommer jag utöver lagförslagen att uppehålla mig också vid några frågor som inte kräver riksdagens ställningstagande. Mina närmare överväganden i dessa delar - bl.a. rörande personalfrågor - kommer att ske vid senare tidpunkt.

Det är även min avsikt att senare återkomma till regeringen med förslag till de förordningsändringar som den nya ordningen medför.

2 Bakgrund

2.1 Organisationen m.m.

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 dessförinnan varit högsta instans i ärenden som hade prövats av Riksförsäkringsverkets besväravdelning och i vissa ärenden där verket beslutat som första instans.

Den 1 juli 1991 infördes en ny instansordning för socialförsäkringsmål, dvs. mål enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och andra författningar om socialförsäkring. Den nya ordningen innebär att socialförsäkringsmål nu överklagas från allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket till länsrätt och därifrån till kammarrätt samt till Försäkringsöverdomstolen som slutinstans. Försäkringsöverdomstolen överprövar också vissa beslut av Arbetsmarknadsstyrelsen.

För att få ett socialförsäkringsmål prövat i Försäkringsöverdomstolen krävs i regel prövningstillstånd. Prövningstillstånd skall meddelas om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att talan prövas, s.k. prejudikatdispens, eller om det föreligger synnerliga skäl att pröva talan, s.k. extraordinär dispens. Domstolen skall dock alltid meddela prövningstillstånd, om domstolen anser att det finns anledning att ändra på underinstansens slut, s.k. ändringsdispens.

I Försäkringsöverdomstolen finns i dag 38 personer anställda, varav en president, nio försäkringsdomare och tretton föredragande. I domstolens dömande verksamhet deltar icke lagfarna ledamöter som förordnas av regeringen. De icke lagfarna ledamöterna nomineras av arbetsmarknadens parter.

Försäkringsöverdomstolens verksamhet regleras i lagen (1978:28) om Försäkringsöverdomstolen och förordningen (1978:632) med instruktion för Försäkringsöverdomstolen.

2.2 Utredningsarbetet m.m.

Bakgrunden till den år 1991 införda instansordningen var att försäkringsdomstolarna i en särskild rapport till regeringen hade framhållit att det inom organisationen fanns betydande svårigheter, främst när det gällde att rekrytera och behålla domare och föredragande. Dåvarande justitieministern konstaterade i anledning härav i sin anmälan till 1988 års budgetproposition att det fanns skäl att överväga frågor om domstolarnas arbetsformer och organisation m.m. (prop. 1987/88:100 bil. 4 s. 79).

Domstolsverket fick därefter i uppdrag att analysera förutsättningarna för att på sikt samordna försäkringsrätterna med de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vid riksdagsbehandlingen av 1988 års budgetproposition uttalade justitietskottet att Domstolsverket inom ramen för sitt uppdrag också borde överväga Försäkringsöverdomstolens ställning (bet. 1987/88:JuU29 s.14).

Domstolsverket redovisade sitt uppdrag i rapporten (DV Rapport 1988:5) Försäkringsdomstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. I rapporten förordade verket en integration av försäkringsrätterna med fem länsrätter. Verket förordade också en avveckling av Försäkringsöverdomstolen så snart rättsläget inom socialförsäkringen stabiliserat sig och förklarade att endast mycket starka skäl borde kunna föranleda att överdomstolen bibehölls efter mitten av 1990-talet.

Frågan om försäkringsdomstolarnas organisation togs härefter upp i 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 4 s. 55 ff). I propositionen föreslog regeringen vissa riktlinjer för en reform. Enligt dessa skulle försäkringsrätterna i ett första skede integreras med tre av kammarrätterna och Försäkringsöverdomstolen behållas som högsta

instans inom socialförsäkringsområdet. På sikt skulle bl.a. frågan om Försäkringsöverdomstolens ställning övervägas. Riksdagen godkände riktlinjerna (bet. 1989/90:JuU24, rskr. 1989/90:192).

Regeringen uppdrog därefter åt Domstolsverket att utreda bl.a. de organisatoriska frågor som den föreslagna integrationen av försäkringsrätterna med kammarrätterna skulle föranleda. Domstolsverket redovisade en första del av sitt uppdrag i rapporten (DV Rapport 1990:2) Redovisning av regeringsuppdrag inför samordningen av försäkringsrätterna med kammarrätterna; delrapport.

Regeringens slutliga förslag om instansordningen i socialförsäkringsmål och försäkringsrätternas framtid kom, såsom framgått, att få en annan inriktning än den som redovisades i 1990 års budgetproposition. I sin anmälan till en proposition om rättskipningen i socialförsäkringsmål anförde dåvarande justitieministern som skäl härför bl.a. vissa kostnadsaspekter samt möjligheterna till en snabbare handläggning med länsrätterna som första domstolsinstans (prop. 1990/91:80 s. 39 ff). Vidare hänvisade hon till det förändringsarbete som pågick beträffande de materiella reglerna inom socialförsäkringsområdet och till den övergripande målsättningen att tyngdpunkten i dömandet bör ligga så långt ned i domstolshierarkin som möjligt. I propositionen konstaterades också (s. 45) att reformen på sikt högst väsentligt skulle komma att påverka flödet av mål till Försäkringsöverdomstolen men att en utvärdering av reformen borde ske innan man övervägde domstolens framtida ställning.

I samband med riksdagens beslut att lägga ned försäkringsrätterna behandlades frågan om inte rättskipningen i socialförsäkringsmål på sikt i dess helhet skulle föras över till de allmänna förvaltningsdomstolarna så att Regeringsrätten skulle bli högsta instans för dessa mål. Justitieutskottet (bet. 1990/91:JuU18) noterade att en av orsakerna till svårigheterna inom socialförsäkringsrättskipningen har sin grund i att Försäkringsöverdomstolen tillförs mål inte bara efter prejudikatdispens utan också efter ändringsdispens. Enligt utskottet har denna ordning begränsat överdomstolens möjligheter att fullgöra den viktiga uppgiften att leda rättstillämpningen. Av intresse i sammanhanget ansåg utskottet vara att systemet med ändringsdispens i den högsta instansen var ett motiv för det tidigare fattade principbeslutet om enbart en domstolsinstans under överdomstolen. Det fanns därför - med hänsyn till de försäkrades intresse av att snabbt nå rättskraftiga avgöranden - skäl att överväga reformer också i frågan om den högsta instansen. Utskottet menade emellertid att det också fanns omständigheter som talade för att domstolen åtminstone under en övergångstid skulle finnas kvar. Härtill kom att en förändring skulle påkalla överväganden om t.ex. domstolens sammansättning och för detta saknades beslutsunderlag. Utskottet anslöt sig därför till regeringens uppfattning att ett ställningstagande borde anstå till dess en utvärdering skett av den förestående integrationen.

3 Allmän motivering

3.1 Instansordningen m.m.

3.1.1 Reformbehovet

Min bedömning: Frågan om slutinstans i socialförsäkringsmål bör lösas snarast. Ställning bör därför nu tas till om Försäkringsöverdomstolen bör läggas ned och domstolens uppgifter föras över till Regeringsrätten.

Bedömningen i promemorian: Överensstämmer med min.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna har ställt sig bakom de grundläggande resonemangen om Försäkringsöverdomstolen i promemorian. Riksrevisionsverket anser dock att frågan om Försäkringsöverdomstolens framtid bör övervägas i samband med övervägandena om övriga specialdomstolar. Enligt Försäkringskassaförbundet finns det skäl att skynda långsamt. Förbundet anser att den år 1991 införda instansordningen för socialförsäkringsmål bör följas och utvärderas innan ytterligare steg tas. Kritiska synpunkter har vidare framförts av Landsorganisationen i Sverige (LO) och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO). Deras synpunkter redovisas i anslutning till övervägandena om en ändrad slutinstans (avsnitt 3.1.2).

Skälen för min bedömning: Den nya instansordningen för rättskipningen i socialförsäkringsmål har nu varit i kraft under drygt ett och ett halvt år. Instansordningens effekter på tillströmningen av mål till Försäkringsöverdomstolen kan emellertid ännu inte utläsas. Någon utvärdering av integrationen har således inte gjorts. Hittills vunna erfarenheter tyder dock på att den nya ordningen fungerar väl. Till skillnad från Riksrevisionsverket och Försäkringskassaförbundet anser jag att det inte är försvarbart att avvakta ytterligare tid innan frågan om överdomstolens ställning övervägs. Skälet härtill är främst

den stora tillströmningen av socialförsäkringsmål till domstolarna. Frågan om instansordningen i dessa mål har därmed blivit akut.

Försäkringsöverdomstolen hade vid ingången av år 1979, när försäkringsrätterna inrättades, en balans på drygt 2 000 mål. Under den första tiden var försäkringsrätterna under ett uppbyggnadsskede. Det fick till följd en låg måltillströmning till överdomstolen som möjliggjorde en viss minskning av balansen. För tiden härefter ökade balansen ständigt och vid halvårsskiftet 1986 var balansen närmare 3 700 mål. Efter en viss nedgång de följande åren var den vid utgången av år 1989 uppe i samma nivå. Den har härefter, trots en ökande avverkningstakt, stigit ytterligare. Vid ingången av år 1993 uppgick balansen till ca 4 700 mål.

Under senare år har måltillförseln till Försäkringsöverdomstolen varit mycket stor. År 1987 inkom omkring 1 800 mål. För år 1992 uppgick antalet till 2 928. Av dessa mål härrörde 1 939 från försäkringsrätterna, 670 från kammarrätterna och 319 från Arbetsmarknadsstyrelsen. Antalet socialförsäkringsmål som hade prövats enligt den nya instansordningen av såväl länsrätt som kammarrätt uppgick till 218. Under år 1992 inkom till länsrätterna 14 544 mål. Det innebär en ökning med ca 280 procent jämfört med antalet inkomna mål år 1987 i försäkringsrätterna. Till kammarrätterna inkom 2 463 mål år 1992. Samtidigt övertog de ca 6 700 oavgjorda mål från försäkringsrätterna. Det finns således inga tecken på trendbrott vad gäller antalet inkomna socialförsäkringsmål i domstolarna.

Orsaken till den stora tillströmningen av mål till Försäkringsöverdomstolen har under åren generellt sett inte haft sin förklaring i att försäkringsrätterna avgjort fler mål utan i en ökad överklagandefrekvens från försäkringsrätterna till överdomstolen. I början av 1980-talet låg den på 17 procent och från mitten av 1980-talet höll den sig omkring 25 procent. Under år 1989 steg den till 31 procent och den låg år 1991 på 34 procent. Den sammanvägda överklagandefrekvensen från försäkringsrätterna och kammarrätterna uppgick år 1992 till 40 procent.

Parallellt med den stigande överklagandefrekvensen har dels andelen mål i vilka prövningstillstånd inte beviljats ökat, dels ändringsfrekvensen i mål som prövats sjunkit i Försäkringsöverdomstolen. Andelen mål i vilka prövningstillstånd inte beviljades var 55 procent år 1989. År 1992 hade den ökat till 73 procent. Av det totala antalet avgjorda mål uppgick ändringsfrekvensen år 1989 till 24 procent, 1990 till 13 procent, 1991 till 9 procent och 1992 till 7 procent. Ändringsfrekvensen i de 732 mål som prövades i sak år 1990 uppgick till 51 procent och i de 646 mål som prövades i sak år 1991 till 38 procent. I de 678 mål som prövades i sak 1992, varav knappt hälften härrörde från Arbetsmarknadsstyrelsen, uppgick ändringsfrekvensen till 31 procent. Siffrorna tyder på att rättsläget har stabiliserat sig.

Mot bakgrund av flödet av socialförsäkringsmål i domstolarna är

enligt min mening skälen för en ändrad ordning i fråga om den högsta instansen starka.

Till skillnad från i Regeringsrätten tillämpas i Försäkringsöverdomstolen, som jag nyss nämnt, såväl prejudikatdispens som ändringsdispens. Detta påverkar i sig flödet av mål till överdomstolen men givetvis också det arbete domstolen får lägga ned på mål som inte har något prejudikatvärde. Det är inte rimligt med en instansordning där en förvaltningsmyndighets beslut kan överprövas av tre domstolar samtidigt som den högsta instansen också handlägger andra mål än sådana som har värde för prejudikatbildningen. Effekten blir också den att mycket lång tid hinner gå innan de försäkrade får ett slutligt besked. Vad avser åtskilliga mål kan detta vara mycket otillfredsställande från rehabiliteringssynpunkt.

Dömandet i första domstolsinstans i socialförsäkringsmål är nu utspritt på 24 länsrätter. Det är därför angeläget att det finns en stadgad praxis inom socialförsäkringsområdet. Den bästa vägen att skapa garantier för detta är att den högsta instansen är en renodlad prejudikatinstans. Det är också angeläget att den processordning som tillämpas i olika typer av förvaltningsmål är likartad.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att frågan om slutinstans i socialförsäkringsmål bör lösas snarast möjligt, även om - som framgår av det följande - det behövs en viss övergångstid innan en nyordning kan börja tillämpas. Jag instämmer följaktligen i den bedömning som görs i promemorian att ställning nu bör tas till om domstolen bör läggas ned och domstolens uppgifter föras över till Regeringsrätten.

3.1.2 Ändrad slutinstans

Mitt förslag: Regeringsrätten blir högsta instans i socialförsäkringsmål.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom Försäkringskassförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) har tillstyrkt att Regeringsrätten blir högsta instans i socialförsäkringsmål. Försäkringskassförbundet framför att tillströmningen av socialförsäkringsmål, förändrad lagstiftning och Försäkringsöverdomstolens särskilda sammansättning i stället kan tala för att domstolen behöver vara kvar. LO och TCO påpekar bl.a. vikten av att ledamöter med särskild insikt i arbetsförhållanden

deltar i dömandet i socialförsäkringsmål. Förbunden anser vidare att det är av synnerlig vikt att ta till vara den specialistkompetens som finns i Försäkringsöverdomstolen, en kompetens som förbunden anser går förlorad om Regeringsrätten blir högsta instans. LO påpekar också att det är olyckligt att ta bort möjligheten till ändringsdispens i socialförsäkringsmål.

Skälen för mitt förslag: I samband med beslutet år 1979 om införande av försäkringsdomstolarna prövades frågan om inte besvärorganisationen inom socialförsäkringen i stället borde knytas till de allmänna förvaltningsdomstolarna (bet. 1977/78:SfU15). Till stöd för en sådan ordning anfördes bl.a. att nya specialdomstolar borde inrättas endast om mycket starka skäl talar för det. Socialförsäkringsutskottet tog emellertid avstånd från tanken under hänvisning till att socialförsäkringsärendena är en relativt enhetlig grupp av ärenden som rör den enskildes behov av stöd i olika situationer och att kravet på snabb handläggning därför är särskilt framträdande. Det anfördes också att den pågående differentieringen av socialförsäkringsförmånerna medfört att ärendeprovningen otvivelaktigt blivit svårare. Utskottet underströk dock samtidigt att ställningstagandet inte hindrade att man i en framtid kunde överväga att integrera försäkringsdomstolarna med de allmänna förvaltningsdomstolarna. Så har nu skett beträffande försäkringsrätterna, bl.a. för att just tillgodose kravet på snabb handläggning.

Redan det förhållandet att försäkringsrätterna avskaffats och deras mål överförs till länsrätterna med överklagande till kammarrätt 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 skall finnas en slutinstans, nämligen Regeringsrätten. Regeringsrätten är också den domstol som prövar frågor om resning och återställande av försutten tid i fråga om mål där Försäkringsöverdomstolen är högsta instans.

I samma riktning verkar det förslag som jag återkommer till och som innebär att ändringsdispensen slopas hos Försäkringsöverdomstolen. Om ändringsdispensen avskaffas kommer nämligen sannolikt de mål som skall prövas i sak att bli så få att det inte är befogat att ha en särskild domstol för dessa.

Även från utbildnings- och rekryteringssynpunkt är det en nackdel med specialdomstolar. Detta har visat sig inte minst beträffande försäkringsrätternas, men också beträffande Försäkringsöverdomstolens möjligheter att rekrytera föredragande. Överdomstolen rekryterade tidigare sina föredragande från huvudsakligen försäkringsrätterna. Härefter har visserligen kammarrättsassessorerna ålagts tjänstgöringsskyldighet i domstolen. Det framstår emellertid inte som någon tillfredsställande lösning att kammarrätterna vid nyrekrytering skall ha återväxten av föredragande i två högsta domstolsinstanser i

åtanke. Detta gäller i synnerhet som stora personalförändringar inom de allmänna förvaltningsdomstolarna kan förväntas ske som en följd av Domstolsutredningens förslag. Det är lättare att tillgodose behovet av föredragande om målen är koncentrerade till en slutinstans.

Vad som kan tala för ett bibehållande av Försäkringsöverdomstolen är behovet av specialkompetens och önskvärdheten av deltagande av icke lagfarna ledamöter i slutinstansen på målområdet.

Till skillnad från vissa remissinstanser anser jag att behovet av specialkunskaper inom ett visst rättsområde kan tillgodoses på annat sätt än genom särskilda domstolar för vissa måltyper. I den mån en allmän förvaltningsdomstol behöver tillföras ytterligare sakkunskap bör det i första hand ske i form av sakkunnigbevisning. Detta är för övrigt även förhållandet för Försäkringsöverdomstolen. Den medicinska sakkunskapen innehas inte av ledamöterna.

Frågan återstår då om det enda och bärande skälet till att bibehålla Försäkringsöverdomstolen är den särskilda sammansättning som domstolen har. Det kan nämligen inte komma i fråga att mål i Regeringsrätten skall avgöras med deltagande av särskilda ledamöter (jfr 11 kap. 1 § regeringsformen).

De icke lagfarna ledamöterna i Försäkringsöverdomstolen och ersättarna för dessa förordnas av regeringen för tre år i sänder. Sådana ledamöter och ersättare skall ha särskild erfarenhet av arbetsförhållanden eller på annat sätt ha kunskaper av särskilt värde för domstolen. Till skillnad mot vad som gäller för vissa andra specialdomstolar finns enligt lagen om Försäkringsöverdomstolen inte någon uttrycklig rätt för en organisation att lämna förslag i fråga om vilka ledamöter som skall förordnas. I praktiken har det emellertid utbildats en ordning som överensstämmer med vad som tillämpas när intresseledamöter förordnas vid andra specialdomstolar. Regeringen har nämligen regelmässigt inhämtat förslag från organisationerna på arbetsmarknaden när icke lagfarna ledamöter i Försäkringsöverdomstolen skall förordnas.

Frågan om lämpligheten av intresserepresentation i domstolar och nämnder har sedan länge varit föremål för meningsskiljaktigheter. Diskussionerna och den kritik som har förekommit har gällt intresseledamöternas ställning och i vilken utsträckning jävsregler är tillämpliga på dem. Vissa har ansett att systemet har fördelar genom den sakkunskap som tillförs domstolen. Andra har framhållit att det är ofrånkomligt att det till ledamöter utses sådana personer som på ett eller annat sätt är knutna till de förslagsställande organisationerna samt att det kan förväntas att dessa personer solidariserar sig med syftet hos den organisation de tillhör och att de är inställda på att verka för detta syfte.

De invändningar av mer principiell natur som kan riktas mot intresseledamöter har enligt min mening bärkraft även avseende de icke lagfarna ledamöterna i Försäkringsöverdomstolen.

Som jag redan nämnt förordar jag att ändringsdispensen slopas i socialförsäkringsmålen. Prövningen i sista instans blir därmed mer inriktad på rättsfrågor och minskar i motsvarande mån skälen för att icke lagfarna ledamöter deltar i avgörandena där.

Ståndpunkten blir därför att det inte längre finns tillräckliga motiv att ha kvar andra ledamöter än yrkesdomare i slutinstansen.

Mot bakgrund av det anförda är min slutsats att det inte finns skäl att ha en särskild högsta domstol inom socialförsäkringsområdet. Försäkringsöverdomstolens uppgift att överpröva kammarrätts beslut i socialförsäkringsmål bör därför övertas av Regeringsrätten.

3.1.3 Ändrad instansordning i arbetslöshetsförsäkringsmål m.m.

Mitt förslag: Mål som överklagas från Arbetsmarknadsstyrelsen till domstol skall handläggas av länsrätt för att därefter kunna överklagas enligt den instansordning som gäller för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget om en ny besvärordning för mål från Arbetsmarknadsstyrelsen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av en majoritet av remissinstanserna. Försäkringsöverdomstolen och Svenska Arbetsgivareföreningen förordar dock att länsrätt görs till besvärinstans i Arbetsmarknadsstyrelsens ställe. Arbetsmarknadsstyrelsen själv påpekar att den utgår från att den föreslagna besvärordningen blir provisorisk i avvaktan på resultatet av den pågående utredningen om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Utredaren (A 1992:03), som upplyser att Arbetsmarknadsstyrelsens roll som besvärinstans kan komma att förändras, anser att den nuvarande ordningen med Försäkringsöverdomstolen som enda domstolsinstans bör behållas i avvaktan på utredarens förslag.

Skälen för mitt förslag: Försäkringsöverdomstolen överprövar inte bara socialförsäkringsmål som härrör från allmän försäkringskassa och Riksförsäkringsverket utan också mål från Arbetsmarknadsstyrelsen. Överdomstolen är i dessa mål både första och sista domstolsinstans. Målen överklagas till styrelsen från arbetslöshetskassa och länsarbetsnämnd. Det är fråga om mål om ersättning och medlemskap enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring samt mål om ersättning enligt lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. I styrelsens tillsynsbefogenheter avseende arbetslöshetskassorna har också ansetts ligga att den - utan samband med ett överklagande - kan

ändra ett beslut vari en kassa tillerkänt en medlem ersättning, men där rätten till ersättning satts i fråga. Ett sådant beslut av styrelsen anses ha prejudiciell betydelse i fråga om arbetslöshetskassas rätt till statsbidrag för den utgivna ersättningen och kan prövas av överdomstolen efter överklagande av kassan. Både i fråga om ersättning och medlemskap enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring samt ersättning enligt lagen om kontant arbetsmarknadsstöd har av prejudikatintresse styrelsen också rätt att underställa beslut överdomstolens prövning.

Den nu nämnda ordningen med Försäkringsöverdomstolen som första och sista domstolsinstans i vissa mål strider helt mot de gällande principerna för förvaltningsrättskipningen. Tillräckligt starka skäl för att frånga dessa principer kan inte anses föreligga i fråga om de aktuella måltyperna. Arbetsmarknadsstyrelsens ifrågavarande beslut bör därför överklagas till länsrätt och helt följa den instansordning som gäller för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det finns inga principiella eller andra bärande skäl att koncentrera länsrättsprövningen till viss domstol. Samtliga länsrätter bör därför bli behöriga att döma i målen.

Vid avgörande av socialförsäkringsmål består länsrätt som regel av en lagfaren domare och tre nämndemän. Samma domförehetsregel bör gälla för nu aktuella typer av mål. Vid överprövning av sådana mål bör också nämndemän ingå i kammarrätten.

Det kan ifrågasättas om den gällande ordningen med Arbetsmarknadsstyrelsen som tillsynsmyndighet, besvärinstans och part är lyckad från processuell och allmän principiell utgångspunkt med tanke på att den innebär en kombination av olika roller i en och samma myndighet. Arbetslöshetsförsäkringen och administrationsordningen för denna är emellertid för närvarande föremål för utredning (dir. 1992:24). Även om en mindre tillfredsställande processordning konstrueras genom att föra över målen till de allmänna förvaltningsdomstolarna och behålla styrelsen som besvärinstans, bör därför frågan om styrelsens ställning inte övervägas närmare i detta lagstiftningsärende. Det kan emellertid inte komma i fråga att låta bestämmelsen om rätt för styrelsen att i vissa fall underställa sina beslut domstols prövning kvarstå. Detta är en rätt som för övrigt numera inte utnyttjas.

Jag anser att man vad gäller målen från Arbetsmarknadsstyrelsen inte bör avvakta utredarens förslag om styrelsens framtida roll. En reform i fråga om Försäkringsöverdomstolen bör omfatta också dessa mål. Sedan utredaren avslutat sitt arbete får i stället frågan om processordningen aktualiseras på nytt. Liksom Arbetsmarknadsstyrelsen anser jag den här förordade ordningen vara provisorisk.

Jag föreslår alltså att länsrätt blir första domstolsinstans i fråga om sådana beslut av Arbetsmarknadsstyrelsen som överklagas till domstol och att målen därefter skall följa den instansordning som gäller för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

3.1.4 Övergången till en ny slutinstansprövning

Mitt förslag: Regeringsrätten blir högsta instans i socialförsäkringsmål och arbetslöshetsförsäkringsmål m.m. samtidigt med att Försäkringsöverdomstolen läggs ned.

Promemorians förslag: Den nya instansordningen träder beträffande nya mål i kraft den 1 juli 1993. Försäkringsöverdomstolen finns kvar under en övergångstid, troligen till den 1 juli 1995, enbart för att arbeta av inneliggande målbalanser.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som tillstyrkt att Regeringsrätten blir högsta instans i socialförsäkringsmål m.m. - däribland Regeringsrätten själv och Försäkringsöverdomstolen - har avstyrkt den i promemorian föreslagna övergångslösningen. De anser det olämpligt med två högsta instanser inom samma målområde, även om det handlar om endast en övergångstid.

Skälen för mitt förslag: Den i promemorian angivna lösningen innebär att det under några år skulle finnas två prejudikatinstanser i socialförsäkringsmål och mål från Arbetsmarknadsstyrelsen. I likhet med flertalet remissinstanser anser jag att en sådan lösning är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Det finns nämligen en risk att Regeringsrätten och Försäkringsöverdomstolen gör olika bedömningar i samma måltyper. Den nya instansordningen bör därför införas samtidigt med att Försäkringsöverdomstolen läggs ned. Jag är dock väl medveten om att det inte är möjligt att flytta över nu inneliggande målbalanser, ca 4 700 mål, från Försäkringsöverdomstolen till Regeringsrätten för fortsatt handläggning enligt det regelsystem för prövningstillstånd som gäller för överdomstolen. Ett sätt att komma till rätta med målbalanserna är att avskaffa möjligheten till ändringsdispens för nya mål i Försäkringsöverdomstolen innan den ändrade instansordningen genomförs. Sedan överdomstolens målbalans på grund av dels den år 1991 införda instansordningen, dels slopandet av ändringsdispensen sjunkit till en rimlig nivå kan Regeringsrätten bli högsta instans i socialförsäkringsmål. Samtidigt skulle återstående mål i Försäkringsöverdomstolen kunna överlämnas till Regeringsrätten och Försäkringsöverdomstolen läggas ned. Jag bedömer att målbalansen under angivna förutsättningar om ett par år kan vara sådan att domstolen kan läggas ned. Jag förordar en lösning av det slaget. Förslaget innebär att Försäkringsöverdomstolen blir sista instans i arbetslöshetsförsäkringsmålen m.m. under samma övergångstid.

Jag återkommer till tidpunkten för ikraftträdandet av den nya instansordningen (avsnitt 3.4) efter det att jag närmare redovisat min inställning till bl.a. frågan om ändringsdispens.

3.1.5 Avskaffande av ändringsdispens m.m.

Mitt förslag: Ändringsdispensen avskaffas i Försäkringsöverdomstolen snarast möjligt. Även bestämmelsen att domstolen skall pröva besvär av Riksförsäkringsverket utan prövningstillstånd avskaffas.

Promemorians förslag: Promemorian innehåller inte något förslag i dessa delar.

Remissinstanserna: Ett stort antal av de remissinstanser som framfört kritik mot den i promemorian föreslagna övergångslösningen har föreslagit att ändringsdispensen i Försäkringsöverdomstolen avskaffas för domstolens återstående verksamhetstid. Även Försäkringskassaförbundet, som i och för sig anser att domstolen skall finnas kvar, förordar att domstolen görs till en renodlad prejudikatinstans.

Skälen för mitt förslag: Som jag sagt i det föregående finns det anledning att överväga att avskaffa ändringsdispensen i Försäkringsöverdomstolen. Det är inte en tillfredsställande ordning att i socialförsäkringsmål, samtidigt med den långa instanskedjan, ha en ordning där den högsta instansen även prövar mål som inte är av betydelse för prejudikatbildningen. Ifrågavarande förvaltningsärenden har prövats av en förvaltningsmyndighet och dessutom omprövats av myndigheten innan de når första domstolsinstans. Under sådana förhållanden kan det inte av rättssäkerhetsskäl krävas ändringsdispens i den högsta instansen. Tvärtom kan det påstås att rättssäkerheten gagnas av att den högsta instansen kan koncentrera sig på de svårbedömda fallen och meddela avgöranden som kan främja en enhetlig rättspraxis. Vikten av prejudikatbildning gör sig inte mindre gällande för verksamheten i Försäkringsöverdomstolen än för verksamheten i Regeringsrätten. Detta ställningstagande påverkas inte av det förhållandet att Försäkringsöverdomstolen senare läggs ned. Det är nämligen också nödvändigt att komma till rätta med målbalansen innan så sker. Jag anser därför att ändringsdispensen i domstolen bör avskaffas snarast möjligt.

Riksförsäkringsverket har att verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist. Verket får, även till förmån för enskild part, överklaga domstols och allmän försäkringskassas beslut. Verket har rätt att få sina överklaganden till

Försäkringsöverdomstolen prövade av domstolen utan prövningstillstånd. En motsvarande rättighet har givits Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) beträffande vissa mål i Regeringsrätten.

Frågan huruvida det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att ett överklagande prövas bör enligt min mening i princip vara förbehållen domstolen. I betänkandet (SOU 1992:138) Några frågor angående Regeringsrätten, som för närvarande remissbehandlas, har i linje härmed föreslagits att dispensprövning skall införas avseende bl.a. de mål i vilka JO och JK för talan i Regeringsrätten. Riksförsäkringsverket har i vart fall inte en med exempelvis JO eller JK jämförbar ställning. Även utan en rätt att föra upp mål i högsta instans utan prövningstillstånd har verket möjlighet att följa och påverka rättstillämpningen. Verket bör därför fortsättningsvis inte undantas från regeln om prövningstillstånd.

3.2 Personalfrågor

3.2.1 Försäkringsdomarna

Min bedömning: Vid nedläggningen förflyttas försäkringsdomarna till annan jämställd tjänst. Bedömningen av vilka domartjänster som kan komma i fråga får anstå.

Bedömningen i promemorian: Promemorian innehåller inte någon bedömning av denna fråga.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i denna fråga.

Skälen för min bedömning: Som jag redan nämnt finns det tio domare i Försäkringsöverdomstolen i dag. Av dessa är nio ordinarie domare. De omfattas därför av bestämmelsen i 11 kap. 5 § regeringsformen enligt vilken ordinarie domare får förflyttas till annan jämställd tjänst, om det påkallas av organisatoriska skäl. Enligt lagrummets förarbeten är det ett villkor att domaruppgifterna är väsentligen likartade i de båda tjänsterna. Förflyttning från allmän domstol till förvaltningsdomstol och omvänt är enligt förarbetena inte tillåten mot vederbörandes vilja. Däremot anses hinder inte möta mot en förflyttning från överrätt till underrätt.

Försäkringsöverdomstolen är en förvaltningsdomstol. Arten av arbetsuppgifter är väsentligen likartade i Försäkringsöverdomstolen och de allmänna förvaltningsdomstolarna. De innebär i de flesta fall

en överprövning av förvaltningsmyndighets beslut. Det torde därför inte råda någon tvekan om att det i princip finns en förflyttningsskyldighet för de ordinarie domarna i Försäkringsöverdomstolen till de allmänna förvaltningsdomstolarna, om en omorganisation så kräver.

Det andra villkoret som enligt förarbetena skall uppfyllas är att det skall vara fråga om en förflyttning till en domartjänst med samma eller i huvudsak samma löneställning.

Regeln i 11 kap. 5 § regeringsformen innebär således att regeringen vid en reform som den förestående får förflytta en ordinarie domare i Försäkringsöverdomstolen till en tjänst som vad gäller löneställning och domaruppgifter är väsentligen likartad med den innehavda tjänsten. Vilka sådana tjänster som blir aktuella kan i dag inte överblickas. Personalsituationen inom domstolsväsendet kring mitten av år 1995 är svårbedömbär. Detta har bl.a. sin förklaring i Domstolsutredningens förslag om omfördelning av domstolarnas arbetsuppgifter och om instansordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Dessa förslag kommer nämligen att få stora personaleffekter. Bedömningen av vilka nya domartjänster som kan komma i fråga för försäkringsdomarna får därför anstå till dess jag ser vilka av Domstolsutredningens förslag som skall genomföras.

3.2.2 Övrig personal

Min bedömning: Föredragandena återgår till sina s.k. botten-tjänster. Bedömningen av möjligheten att bereda kansli-personalen och den administrativa personalen plats inom domstolsväsendet i övrigt får anstå.

Bedömningen i promemorian: Promemorian innehåller inte någon bedömning av dessa frågor.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i dessa frågor.

Skälen för min bedömning: De nuvarande föredragandena i Försäkringsöverdomstolen har samtliga tjänster i allmän förvaltningsdomstol. De är förordnade på viss tid i Försäkringsöverdomstolen. Föredragandenas anställningsförhållanden får antas vara likartade vid nedläggningen av domstolen. De kan därför vid nedläggningen återgå till sina s.k. botten-tjänster.

Antalet tillsvidareanställda inom grupperna kanslipersonal och administrativ personal i Försäkringsöverdomstolen uppgår till 14 personer. Ambitionen bör vara att bereda dem plats inom domstols-

väsendet i övrigt vid nedläggningen. I vilken utsträckning detta kommer att vara möjligt kan jag av skäl som jag angett i det föregående (avsnitt 3.2.1) för närvarande inte överblicka.

3.3 Kostnader

Min bedömning: Reformerna är inledningsvis kostnadsneutrala. Nedläggningen av Försäkringsöverdomstolen kommer att leda till besparingar.

Bedömningen i promemorian: Överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Regeringsrätten har uppgivit att den nya instansordningen för socialförsäkringsmål kommer att leda till att antalet årligen till Regeringsrätten inkomna mål ökar med ca 4 000.

Skälen för min bedömning: Det kan antas att effekterna av den nya ordningen med en renodlad prejudikatinstans som högsta domstol i socialförsäkringsmål m.m. inte omedelbart kommer att påverka benägenheten att överklaga. Mot den bakgrunden samt det förhållandet att nu tillgängliga resurser i Försäkringsöverdomstolen så långt möjligt bör avsättas till att arbeta ned målbalansen finns det inte anledning att räkna med några rationaliseringsvinster under domstolens kvarstående verksamhetstid.

Målen från Arbetsmarknadsstyrelsen kommer att spridas på länsrätterna. Den ökade arbetsbelastningen på flertalet domstolar blir därför marginell. För främst Länsrätten i Stockholms län kommer dock arbetsbelastningen att bli märkbar i organisationen. Förklaringen härtill är att arbetslöshetskassorna till stor del är koncentrerade till Stockholm. En viss förstärkning av den domstolen kan därför behöva ske. Hänsyn skall emellertid tas till att den nya instansordningen totalt sett medför en kostnadsminskning jämfört med dagens förhållande då målen är koncentrerade till Försäkringsöverdomstolen. En resursförstärkning av de allmänna förvaltningsdomstolarna på grund av den nya måltypen bör därför ske genom en omfördelning av medel inom domstolsväsendets anslagsram.

En nedläggning av Försäkringsöverdomstolen kommer att leda till besparingar. Storleken på dessa är dock för närvarande svår att uppskatta. Överklagandefrekvensen till Regeringsrätten i de aktuella måltyperna är svårbedömbär. Detsamma gäller för antalet mål som Regeringsrätten kan komma att ta upp till prövning. Därtill kommer att resurserna i Regeringsrätten inledningsvis måste anpassas till antalet oavgjorda mål i Försäkringsöverdomstolen vid nedläggningen. Det

finns dock inte anledning att tro att tillströmningen av socialförsäkringsmål blir så stor som Regeringsrätten uppgivit. Enligt Domstolsverkets beräkningar kan den uppskattas till ca 1 500 mål i ett skede då den nya ordningen fått fullständig genomslagskraft. Med beaktande av reglerna om prövningstillstånd skulle då de ökade lönekostnaderna i Regeringsrätten enligt Domstolsverket uppgå till ca 7 miljoner kr. Den totala kostnaden för Försäkringsöverdomstolen uppgår till ungefär 18 miljoner kr. Den nya instansordningen skulle alltså medföra en årlig besparing på ungefär 11 miljoner kr., om inga lokalkostnader uppstår. Hänsyn skall dessutom tas till att den nu aktuella reformen kan komma att sammanfalla med genomförandet av reformförslag som lämnats av Domstolsutredningen och som innebär besparingar i Regeringsrätten. En samlad bedömning av resursbehovet i Regeringsrätten får därför göras vid en senare tidpunkt.

3.4 Ikraftträdande m.m.

Det är med hänsyn till målutvecklingen och det fortsatta reformarbetet av stor vikt att ändringsdispensen i Försäkringsöverdomstolen tas bort snarast möjligt, nämligen den 1 juli 1993. Samma tidpunkt bör gälla beträffande den delvis nya besvärsordningen för målen från Arbetsmarknadsstyrelsen.

Den nya ordningen bör emellertid enbart komma i fråga beträffande mål som inte avgjorts av kammarrätt eller Arbetsmarknadsstyrelsen före ikraftträdandet.

Såvitt nu kan bedömas bör målbalansen i Försäkringsöverdomstolen om ca två år ha sjunkit väsentligt. Det kan antas att det då knappast finns kvar några mål som skall prövas enligt den nuvarande regeln om ändringsdispens. Vid sådant förhållande kan kvarvarande oavgjorda mål lämnas över till Regeringsrätten. Det skulle innebära att Försäkringsöverdomstolen kan läggas ned den 1 juli 1995. Med hänsyn till den osäkerhet som finns beträffande tidpunkten, bör emellertid regeringen inhämta riksdagens bemyndigande att besluta om denna.

De oavgjorda mål som i samband med nedläggningen av Försäkringsöverdomstolen överlämnas till Regeringsrätten för prövning kan komma att ha handlagts enligt flera olika besvärsordningar och med olika regler om prövningstillstånd. Förslagen erfordrar därför vissa övergångsbestämmelser som jag återkommer till i samband med följdlagstiftningen.

I enlighet med det anförda har inom Justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
3. lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,
4. lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,
5. lag om upphävande av lagen (1978:28) om Försäkringsöverdomstolen.

Förslagen 3 och 4 har upprättats i samråd med chefen för Arbetsmarknadsdepartementet. Jag har också samrått i ärendet med statsrådet Könberg.

5 Specialmotivering

- 5.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

14 §

Paragrafen reglerar länsrätternas målområde. Tillägget i femte stycket innebär att varje länsrätt, i enlighet med vad som följer av 98 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och 32 § lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd, är behörig att pröva mål som överklagas från Arbetsmarknadsstyrelsen. Avgörande för länsrättens behörighet är om den arbetslöshetskassa eller länsarbetsnämnd som beslutat i första instans är belägen i samma län. Med belägen avses för arbetslöshetskassa orten där styrelsen har sitt säte. Styrelsens säte skall enligt 43 § lagen om arbetslöshetsförsäkring anges i kassans stadgar. Ansökningar om kontant arbetsmarknadsstöd handläggs av endast fyra av landets länsarbetsnämnder. Vilka dessa är framgår av 4 a § förordningen (1976:1067) om kontant arbetsmarknadsstöd.

Det bör anmärkas att paragrafen föreslås ändrad den 1 juli 1993 även i andra propositioner. Det gäller bl.a. propositionen 1992/93:185 om tobakslag. Paragrafen föreslås också ändrad i en lagrådsremiss med förslag om telelag och lag om radiokommunikation. I propo-

sitionen om tobakslag har i punkten 6 till här aktuell paragraf tagits in en generell bestämmelse om länsrättsprövning. Den nya lydelsen av punkten 6 kommer därigenom att omfatta bl.a. ett förslag om en ny punkt 8 i propositionen 1992/93:140 om svensk verksamhet i Antarktis.

Paragrafen, som redan i dag har vissa lagtekniska brister, får genom propositionen om tobakslag en provisorisk utformning. En helt ny lydelse av paragrafen kommer att aktualiseras sedan beredningen av Domstolsutredningens betänkande i denna del avslutats.

Ikraftträdandet

Genom lagen (1992:1529) om ändring i lagen har gjorts en ändring i 14 § första stycket punkten 2. Den ändringen har trätt i kraft den 1 januari 1993. I samma lagändring har i första stycket lagts till två nya punkter, 6 och 7. Dessa punkter omfattas fr.o.m. den 1 juli 1993 av den nya lydelsen av punkten 6 i propositionen om tobakslag, då också här föreslagen ändring träder i kraft.

5.2 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

37 a §

Paragrafen reglerar bl.a. förutsättningarna för prövningstillstånd i Försäkringsöverdomstolen. Som nämnts i den allmänna motiveringen kan enligt gällande föreskrifter överklaganden prövas i överdomstolen efter antingen prejudikatdispens, extraordinär dispens eller ändringsdispens. Förslaget innebär att möjligheten att få överklaganden prövade efter ändringsdispens tas bort och att prövningstillstånd således endast får meddelas enligt föreskrifterna i 36 §.

Förslaget innebär vidare att paragrafens andra stycke upphävs. Följden härav blir att prövningstillstånd erfordras även i mål där Riksförsäkringsverket överklagat.

Övergångsbestämmelsen

Mål som redan finns i Försäkringsöverdomstolen vid ikraftträdandet skall givetvis handläggas enligt 37 a § i sin äldre lydelse. Detsamma skall gälla för vissa mål som ännu inte kommit in till överdomstolen. Utslagsgivande för om de äldre eller nya föreskrifterna skall tillämpas blir tidpunkten för kammarrättens avgörande.

Det sagda innebär att mål som vid nedläggningen av försäkringsrätterna den 1 juli 1992 överlämnades från försäkringsrätt till kammarrätt för prövning kan komma att omfattas av den nya regeln om prövningstillstånd.

Att mål som avgjorts av försäkringsrätt enligt den före den 1 juli 1991 gällande instansordningen inte omfattas av de nya föreskrifterna framgår av övergångsbestämmelsen till lagen (1991:211; jfr 1991:363) om ändring i förvaltningsprocesslagen.

5.3 Förslagen till lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd

Allmänt

Förslagen innebär att de beslut av Arbetsmarknadsstyrelsen som i dag överklagas direkt till Försäkringsöverdomstolen fortsättningsvis skall överklagas till länsrätt och därifrån till kammarrätt samt att Försäkringsöverdomstolen blir högsta instans. Att länsrättens beslut kan överklagas till kammarrätten följer av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Den nuvarande möjligheten för styrelsen att i vissa fall underställa sina beslut domstols prövning har tagits bort.

I Försäkringsöverdomstolen kommer i och med den ändrade instansordningen den nya lydelsen av 37 a § förvaltningsprocesslagen att bli tillämplig.

Ändringarna innebär vidare att nämndemän skall ingå i kammarrätt vid överprövning av målen, om nämndemän deltagit i länsrätt.

Övriga förslag innebär enbart redaktionella ändringar. Eftersom lagarna är föremål för översyn har begreppet besvär inte utmönstrats ur lagtexten.

Övergångsbestämmelserna

Förslagen innebär att Försäkringsöverdomstolen är behörig att i enlighet med de äldre föreskrifterna direkt överpröva samtliga ärenden som avgjorts av Arbetsmarknadsstyrelsen före ikraftträdandet. I dessa mål gäller som i dag ingen dispensprövning.

5.4 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1978:28) om Försäkringsöverdomstolen

Prop. 1992/93:215

Allmänt

Lagen reglerar Försäkringsöverdomstolens organisation och verksamhet. Förslaget innebär att lagen upphävs och därmed att Försäkringsöverdomstolen läggs ned.

Man bör, som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4), utgå från att verksamheten i Försäkringsöverdomstolen fortgår till den 1 juli 1995. Ett bemyndigande för regeringen att bestämma den närmare tidpunkten har tagits in i förslaget.

Övergångsbestämmelsen

Med all sannolikhet kommer det att finnas oavgjorda mål i Försäkringsöverdomstolen vid nedläggningen. Dessa mål skall enligt förslaget lämnas över till Regeringsrätten för handläggning. Vilka regler om prövningstillstånd m.m. som skall gälla för målen kommer att framgå av övergångsbestämmelser till följdlagstiftning som avses komma vid senare tidpunkt.

6 Hemställan

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

1. lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
3. lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,
4. lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,
5. lag om upphävande av lagen (1978:28) om Försäkringsöverdomstolen.

7 Beslut

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

Yttranden över departementspromemorian har efter remiss avgivits av Högsta domstolen, Regeringsrätten, Justitiekanslern, Försäkringsöverdomstolen, Bostadsdomstolen, Domstolsverket, Rättshjälpsmyndigheten, Riksåklagaren, Riksförsäkringsverket, Arbetsdomstolen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Patentbesvärslagen, Patent- och registreringsverket, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Marknadsdomstolen, Konkurrensverket, Konsumentverket, Svea hovrätt, Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten för Övre Norrland, Huddinge tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Hallsbergs tingsrätt, Karlskoga tingsrätt, Lindesbergs tingsrätt, Örebro tingsrätt, Falu tingsrätt, Hedemora tingsrätt, Leksands tingsrätt, Ludvika tingsrätt, Mora tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Mjölby tingsrätt, Motala tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Oskarshamns tingsrätt, Västerviks tingsrätt, Falköpings tingsrätt, Skövde tingsrätt, Karlshamns tingsrätt, Karlskrona tingsrätt, Ronneby tingsrätt, Sölvesborgs tingsrätt, Klippans tingsrätt, Simrishamns tingsrätt, Ängelholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Ystads tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Strömstads tingsrätt, Uddevalla tingsrätt, Borås tingsrätt, Sjuhäradsbygdens tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt, Åmåls tingsrätt, Arvika tingsrätt, Kristinehamns tingsrätt, Sunne tingsrätt, Hudiksvalls tingsrätt, Ljusdals tingsrätt, Sollefteå tingsrätt, Örnsköldsviks tingsrätt, Svegs tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Umeå tingsrätt, Bodens tingsrätt, Haparanda tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Malmöhus län, Länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Kalmar län, Länsrätten i Norrbottens län, Länsrätten i Västernorrlands län, Hyresnämnden och arrendenämnden i Stockholm, Hyresnämnden och arrendenämnden i Västerås, Hyresnämnden och arrendenämnden i Örebro, Hyresnämnden och arrendenämnden i Malmö, Hyresnämnden och arrendenämnden i Göteborg, Hyresnämnden och arrendenämnden i Gävle, Hyresnämnden och arrendenämnden i Sundsvall, Hyresnämnden och arrendenämnden i Umeå, Hyresnämnden och arrendenämnden i Luleå, Riksdagens ombudmän (JO), Utredningen om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (A 1992:03), Riksskatteverket, Centralnämnden för fastighetsdata, Rikspolisstyrelsen, Nacka tingsrätt, Riksskatteverket, Nyköpings tingsrätt, Gotlands tingsrätt, Sala tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Värnamo tingsrätt, Ljungby tingsrätt, Mariestads tingsrätt, Hässleholms tingsrätt, Kristianstads tingsrätt, Eslövs tingsrätt, Halmstads tingsrätt, Mölndals tingsrätt, Gävle tingsrätt, Sandvikens tingsrätt, Gällivare tingsrätt, Länsrätten i Uppsala län, Länsrätten i Kristianstads län, Länsrätten i Älvsborgs län, Länsrätten i Värmlands län, Länsrätten i

Jönköpings län, Länsrätten i Kronobergs län, Länsrätten i Blekinge län, Länsrätten i Örebro län, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Kristianstads län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Älvsborgs län, Länsstyrelsen i Skaraborgs län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Tierps kommun, Mjölby kommun, Motala kommun, Jönköpings kommun, Oskarshamns kommun, Karlshamns kommun, Ronneby kommun, Sölvesborgs kommun, Simrishamns kommun, Strömstads kommun, Åmåls kommun, Falköpings kommun, Sunne kommun, Hallsbergs kommun, Karlskoga kommun, Lindesbergs kommun, Hedemora kommun, Leksands kommun, Ludvika kommun, Ljusdals kommun, Sollefteå kommun, Härjedalens kommun, Bodens kommun, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Nämndemännens Riksförbund, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Köpmanförbund, Sveriges Industriförbund, Kooperativa Förbundet, Försäkringskasseförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, HSB:s Riksförbund, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Sveriges Fastighetsägareförbund, Hyresgästernas Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Akademikers Centralorganisation [med yttrande från Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK) som sitt eget], Tjänstemännens Centralorganisation, Statstjänstemannaförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Sveriges Jordägareförbund och Sveriges Jordbruksarrendatorers Förbund (SJA).

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1993-03-02

Närvarande: justitierådet Per Jermsten, regeringsrådet Stig von Bahr, justitierådet Inger Nyström.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 25 februari 1993 har regeringen på hemställan av statsrådet Laurén beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
3. lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring,
4. lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd,
5. lag om upphävande av lagen (1978:28) om Försäkringsöverdomstolen.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Ulla Pålsson.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur regeringsprotokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 1993	9
1 Inledning	9
2 Bakgrund	10
2.1 Organisationen m.m.	10
2.2 Utredningsarbetet m.m.	11
3 Allmän motivering	13
3.1 Instansordningen m.m.	13
3.1.1 Reformbehovet	13
3.1.2 Ändrad slutinstans	15
3.1.3 Ändrad instansordning i arbetslöshets- försäkringsmål m.m.	18
3.1.4 Övergången till en ny slutinstansprövning	20
3.1.5 Avskaffande av ändringsdispens m.m.	21
3.2 Personalfrågor	22
3.2.1 Försäkringsdomarna	22
3.2.2 Övrig personal	23
3.3 Kostnader	24
3.4 Ikraftträdande m.m.	25
4 Upprättade lagförslag	26
5 Specialmotivering	26
5.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1529) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	26
5.2 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocess- lagen (1971:291)	27
5.3 Förslagen till lag om ändring i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lag om ändring i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd	28
5.4 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1978:28) om Försäkringsöverdomstolen	29

6 Hemställan	29
7 Beslut	29
Bilaga 1 Förteckning över remissinstanser	30
Bilaga 2 Utdrag ur protokoll vid Lagrådets sammanträde den 2 mars 1993	32