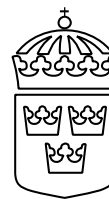


Regeringens proposition 2017/18:279



Stärkt rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna

Prop.
2017/18:279

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 juli 2018

Ylva Johansson

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen lämnar följande förslag som syftar till att effektivisera processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och stärka rättssäkerheten ytterligare.

- Rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten förtydligas och förstärks.
- Det införs mer flexibla regler om rättens sammansättning.
- Möjligheterna att överlämna mål från en obehörig domstol utökas.
- Det införs kompetenskrav för tolkar och översättare. Som utgångspunkt ska domstolen anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	5
2.2	Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)	9
2.3	Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	12
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	13
2.5	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	14
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt	15
3	Ärendet och dess beredning	16
4	Utveckling av förvaltningsprocessen	17
5	Rättens sammansättning och domförhet	17
5.1	Förstärkt sammansättning i förvaltningsrätten	17
5.1.1	Gällande sammansättningsregler	17
5.1.2	Utökade möjligheter till förstärkt sammansättning	19
5.1.3	Inga nya sammansättningsregler i skattemål eller tullmål	22
5.2	Kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten	25
5.2.1	Gällande bestämmelser om domförhet	25
5.2.2	Det införs bestämmelser om domförhet vid en lagfaren ledamots förhinder	25
5.2.3	Reglering i lag av kammarrättens domförhet i mål om fastighetstaxering	26
5.3	Kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd	27
5.3.1	Gällande sammansättningsregler	27
5.3.2	Endomarbehörighet i kammarrätten	27
6	Muntlig förhandling	29
6.1	Gällande regler om muntlig förhandling	29
6.2	Tydligare och mer generösa regler om muntlig förhandling	33
6.3	Det behövs ingen särskild bestämmelse om förberedande sammanträden	40
6.4	Ingen förändring av bestämmelser om muntlig förhandling i specialförfattningar	41
7	Överlämnande av mål	43
7.1	Gällande regler om överlämnande av mål från en obehörig domstol	43

7.2	Utökade möjligheter att överlämna mål från en obehörig domstol.....	43
8	Tolkning och översättning.....	46
8.1	Gällande regler om tolkning och översättning.....	46
8.2	Kompetenskrav för tolkar och översättare införs	47
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	50
10	Konsekvenser av förslagen	50
11	Författningskommentar	51
11.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	51
11.2	Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)	54
11.3	Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).....	57
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	58
11.5	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	58
11.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.....	59
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76)	60
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	65
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	85
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet En reformerad domstolslagstiftning (SOU 2011:42).....	86
Bilaga 5	Betänkandets lagförslag.....	87
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	89
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	90
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 juli 2018.....	91

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
3. lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
4. lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation,
5. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
6. lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹

dels att nuvarande 17 a och 17 b §§ ska betecknas 17 b och 17 c §§,
dels att 12, 13 a och 17 §§ och den nya 17 b § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §²

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

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

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

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

En kammarrätt är domför utan nämndemän

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

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

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

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

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Bestämmelser om domförhet vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om

Vid behandling av frågor om

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

Senaste lydelse av 17 b § 2013:85.

² Senaste lydelse 2017:729.

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

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

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om *de* inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. *Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) får meddelas av en lagfaren ledamot, om frågan är enkel.*

Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet.

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

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om *åtgärderna* inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

13 a §³

En kammarrätt ska vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 b §.

Om en av *de särskilda* ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten

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

³ Senaste lydelse 2017:729.

ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

En kammarrätt är domför utan de särskilda *ledamöterna* i sådana fall som anges i 12 § fjärde stycket *samt* vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

En kammarrätt är domför utan särskilda *ledamöter* i sådana fall som anges i 12 § fjärde stycket *och* vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

Prop. 2017/18:279

17 §⁴

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

Om det finns *särskilda skäl* med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra mening- en i fråga om domförhet.

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

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

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

Om det finns *skäl för det* med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra mening- en i fråga om domförhet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns, förutom i 18 §, i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

⁴ Senaste lydelse 2009:773.

17 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas inom varje förvaltningsrätts domkrets för tjänstgöring i domstolen.

Förvaltningsrätten ska fördela tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

17 a §

Förvaltningsrätten ska vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) bestå av en lagfaren *ledamot* och två sådana särskilda ledamöter som anges i 17 b §.

Förvaltningsrätten är dock domför utan *de* särskilda *ledamöterna* i sådana fall som anges i 18 § första och andra stycket samt fjärde stycket 1.

17 b §⁵

Förvaltningsrätten ska vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) bestå av en lagfaren *domare* och två sådana särskilda ledamöter som anges i 17 c §.

Förvaltningsrätten är domför utan särskilda *ledamöter* i sådana fall som anges i 18 § första och andra styckena samt fjärde stycket 1.

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet särskilda ledamöter.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2019.

⁵ Senaste lydelse av tidigare 17 a § 2017:729.

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

Prop. 2017/18:279

Härigenom föreskrivs att 7, 9, 47, 50 och 52 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Om en förvaltningsrätt eller kammarrätt i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet men att en annan motsvarande domstol skulle vara behörig, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om det inte finns något skäl mot det. Handlingarna ska anses ha kommit in till den senare domstolen samma dag som de kom in till den domstol som först tog emot handlingarna. Den domstol som handlingarna har lämnats över till ska underrätta parterna om överlämnandet.

Om rätten finner att den saknar behörighet att som första domstol handlägga ett mål men att en annan allmän förvaltningsdomstol är behörig, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om det inte finns något skäl mot det.

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

9 §²

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I kammarrätt och förvaltningsrätt skall muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandling ej är obehövlig och ej heller

I handläggningen får det ingå muntlig förhandling om en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

¹ Senaste lydelse 2013:86.

² Senaste lydelse 2009:783.

Kammarrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det.

47 §³

Ska rätten underrätta någon om innehållet i en handling eller om något annat, får det *ske* genom delgivning. Delgivning ska användas, om det är särskilt föreskrivet eller om det med hänsyn till syftet med bestämmelsen om underrättelse framgår att delgivning bör *ske*, men bör i övrigt *tillgripas* bara om det är påkallat med hänsyn till omständigheterna.

Bestämmelserna i 24 § delgivningslagen (2010:1932) hindrar inte att kammarrätt delger en part handlingar genom förenklad delgivning, om parten under handläggningen i förvaltningsrätten har informerats om att sådan delgivning kan komma att användas i kammarrätten om förvaltningsrättens avgörande överklagas dit.

Första stycket gäller även för Högsta förvaltningsdomstolen om informationen har lämnats i förvaltningsrätten eller i kammarrätten.

Om rätten ska underrätta någon om innehållet i en handling eller om något annat, får det *göras* genom delgivning. Delgivning ska användas om det är särskilt föreskrivet eller om det med hänsyn till syftet med bestämmelsen om underrättelse framgår att delgivning bör *ske*, men bör i övrigt *användas* bara om det är påkallat med hänsyn till omständigheterna.

Bestämmelserna i 24 § delgivningslagen (2010:1932) hindrar inte att *en* kammarrätt delger en part handlingar genom förenklad delgivning, om parten under handläggningen i förvaltningsrätten har informerats om att sådan delgivning kan komma att användas i kammarrätten om förvaltningsrättens avgörande överklagas dit.

Andra stycket gäller även för Högsta förvaltningsdomstolen om informationen har lämnats i förvaltningsrätten eller i kammarrätten.

50 §⁴

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

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

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

Rätten ska under samma förutsättningar anlita en tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt

³ Senaste lydelse 2010:1940.

⁴ Senaste lydelse 1990:452.

omvänt.

Prop. 2017/18:279
vid kontakter med den som har en funktionsnedsättning som begränsar förmågan att se, höra eller tala. Om det är lämpligt får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas.

Rätten ska, om det är möjligt, anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad. I annat fall ska en annan lämplig person anlitas.

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

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

52 §⁵

Den som fullgör uppdrag som tolk *annorledes* än i tjänsten har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer *fastställer* taxa som *skall* tillämpas vid *bestämmande* av ersättning till tolk vid muntlig översättning.

Kostnad för tolk betalas av *allmänna medel*.

Den som fullgör ett uppdrag som tolk *eller översättare annat* än i tjänsten har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget *har* krävt.

Regeringen eller *den* myndighet som regeringen bestämmer *kan* med stöd av 8 kap. 7 § *regeringsformen* meddela föreskrifter om en taxa som *ska* tillämpas när ersättning till tolk *bestäms*.

Kostnaden för *tolkning och översättning* ska betalas av *staten*.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2019.

⁵ Senaste lydelse 1979:290.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

4 §¹

Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering består kammarrätt av tre lagfarna ledamöter samt två av de särskilda ledamöter som avses i 5 §. Utevaro av en av de särskilda ledamöterna hindrar dock inte att mål avgörs om tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet.

Utan hinder av vad som sägs i första stycket får regeringen beträffande vissa grupper av ifrågasvarande mål föreskriva, att bestämmelsen om att särskilda ledamöter skall delta vid målens prövning inte skall tillämpas.

Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 5 §. Om en av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Kammarrätten är domför utan särskilda ledamöter vid prövning av

1. mål som rör en rättsfråga som inte kräver teknisk sakkunskap,

2. mål i en serie, om särskilda ledamöter har deltagit när kammarrätten har avgjort något annat mål i serien och den fråga som förekommer i målet har prövats i det andra målet, eller

3. mål om taxering av en fastighet som utgörs av en obebyggd tomt eller som till huvudsaklig del används för bostadsändamål, om det inte på grund av målets art finns skäl för att särskilda ledamöter ska delta i handläggningen.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2019.

¹ Senaste lydelse 2001:1218.

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

Prop. 2017/18:279

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

26 §¹

Vid prövning av mål som avses i 23 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar *samt* vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § *sjunde- nionde* styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt *därmed* ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Vid prövning av mål som avses i 23 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om *en av de lagfarna ledamöterna eller* en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar *och* vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § *sjunde- tionde* styckena lagen om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt *med dessa* ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2019.

¹ Senaste lydelse 2013:103.

Prop. 2017/18:279 2.5 **Förslag till lag om ändring i utlänningslagen
(2005:716)**

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)
dels att rubriken närmast före 16 kap. 3 § ska lyda "Sammansättningen
i Migrationsöverdomstolen",
dels att det ska införas en ny paragraf, 16 kap. 3 a §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

3 a §

*Det som föreskrivs i 12 § sjunde
stycket lagen (1971:289) om all-
männa förvaltningsdomstolar om
att prövningstillstånd i vissa fall
får meddelas av en lagfaren leda-
mot, gäller inte i Migrationsöver-
domstolen.*

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2019.

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

Prop. 2017/18:279

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Vid prövning av mål enligt denna lag ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. Även om en av de särskilda ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens övriga ledamöter är ense om slutet.

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

Vid prövning av mål enligt denna lag ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av de särskilda ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2019.

¹ Senaste lydelse 2013:114.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 8 maj 2013 att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram förslag för att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen (dir. 2013:49). I uppdraget ingick vidare att utvärdera om 2010 års förvaltningsrättsreform medfört ökade möjligheter till specialisering av skattemålshanteringen. Utredningen antog namnet Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen.

Uppdraget redovisades i november 2014 i betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76). En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2014/07269/DOM). Ett av utredningens förslag har lett till lagstiftning, se propositionen Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål (prop. 2016/17:27, bet. 2016/17:JuU7, rskr. 2016/17:60).

I denna proposition behandlar regeringen utredningens förslag om sammansättning och domförhet, muntlig förhandling, överlämnande av mål från en obehörig domstol och tolkning. Övriga delar av betänkandet bereds vidare i Regeringskansliet.

Regeringen beslutade den 19 november 2009 att ge en särskild utredare i uppdrag att dels lämna förslag till en lag om domstolar och domare, och i denna del överväga vilka bestämmelser om domstolar och domare som bör finnas i lag och vilka som bör finnas i förordning, dels genomföra en översyn av de befintliga domaranställningarna och chefsstrukturen i de allmänna domstolsslagen (dir. 2009:106). Utredningen antog namnet Domarlagsutredningen.

Uppdraget redovisades i maj 2011 i betänkandet En reformerad domstolslagstiftning (SOU 2011:42). En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 4*. Utredningens lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2011/03644/DOM). Vissa av utredningens förslag har lett till lagstiftning, se propositionerna En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (prop. 2012/13:45, bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154), Utökad samverkan mellan domstolar (prop. 2016/17:174, bet. 2016/17:JuU26, rskr. 2016/17:287) och Ordförändskapet i domstol vid kollegial handläggning (prop. 2017/18:88, bet. 2017/18:JuU27, rskr. 2017/18:256).

I denna proposition behandlar regeringen utredningens förslag om kammarrättens sammansättning i mål om fastighetstaxering.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 14 juni 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som är likalydande med propositionens lagförslag. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran.

I allmän förvaltningsdomstol handläggs mål som kan hänföras till många olika rättsområden och samhällssektorer. Regeringens mål för verksamheten är att den ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Rättsskipningen ska vara förutsebar och enhetlig. Den som vänder sig till domstol ska kunna utgå från att mål avgörs inom rimlig tid. För att uppnå detta krävs moderna och ändamålsenliga processregler och en väl fungerande domstolsorganisation.

År 2010 genomfördes en omfattande reform av de allmänna förvaltningsdomstolarnas organisationen som innebar att 23 länsrätter ersattes av 12 förvaltningsrätter. Det övergripande syftet med reformen var att skapa en långsiktigt hållbar struktur för det förvaltningsrättsliga dömandet, se propositionen En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 2008/09:165 s. 108). Ett led i att åstadkomma detta var att alla domstolar i första instans skulle få en tillräcklig storlek. Större domstolar är mindre sårbara och kan bättre hantera tillfälliga variationer i måltillströmningen och andra förändringar. De förmår också erbjuda goda utvecklingsmöjligheter för sina medarbetare och har större utrymme att arbeta med kvalitetssäkring. Större domstolar ger även ökade möjligheter till specialisering.

Även processreglerna i de allmänna förvaltningsdomstolarna har reformerats under senare år. Den 1 juli 2013 trädde nya bestämmelser i kraft vars syfte är att bidra till en modernare och mer ändamålsenlig förvaltningsprocess där tyngdpunkten i rättsskipningen är förlagd till första instans, se propositionen En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (prop. 2012/13:45).

Utvecklingen av förvaltningsprocessen bör fortsätta. Regeringen lämnar i denna proposition förslag som syftar till att effektivisera processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och stärka rättssäkerheten ytterligare.

Utredningen gör i betänkandet som behandlas i detta lagstiftningsärende bedömningen att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att utreda en minskning av antalet förvaltningsrätter. Regeringen avser inte bereda den frågan vidare.

5 Rättens sammansättning och domförhet

5.1 Förstärkt sammansättning i förvaltningsrätten

5.1.1 Gällande sammansättningsregler

Bestämmelser om förvaltningsrättens sammansättning i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Prop. 2017/18:279 Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän, se 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förkortad LAFD.

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam bl.a. vid åtgärder som endast avser måls beredande och vid beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål (18 § första stycket LAFD). Om det inte är påkallat av någon särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak samt vid avgörande i sak av mål av enkel beskaffenhet och ett antal särskilt angivna typer av mål. Bland de särskilt angivna måltyperna finns mål om bevissäkring och betalningssäkring, mål om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll samt mål om anstånd med att betala skatt eller avgifter (18 § andra och fjärde styckena LAFD).

Förvaltningsrätten ska vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) bestå av en lagfaren ledamot och två särskilda ledamöter. Förvaltningsrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i vissa fall (17 a § LAFD).

Rättegångsbalkens bestämmelser om tingsrättens sammansättning

Tingsrätten ska, om något annat inte är föreskrivet, bestå av en lagfaren domare (1 kap. 3 § rättegångsbalken, förkortad RB). Vid huvudförhandling i tvistemål ska tingsrätten bestå av tre lagfarna domare, om något annat inte är föreskrivet. Rätten ska bestå av en lagfaren domare när huvudförhandlingen hålls i förenklad form. I annat fall är rätten vid huvudförhandlingen domför med en lagfaren domare om det med hänsyn till målets omfattning och svårighetsgrad är tillräckligt att en domare sitter i rätten. Om rätten består av tre lagfarna domare och någon av dessa får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med två lagfarna domare (1 kap. 3 a § RB).

Tingsrätten ska vid huvudförhandling i brottmål bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän (1 kap. 3 b § första stycket RB). Tingsrätten är dock domför utan nämndemän i vissa fall (1 kap. 3 b § andra stycket RB). Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av 1 kap. 3 b § första stycket RB. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän (1 kap. 3 b § tredje stycket RB). Motsvarande bestämmelser finns även för vissa familjemål (14 kap. 17 § äktenskapsbalken och 20 kap. 1 § föräldrabalken).

Vid avgörande av mål utan huvudförhandling och vid prövning av frågor som hör till rättegången får tingsrätten ha den sammansättning som är föreskriven för huvudförhandling, om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet (1 kap. 3 c § RB).

Regeringens förslag: Antalet lagfarna domare i förvaltningsrätten får utökas med en, om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän.

Motsvarande möjlighet till förstärkt sammansättning införs i mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att om nämndemän eller särskilda ledamöter ingår i rätten och antalet lagfarna domare utökas, ska även antalet nämndemän respektive särskilda ledamöter utökas med en. Det ska enligt utredningens förslag klargöras att möjligheten att utöka antalet lagfarna ledamöter ska gälla i mål där förvaltningsrätten är domför med en lagfaren domare ensam.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna ställer sig bakom eller framför ingen invändning mot förslaget om utökade möjligheter till förstärkt sammansättning. Bland de som tillstyrker förslaget finns *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Härnösand*, *Förvaltningsrätten i Växjö*, *Försäkringskassan* och *Skatteverket*. *Kammarrätten i Jönköping* anser att det kan vara en kvalitetshöjande åtgärd att utöka antalet lagfarna ledamöter i förvaltningsrätten. Enligt *Justitiekanslern* ligger en sådan resursförstärkning i omfattande och svåra mål i linje med den grundläggande tanken att tyngdpunkten i dömandet ska ligga i första instans. *Kammarrätten i Sundsvall* och *JUSEK* framhåller att förstärkningen kan ske med en fiskal och på så sätt fylla en utbildningsfunktion. *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Förvaltningsrätten i Falun* och *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att det redan i dag finns tillräckliga möjligheter att utöka antalet lagfarna domare och ser därför inget behov av den föreslagna ändringen. *Förvaltningsrätten i Uppsala* och *Förvaltningsrätten i Linköping* är positiva till förslaget att möjligheten till förstärkt sammansättning ska gälla även i mål där förvaltningsrätten är domför med en lagfaren domare ensam, t.ex. mål om offentlig upphandling. *Riksdagens ombudsmän*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Jönköping* avstyrker eller ifrågasätter förslaget att antalet nämndemän respektive särskilda ledamöter alltid ska utökas när antalet lagfarna domare utökas.

Skälen för regeringens förslag

Det bör inte krävas särskilda skäl för att utöka antalet lagfarna domare

Möjligheten att utöka antalet lagfarna domare i förvaltningsrätten infördes 1997. I förarbetena hänvisades till att målen i vissa fall blivit mer komplicerade. Som exempel nämndes bl.a. skattemål, mål om miljö- och hälsoskydd samt naturvårdsmål. Vidare anfördes att behovet av mer än en juristdomare främst torde göra sig gällande när det är fråga om svårbedömda rättsfrågor, men också i komplicerade sakfrågor och i prejudikatvärda mål, se propositionen Domstols sammansättning m.m. (prop. 1996/97:133 s. 35).

Enligt en enkätundersökning som utredningen genomfört utnyttjar förvaltningsrätterna endast i begränsad omfattning möjligheten att förstärka rättsens sammansättning. Av enkätsvaren framgår bl.a. att möjligheten används sällan eller aldrig i skattemål, trots att många skattemål kan vara både omfattande och komplicerade.

Det bör mot denna bakgrund övervägas om möjligheterna till förstärkt sammansättning ska utökas. Förvaltningsrätterna handlägger i betydande utsträckning mål med komplicerade juridiska frågeställningar. Exempel på typer av mål som kan vara svåra är mål om koncernbeskattning och mervärdesskatt, mål om offentlig upphandling, finansmarknadsmål och mål enligt ellagen (1997:857). Svårbedömda rättsfrågor kan även aktualiseras bl.a. i EU-rättsliga mål och andra mål med internationell anknytning. Det förekommer också mål med mycket omfattande skriftlig utredning, inte minst på skatteområdet. Det är angeläget att även de svåraste målen avgörs med hög kvalitet och bibehållen rättssäkerhet. Regeringen anser, i likhet med *Kammarrätten i Jönköping*, att det kan vara en kvalitetshöjande åtgärd att i vissa mål utöka antalet lagfarna ledamöter i förvaltningsrätten. Som *Justitiekanslern* påpekar ligger en sådan förstärkning också i linje med den grundläggande tanken att tyngdpunkten i förfarandet ska ligga i första instans. Samtidigt innebär en förstärkt sammansättning att en större del av domstolens resurser tas i anspråk, vilket kan leda till ökade kostnader och längre handläggningstider. Förstärkt sammansättning bör därför endast användas när det finns ett tydligt behov av det. Vid den avvägning mellan kvalitet och effektivitet som måste göras anser regeringen, till skillnad från t.ex. *Förvaltningsrätten i Luleå*, att den nuvarande regleringen är för restriktiv. Möjligheterna att utöka antalet lagfarna domare bör därför utvidgas.

Det är svårt att i förväg på ett konkret och tydligt sätt peka ut vilka slags mål som är av sådan beskaffenhet att de bör prövas av fler än en lagfaren domare. Inom varje måltyp förekommer både enklare och svårare mål. Detta talar för en generell utvidgning av möjligheten för två juristdomare att ingå i rätten. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att kravet på särskilda skäl för en sådan förstärkning bör tas bort. Antalet lagfarna ledamöter bör få utökas med en om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Genom förslaget uppnås en större likhet med de regler som gäller för tingsrättsens prövning av brottmål och familjemål.

Kammarrätten i Sundsvall framhåller att förstärkningen kan ske med en fiskal och på så sätt fylla en viktig utbildningsfunktion. Regeringen delar denna uppfattning. Det bör emellertid beaktas att en förvaltningsrättsfiskal inte får tilldelas arbetsuppgifter som kräver särskild erfarenhet, se 10 § första stycket förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion. Den förstärkta sammansättningen behöver också vara motiverad med hänsyn till målets beskaffenhet och bör inte göras enbart i syfte att tillgodose fiskalens utbildningsbehov.

Utökning av antalet nämndemän

Enligt nuvarande ordning får antalet nämndemän i förvaltningsrätten utökas med en om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, dvs. enligt samma förutsättningar som gäller

för lagfarna domare. Bestämmelsen kom till efter förslag i propositionen Domstols sammansättning m.m. I propositionen lämnades även förslag om en generell minskning av antalet nämndemän från tre till två i tingsrätt och förvaltningsrätt. Enligt förslagen om förstärkt sammansättning i underrätterna skulle antalet nämndemän alltid utökas till tre om antalet lagfarna ledamöter utökas till två. Som skäl anfördes att nämndemännen på så sätt utgör en majoritet även efter en förstärkning. Vidare föreslogs att möjligheten att förstärka rätten med endast en nämndeman skulle tas bort (prop. 1996/97:133 s. 30 och 34–36).

Under riksdagsbehandlingen av förslaget konstaterade justitieutskottet att regeringens förslag hade utformats med utgångspunkt i att förslaget om en minskning av antalet nämndemän från tre till två skulle genomföras. Utskottet hade avstyrkt bifall till propositionen i den delen och utformade sitt lagförslag med hänsyn till det. Det innebär bl.a. att det blev onödigt med en obligatorisk förstärkning med en nämndeman om rätten förstärks med en lagfaren domare. Nämndemännen riskerade ändå inte att hamna i minoritet med den domförhållningsregel som utskottet föreslog. En annan sak var enligt utskottet att det ändå ofta kan finnas skäl att förstärka rätten även på det sättet (bet. 1996/97:JuU17 s. 10). Utskottet föreslog mot denna bakgrund vissa ändringar i regeringens förslag till ändringar i 1 kap. 3 b § tredje stycket RB och 17 § andra stycket LAFD. Riksdagen biföll utskottets förslag.

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt att utöka antalet nämndemän när rätten förstärks med en lagfaren domare. Regeringen bedömer, i linje med justitieutskottets uttalanden, att en sådan reglering är onödig. Dessutom kan den ökade administration som det innebär att ta in ytterligare en nämndeman medföra att förvaltningsrätten avstår från att ta in ytterligare en lagfaren domare. Som *Förvaltningsrätten i Göteborg* påpekar skulle detta motverka lagförslagets grundläggande syfte att det ska bli lättare att utöka antalet lagfarna domare i förvaltningsrätten. Regeringen anser därför, i likhet med flera remissinstanser, att det saknas skäl att ändra den nuvarande ordningen som innebär att det är tillåtet, men inte obligatoriskt, att utöka antalet nämndemän om antalet lagfarna domare utökas. På samma sätt som föreslås gälla för lagfarna domare bör det inte längre krävas särskilda skäl för att förstärka rätten med en nämndeman. Det överensstämmer med ordningen i allmän domstol. Antalet nämndemän bör alltså få utökas med en om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad.

Rätten bör kunna förstärkas även i mål om laglighetsprövning

Förvaltningsrätten ska vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen bestå av en lagfaren ledamot och två särskilda ledamöter. Mål om laglighetsprövning kan, liksom många andra måltyper, ge upphov till komplicerade juridiska frågeställningar. Regeringen bedömer därför att möjligheten till förstärkt sammansättning bör gälla även i sådana mål. På samma sätt som föreslås avseende den generella regleringen bör antalet lagfarna domare få utökas med en om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Antalet särskilda ledamöter bör enligt samma förutsättningar få utökas från två till tre.

Utredningen föreslår att antalet lagfarna domare även ska få utökas med en utöver vad som följer av 18 § LAFD, dvs. när förvaltningsrätten är domför med en ensam lagfaren domare. Rätten skulle efter en sådan förstärkning bestå av två lagfarna domare. Utredningen anför att det kan finnas situationer där interimistiska beslut behöver fattas snabbt i svåra mål och att det då kan vara en fördel att två lagfarna domare tillsammans kan diskutera och pröva frågan. Vidare anser utredningen att motsvarande situation kan uppstå i t.ex. mål om offentlig upphandling.

När det gäller slutliga beslut som inte innefattar en prövning av målet i sak och de måltyper som räknas upp som endomarmål i 18 § fjärde stycket LAFD, förutsätter endomarbehörigheten att det inte är påkallat av någon särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt. Sådana särskilda skäl kan vara att målet är svårbedömt eller att avgörandet är av särskild betydelse för en enskild part, se propositionen med förslag till lag om skatterätt och länsrätt, m.m. (prop. 1971:14 s. 67). Regeringen föreslår ovan att antalet lagfarna domare ska få utökas med en om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Om ett mål är av sådan kvalificerad art att det är motiverat med förstärkt sammansättning, torde det i regel vara påkallat att målet prövas av fullsutten rätt. Detta innebär att utredningens förslag i praktiken endast ger begränsade möjligheter att använda sig av tvådomarsits i exempelvis mål om offentlig upphandling. Regeringen bedömer vidare, till skillnad från *Förvaltningsrätten i Linköping*, att det är lämpligast att rätten i dessa mål i första hand förstärks genom att målet prövas av fullsutten rätt. Utifrån en sådan sammansättning är det därefter möjligt att överväga ytterligare förstärkning med en lagfaren domare eller en nämndeman.

Förvaltningsrätten är alltid domför med en ensam lagfaren domare vid beslut som inte innefattar ett slutligt avgörande av mål, t.ex. interimistiska beslut. Regeln innebär inte att rätten är förhindrad att låta nämndemän delta i beslutet. Eftersom besluten ofta är brådskande kan detta dock vara förenat med praktiska svårigheter. Regeringen bedömer trots detta att förstärkning även i dessa fall primärt bör ske genom att frågan prövas av fullsutten rätt. En sådan ordning ligger också i linje med vad som gäller för tingsrättens prövning av rättegångsfrågor (1 kap. 3 c § RB). Regeringen anser sammantaget att utredningens förslag inte bör genomföras i den del som innebär att antalet lagfarna domare ska få utökas utöver vad som följer av 18 § LAFD.

5.1.3 Inga nya sammansättningsregler i skattemål eller tullmål

Regeringens bedömning: Det bör inte införas några nya sammansättningsregler för skattemål eller tullmål.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att domförhetsreglerna beträffande skattemål och tullmål ska ändras så att förvaltningsrätten som huvudregel är domför med två lagfarna domare. Vidare föreslås att tre nämndemän ska få ingå i rätten om det finns anledning till det med hänsyn till frågorna i

målet. De nya domförhållningarna ska enligt utredningens förslag gälla även mål om bevissäkring och betalningssäkring, mål om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll samt mål om anstånd med att betala skatt eller avgifter, dvs. mål som i dag avgörs av en lagfaren domare ensam i förvaltningsrätten.

Remissinstanserna: Remissutfallet avseende förslaget att två lagfarna domare som huvudregel ska ingå i förvaltningsrätten vid prövning av skattemål och tullmål är blandat. Flera remissinstanser tillstyrker eller är positiva till förslaget. Bland dessa finns *Högsta förvaltningsdomstolen*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Karlstad*, *Justitiekanslern*, *Tullverket*, *Skatteverket*, *Sveriges advokatsamfund* och *Näringslivets skattedelegation*. *Kammarrätten i Göteborg* tillstyrker förslaget under förutsättning att det blir fullt finansierat. Flertalet allmänna förvaltningsdomstolar – *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Sundsvall* och tio förvaltningsrätter – avstyrker eller är negativa till förslaget. *Förvaltningsrätten i Härnösand* anser att de flesta skattemål inte är så komplicerade att det behövs två domare och att det därför räcker med den generellt utvidgade möjligheten till förstärkt sammansättning som föreslås av utredningen. Även *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Luleå* och *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att det är tillräckligt med de befintliga eller föreslagna möjligheterna till förstärkt sammansättning i förvaltningsrätten. *Förvaltningsrätten i Stockholm* framhåller att det finns många skattemål som inte kan betecknas som svåra och att det bör överlåtas åt domstolen att avgöra när en respektive två lagfarna domare ska ingå i rätten. *Förvaltningsrätten i Uppsala* anför att även om förfarandet med två domare i något fall skulle kunna tänkas höja kvaliteten på avgörandet, kommer det ofrånkomligen att leda till att handläggningstiderna för skattemål överlag förlängs. *Förvaltningsrätten i Umeå* anser att huvudregeln bör vara att rätten i skattemål är domför med en lagfaren domare, men att komplicerade mål ska avgöras av tre lagfarna domare. *Förvaltningsrätten i Malmö* framför ett liknande förslag och anser att en sådan modell bör kombineras med ett krav på prövningstillstånd i kammarrätten. Flera remissinstanser är kritiska till att det inte föreslås någon avgränsning av vilka skattemål som ska prövas av två lagfarna domare.

Många remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Karlstad*, *Domstolsverket*, *Tullverket* och *Skatteverket*, välkomnar förslaget att nämndemän som huvudregel inte ska delta i prövningen av skattemål. Vissa remissinstanser, t.ex. *Riksdagens ombudsmän*, *Högsta förvaltningsdomstolen*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Sveriges advokatsamfund*, ifrågasätter om nämndemannamedverkan över huvud taget bör förekomma i skattemål. *Nämndemännens riksförbund* kritiserar förslaget eftersom det minskar lekmannainflytandet i rättsprocessen. *Förvaltningsrätten i Jönköping* anser att nämndemännen bargar för insyn i skattemålshanteringen. *Förvaltningsrätten i Uppsala* ifrågasätter om det är en lämplig ordning att nämndemän inte deltar i mål om skattetillägg, som är en sanktion av straffrättslig karaktär.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen föreslår att nämndemän normalt inte ska delta vid förvaltningsrättens prövning av skattemål

Prop. 2017/18:279 och tullmål. Ett liknande förslag har lämnats av Nämndemanna-utredningen (SOU 2013:49). Regeringen har tidigare uttalat att den inte avser att genomföra Nämndemannautredningens förslag (prop. 2015/16:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.2). Det saknas anledning att nu göra någon annan bedömning. Utredningens förslag bör alltså inte genomföras i denna del.

Utredningen föreslår också en obligatorisk regel om att två lagfarna domare som huvudregel ska ingå i förvaltningsrätten vid prövning av skattemål och tullmål. Som skäl anförs att skattemålen är en stor målgrupp där en relativt stor andel av målen är komplicerade. Utredningen anser också att skattemålen kräver systemförståelse och på så sätt intar en särställning bland målen i allmän förvaltningsdomstol.

Utredningens förslag är föremål för omfattande remisskritik. Flertalet allmänna förvaltningsdomstolar är negativa till förslaget, däribland tio av landets tolv förvaltningsrätter. *Förvaltningsrätten i Härnösand* anser att de flesta skattemål inte är så komplicerade att det behövs två jurisdomare och att det därför räcker med den generellt utvidgade möjligheten till förstärkt sammansättning. Många remissinstanser ger uttryck för likartade uppfattningar.

I detta sammanhang kan jämförelser göras med vad som gäller i allmän domstol. Tingsrätten ska vid huvudförhandling i dispositiva tvistemål enligt huvudregeln bestå av tre lagfarna domare. Genom lagändringar som trädde i kraft 2016 infördes ökad endomarbehörighet i sådana mål. Enligt de nya reglerna är tingsrätten vid huvudförhandling domförr med en lagfaren domare, om det är tillräckligt med hänsyn till målets omfattning och svårighetsgrad. Förändringarna syftade till en mer ändamålsenlig hantering av tvistemål och i förarbetena uttalades att inget mål bör avgöras av fler domare än vad som är motiverat i det enskilda fallet, se propositionen *Ökad endomarbehörighet i tvistemål* (prop. 2015/16:56).

Regeringen anser att motsvarande synsätt bör gälla för förvaltningsrättens sammansättning i skattemål och tullmål. Sammansättningen bör, som *Förvaltningsrätten i Stockholm* anför, avgöras av vad som är motiverat i det enskilda målet. Som utredningen påpekar finns det ett stort antal skattemål och tullmål som inte kan betecknas som svåra. Att två lagfarna domare deltar i avgörandet kan i dessa fall inte förväntas leda till någon beaktansvärd kvalitetshöjning. Däremot innebär en sådan sammansättning att handläggningen riskerar att fördröjas och att en större del av förvaltningsrättens resurser tas i anspråk, vilket påpekas av *Förvaltningsrätten i Uppsala* och *Förvaltningsrätten i Falun*. Vad gäller de skattemål och tullmål som är komplicerade eller vidlyftiga föreslår regeringen i avsnitt 5.1.2 att det inte längre ska krävas särskilda skäl för en förstärkning. Förslaget innebär att förvaltningsrätterna kommer att ha goda möjligheter att anpassa sammansättningen till vad som behövs för prövningen av det enskilda målet. De flexibla sammansättningsreglerna kan förväntas leda till förhöjd kvalitet i hanteringen av skattemål och tullmål, samtidigt som förvaltningsrättens resurser kan utnyttjas på ett rationellt sätt. Regeringen bedömer sammantaget, i likhet med många remissinstanser, att den generella regleringen om förstärkt sammansättning är tillräcklig och att det inte bör införas några nya sammansättningsregler för skattemål eller tullmål.

5.2 Kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten

Prop. 2017/18:279

5.2.1 Gällande bestämmelser om domförhet

En kammarrätt är normalt domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten (12 § första stycket LAFD). När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten, är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte ingå i rätten (12 § andra stycket LAFD). Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför (12 § tredje stycket LAFD).

Det finns särskilda bestämmelser om domförhet i kammarrätt för mål enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen, mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och mål enligt lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Vid prövningen av sådana mål är kammarrätten domför med tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Vid förhinder för en av de särskilda ledamöterna i mål om fastighetstaxering, mål om laglighetsprövning och mål om åldersgränser för film som ska visas offentligt är kammarrätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet (22 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen, 13 a § LAFD och 13 § lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt). Vid förhinder för en av de ekonomiska experterna i mål enligt lagen om elektronisk kommunikation är kammarrätten ändå domför (8 kap. 26 § lagen om elektronisk kommunikation).

5.2.2 Det införs bestämmelser om domförhet vid en lagfaren ledamots förhinder

Regeringens förslag: Om en kammarrätt i mål enligt lagen om elektronisk kommunikation ska bestå av lagfarna ledamöter och ekonomiska experter och en av de lagfarna ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Om en kammarrätt i mål om fastighetstaxering, laglighetsprövning eller åldersgränser för film ska bestå av lagfarna ledamöter och särskilda ledamöter och en av de lagfarna ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalar sig särskilt i denna fråga, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg* och *Kammarrätten i Sundsvall*, tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Genom lagändringar som trädde i kraft 2013 utvidgades möjligheterna för en kammarrätt att fortsätta handläggningen av ett mål även om en ledamot får förhinder (prop. 2012/13:45). Det finns numera regler om domförhet vid förhinder för lagfarna ledamöter i sammansättningar med och utan nämndemän. Det

Prop. 2017/18:279 finns också bestämmelser om domförhet vid förhinder för nämndemän respektive särskilda ledamöter i alla mål där sådana förekommer. Där- emot saknas regler om domförhet vid förhinder för en lagfaren ledamot när kammarrätten består av lagfarna ledamöter och särskilda ledamöter eller ekonomiska experter. Frånvaron av domförhetsregler i dessa fall innebär att muntliga förhandlingar och föredragningar kan behöva tas om i fall en lagfaren ledamot blir långvarigt förhindrad att delta i arbetet. Särskilt en förnyad muntlig förhandling kan orsaka stora olägenheter för både parterna och domstolen. När det gäller mindre långvariga förhinder för en ledamot kan kammarrätten skjuta på avgörandet av målet, men detta är inte en tillfredsställande lösning när det rör sig om förhinder under längre tid. Det finns mot denna bakgrund skäl att införa regler om kammarrättens domförhet vid förhinder för en lagfaren ledamot i mål där särskilda ledamöter eller ekonomiska experter deltar i avgörandet.

När kammarrätten är domför med lagfarna ledamöter och nämndemän gäller, som framgår ovan, att rätten är domför även om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder. Samma ordning gäller när hovrätten i brottmål och familjemål består av lagfarna domare och nämndemän (2 kap. 4 § andra stycket RB, 14 kap. 18 § äktenskapsbalken och 20 kap. 1 § föräldrabalken). Regeringen anser att en likartad reglering bör införas för de måltyper där särskilda ledamöter eller ekonomiska experter ingår i kam- marrätten. I de fall kammarrätten är domför med tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter eller ekonomiska experter bör alltså gälla att kammarrätten ska behålla sin domförhet, inte bara om en av de särskilda ledamöterna eller ekonomiska experterna får förhinder, utan även om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder. I mål om laglighetsprövning, fastighetstaxering och åldersgränser för film bör liksom tidigare gälla att kammarrätten är domför endast om tre av de kvarvarande ledamöterna är överens om utgången i målet.

5.2.3 Reglering i lag av kammarrättens domförhet i mål om fastighetstaxering

Regeringens förslag: Det införs bestämmelser i lag om att kammar- rätten i mål om fastighetstaxering i vissa fall är domför utan särskilda ledamöter.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt om försla- get.

Skälen för regeringens förslag: Vid prövning av mål om fastighets- taxering består kammarrätten av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Regeringen får dock beträffande vissa grupper av mål före- skriva att bestämmelsen om att särskilda ledamöter ska delta vid målens prövning inte ska tillämpas (22 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen). I 24 § andra stycket förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion före- skrivs att särskilda ledamöter inte ska kallas in till handläggning av 1) mål som rör en rättsfråga som inte kräver teknisk sakkunskap, 2) mål i en serie, om särskilda ledamöter har deltagit när kammarrätten har av- gjort något annat mål i serien och den fråga som förekommer i målet har

prövats i det andra målet eller 3) mål om taxering av fastighet som utgörs av obebyggd tomt eller som till huvudsaklig del används för bostadsändamål, om det inte på grund av målets art finns skäl för att särskilda ledamöter deltar i handläggningen.

I kammarrätten förekommer särskilda ledamöter eller ekonomiska experter, förutom i mål om fastighetstaxering, i mål om laglighetsprövning, mål om elektronisk kommunikation och mål om åldersgränser för film. Frågan om i vilka fall kammarrätten är domför utan särskilda ledamöter eller ekonomiska experter regleras i dessa fall i lag (13 a § tredje stycket LAFD, 8 kap. 26 § andra stycket lagen om elektronisk kommunikation och 13 § andra stycket lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt). Det är eftersträfvansvärt att regleringen av kammarrättens domförhet i skilda måltyper är så enhetlig som möjligt. Regeringen anser mot denna bakgrund att frågan om när kammarrätten i mål om fastighetstaxering är domför utan särskilda ledamöter bör regleras i fastighetstaxeringslagen. Regleringen bör motsvara 24 § andra stycket förordningen med kammarrättsinstruktion.

5.3 Kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd

5.3.1 Gällande sammansättningsregler

Sammansättningen i kammarrätten

En kammarrätt är enligt huvudregeln domför med tre lagfarna ledamöter (12 § första stycket LAFD). Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd (12 § sjunde stycket LAFD).

Sammansättningen i hovrätten

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd ska hovrätten bestå av tre lagfarna domare. Ett prövningstillstånd som inte är begränsat till att gälla en viss del av en dom eller ett slutligt beslut får dock meddelas av en lagfaren domare, om frågan är enkel (2 kap. 4 § tredje stycket RB).

5.3.2 Endomarbehörighet i kammarrätten

Regeringens förslag: I kammarrätten får prövningstillstånd som inte är begränsat till att gälla en viss del av ett beslut meddelas av en ensam lagfaren ledamot, om frågan är enkel. I utlänningslagen införs en bestämmelse om att endomarbehörigheten inte gäller i Migrationsöverdomstolen.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen föreslår dock att bestämmelsen om Migrationsöverdomstolens sammansättning införs i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Försäkringskassan, Tullverket och Skatteverket* är positiva till förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Sundsvall* avstyrker förslaget med hänvisning till att det kan antas att den föreslagna bestämmelsen sällan kommer att tillämpas.

Skälen för regeringens förslag: I hovrätten har det sedan 2008 funnits en möjlighet för en ensam lagfaren domare att i enkla fall bevilja prövningstillstånd, se propositionen En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol (prop. 2004/05:131 s. 193–195). Enligt en utvärdering som har gjorts använder alla hovrätter bestämmelsen i viss utsträckning. I klara fall anses det effektivt och ändamålsenligt att hantera tillståndsprövningen så (SOU 2012:93 Del 1 s. 204). Det bör mot denna bakgrund övervägas om motsvarande endomarbehörighet bör införas i kammarrätten.

Om endast en domare krävs för den initiala prövningen kan den fortsatta handläggningen påbörjas snabbare i mål där prövningstillstånd ska beviljas. Som *Justitiekanslern* anför kan en sådan möjlighet därför väntas leda till förkortade handläggningstider. Endomarbehörighet innebär också en möjlighet till resursbesparing, eftersom färre domare behöver tas i anspråk. Dessa fördelar måste vägas mot att prövningen av en ensam domare i någon mån blir mindre kvalificerad än när två domare deltar i beslutet. Möjligheten bör dock endast få användas om frågan är enkel och prövningen utfaller till klagandens fördel. Från rättssäkerhetssynpunkt finns det inga risker förenade med att ett prövningstillstånd i något fall kan komma att beviljas felaktigt, eftersom målet då ändå kommer att prövas av fullsuttet rätt vid det slutliga avgörandet. Som *Tullverket* anför kan en möjlighet till endomarsits därför inte anses påverka rättssäkerheten negativt.

Kammarrätten i Stockholm anför att det i kammarrätten, till skillnad från i hovrätten, inte finns några måltyper där prövningstillstånd i allmänhet beviljas. Enligt kammarrätten kan den bestämmelse som utredningen föreslår därför antas bli tillämpad mycket sällan. Regeringen anser dock att det inte finns anledning att anta att en möjlighet till endomarsits kommer att användas mer sällan i kammarrätten än i hovrätten. Det finns i kammarrätten, till skillnad från vad som gäller för hovrättens prövning av tvistemål, normalt inte något hinder mot att åberopa omständigheter eller bevis som inte har lagts fram tidigare (jfr 50 kap. 25 § tredje stycket RB). Nyttillkommet material kan ibland medföra att det föreligger ett s.k. ändringsfall, dvs. att det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till, se 34 a § andra stycket 1 förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL. Om det står klart att prövningstillstånd ska meddelas på denna grund bör endomarbehörigheten kunna utnyttjas. Den föreslagna regeln bör vidare kunna tillämpas i vissa s.k. granskningsfall, dvs. om det inte utan att prövningstillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till (34 a § andra stycket 2 FPL). Skäl att bevilja prövningstillstånd på denna grund kan finnas om målet är så omfattande eller på annat sätt komplicerat att en bedömning av riktigheten svårigen låter sig göras vid tillståndsprövningen. Mål av denna karaktär förekommer i kammarrätten lika väl som i hovrätten.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det bör införas en möjlighet till endomarsits i kammarrätten vid behandling av frågor om prövningsstillstånd. På motsvarande sätt som i hovrätten bör ett prövningstillstånd som inte är begränsat till att gälla en viss del av ett beslut få meddelas av en lagfaren ledamot, om frågan är enkel.

Migrationsöverdomstolen är en renodlad prejudikatinstans med den huvudsakliga uppgiften att meddela vägledande avgöranden i mål enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Det framstår mot denna bakgrund som mindre lämpligt att en ensam domare meddelar prövningstillstånd i sådana mål. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att den föreslagna regeln om endomarbehörighet inte bör gälla i Migrationsöverdomstolen. Utredningen föreslår att undantagsregeln ska placeras i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Regeringen konstaterar att regeln inte riktar sig till kammarrätterna generellt, utan endast till Migrationsöverdomstolen. Undantagsregeln bör därför inordnas bland övriga särskilda bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) om Migrationsöverdomstolen och förfarandet där.

6 Muntlig förhandling

6.1 Gällande regler om muntlig förhandling

Regleringen i förvaltningsprocesslagen

Förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna är enligt huvudregeln skriftligt (9 § första stycket FPL). I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (9 § andra stycket FPL). I kammarrätt och förvaltningsrätt ska muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det (9 § tredje stycket FPL).

I förarbetena till bestämmelsen, se propositionen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m. (prop. 1971:30 Del 2 s. 536 f.), uttalades att den muntliga förhandlingen i förvaltningsdomstolsprocessen inte syftar till att ensam åstadkomma ett fullständigt beslutsunderlag i målet. Tanken är i stället att den muntliga förhandlingen ska komplettera den skriftliga handläggningen så att målet blir utrett på lämpligaste sätt. Vidare anfördes att det kan vara en praktisk ordning att hålla muntlig förhandling i syfte att få parternas ståndpunkter bättre preciserade. Det uttalades också att en sådan muntlig förhandling i första hand fyller syftet att underlätta målets fortsatta handläggning, inte att möjliggöra en ny muntlig förhandling vid vilken allt som ska ligga till grund för det kommande beslutet tas upp.

Regeln i 9 § första stycket FPL utformades med utgångspunkt i att en bestämmelse i ämnet först och främst bör slå fast huvudregeln att förfarandet är skriftligt.

När det gäller andra stycket i bestämmelsen uttalades följande. För att markera muntlighetens funktion som ett komplement till den normalt

Prop. 2017/18:279 skriftliga handläggningsformen kan bestämmelsen lämpligen utformas så, att muntlig förhandling beträffande viss fråga får ingå i handläggningen. Som förutsättning för att muntlig förhandling ska få förekomma bör i första hand gälla att förhandlingen kan antas vara till fördel för utredningen i målet. Detta kriterium kan i ett fall innebära att muntlig förhandling anordnas för hållande av parts- eller vittnesförhör i viss fråga och i ett annat fall att sådan förhandling sätts ut huvudsakligen för att klarlägga parternas ståndpunkter i målet. Det är också klart att nämnda kriterium kommer att ha störst betydelse i första instans.

Vidare anfördes följande gällande tredje stycket i bestämmelsen. Man bör ta stor hänsyn till en parts önskemål i frågan huruvida muntlig förhandling ska komma till stånd. Parten kan emellertid knappast tillåtas att ha ett avgörande inflytande på frågan. En tillfredsställande avvägning av de olika synpunkter som här kan göra sig gällande torde uppnås genom en bestämmelse att muntlig förhandling ska hållas, om en enskild part begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Frågan huruvida en muntlig förhandling är obehövlig eller ej bör i första hand bedömas mot bakgrund av den föreliggande utredningen i målet men även andra faktorer bör tillmätas betydelse, t.ex. att målet är mycket viktigt för parten och att han genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för innebörden av det blivande avgörandet i målet. Ett särskilt skäl mot att anordna muntlig förhandling kan vara målets bagatellartade karaktär eller att kostnaderna för förhandlingen är stora i förhållande till tvisteföremålets värde.

Genom en lagändring 1983 förtydligades att muntlig förhandling kan användas som ett medel att nå ett snabbt avgörande i ett mål. Enligt uttalanden i förarbetena tar möjligheten främst sikte på förhandling i förberedande syfte och är avsedd att utnyttjas framför allt i sådana fall där en snabb handläggning framstår som särskilt starkt motiverad, t.ex. i skattemål som har samband med misstanke om skattebrott. Vidare angavs att det normalt bör krävas att sakförhållandena är av mer komplicerad natur för att förhandling i förberedande syfte ska få hållas, se propositionen med förslag till åtgärder för att åstadkomma snabbare avgöranden i skattebrottmål (prop. 1982/83:134 s. 41).

Regleringen i regeringsformen

Sedan 2011 finns det i grundlag en bestämmelse om att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen). Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar varje rättegång i domstol, dvs. utan begränsning till mål som gäller civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. I förarbetena uttalades att principerna för en rättvis rättegång innefattar bl.a. en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak. Vidare uttalades att rätten till muntlig förhandling i viss utsträckning kan begränsas, se propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80 s. 160 och 162).

Regleringen i Europakonventionen

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som

svensk lag. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Bestämmelsen innebär att det i princip finns en rätt till muntlig förhandling när det är fråga om att pröva frågor om civila rättigheter eller skyldigheter eller om anklagelser om brott.

Begreppen civila rättigheter och skyldigheter samt anklagelse om brott är konventionsautonoma och innebörden av dem har över tid utvecklats i Europadomstolens praxis. För att artikel 6.1 i Europakonventionen ska vara tillämplig i andra fall än vid prövning av en anklagelse mot någon för brott krävs, enligt Europadomstolens praxis, i korthet att 1) det måste röra sig om en reell och seriös tvist mellan enskilda eller mellan en enskild person och en myndighet där det med enskild person avses såväl fysisk som juridisk person, 2) tvisten måste avse en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten och 3) den ifrågavarande rättigheten eller skyldigheten måste kunna karaktäriseras som civil. Många måltyper i allmän förvaltningsdomstol faller under tillämpningsområdet för artikel 6.1. Mål om socialförsäkring och andra sociala förmåner har ofta ansetts röra civila rättigheter. Som exempel kan nämnas mål om handikappersättning och arbetsskadeersättning. Tvister om beskattning rör inte civila rättigheter eller skyldigheter i Europakonventionens mening (Europadomstolens dom den 12 juli 2001 i målet Ferrazzini mot Italien). Att ta ut skattetillägg anses dock innebära en anklagelse om brott, vilket innebär att artikel 6.1 blir tillämplig (Europadomstolens dom den 23 juli 2002 i målet Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige). Andra förfaranden som faller utanför artikel 6.1 är sådana som gäller utlänningsars inresa eller vistelse i ett land eller utvisning (Europadomstolens dom den 5 oktober 2000 i målet Maaouia mot Frankrike).

Frågan om när muntlig förhandling måste hållas har prövats i en mängd avgöranden från Europadomstolen. Domstolen har själv sammanfattat sin praxis i en dom den 8 februari 2005 i målet Miller mot Sverige. Av denna praxis kan sammanfattningsvis utläsas följande. En part har i allmänhet rätt till muntlig förhandling i åtminstone en instans. Det kan dock vara berättigat att i undantagsfall avstå från en muntlig förhandling. Exempelvis kan många tvister av teknisk natur lämpa sig bättre för skriftlig än muntlig behandling. Om en part uttryckligen avstår från muntlig förhandling, behöver en sådan inte hållas. Den som inte begär muntlig förhandling kan anses ha avstått från sin rätt till en sådan förhandling. Om prövningen i en överrätt är begränsad till rent rättsliga aspekter, har parten inte rätt till en ny muntlig förhandling (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., Norstedts Juridik 2015, s. 237–248, Europadomstolens tre domar den 12 november 2002 i målen Döry mot Sverige, Lundevall mot Sverige och Salomonsson mot Sverige samt Europadomstolens dom den 7 december 2010 i målet Andersson mot Sverige).

Rätten till muntlig förhandling enligt Europakonventionen har beaktats i flera avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (se t.ex. RÅ 1995 not. 179 och RÅ 2004 not. 93). Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att det i mål som rör civila rättigheter eller skyldigheter i princip förelig-

Prop. 2017/18:279 ger en rätt till muntlig förhandling och att domstolarna i sådana mål enbart i undantagsfall kan avslå ett yrkande om muntlig förhandling (RÅ 1997 ref. 62 och RÅ 2002 ref. 23).

Regleringen i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller regler om rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol. I artikel 47 första stycket anges att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts, har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln. I andra stycket anges bl.a. att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

Regleringen i vissa specialförfattningar

I mål om beredande av tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, förkortad LVM, ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt. I andra mål enligt lagen prövar rätten om det finns skäl att hålla muntlig förhandling. Om någon part begär muntlig förhandling, ska sådan hållas (39 § LVM).

I mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det (35 § LVU).

I ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, förkortad LPT, ska förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt. Vid prövning av beslut om slutna psykiatrisk tvångsvård av en patient som är intagen för frivillig psykiatrisk vård ska förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling endast om patienten begär det eller om förvaltningsrätten finner skäl för det (36 § LPT). Bestämmelserna i 36 § LPT gäller även i mål enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, förkortad LRV, dock inte i mål om tillstånd att vistas på egen hand utanför vårdavdelningen men inom sjukvårdsinrättningens område (21 b § LRV).

I mål om isolering, fortsatt isolering eller upphörande av isolering enligt smittskyddslagen (2004:168) ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt. Muntlig förhandling ska alltid hållas i sådana mål om någon part begär det (8 kap. 6 § smittskyddslagen).

Förfarandet i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen är skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling i en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I en migrationsdomstol ska muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det. Muntlig förhandling ska vidare hållas i en migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som är en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-

medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling hållas i en migrationsdomstol, om det begärs av en sådan utlänning och om han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse (16 kap. 5 § utlänningslagen).

6.2 Tydligare och mer generösa regler om muntlig förhandling

Regeringens förslag: Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövt.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att det i lagtexten ska anges att muntlig förhandling får ingå i handläggningen och att det ska gälla i alla instanser. Utredningen föreslår att muntlig förhandling ska ingå i handläggningen i förvaltningsrätten och kammarrätten när det kan antas vara till fördel för utredningen. Utredningen föreslår att regeln om när rätten ska hålla muntlig förhandling på begäran av en enskild part endast ska gälla i förvaltningsrätten.

Remissinstanserna: Många remissinstanser tillstyrker utredningens förslag eller invänder inte mot dem. *Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Försäkringskassan och Skatteverket* tillstyrker förslagen i deras helhet. *Kammarrätten i Sundsvall* tillstyrker förslagen i den mån domstolarna tillskjuts tillräckliga resurser. *Domstolsverket* påpekar att bestämmelsen i princip har varit oförändrad sedan den infördes och anser att det är positivt att den uppdateras och förtydligas. *Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö och Förvaltningsrätten i Linköping* avstyrker eller ifrågasätter behovet av förslagen i deras helhet eller i väsentliga delar.

Förslaget om en generell möjlighet att hålla muntlig förhandling tillstyrks av det fåtal remissinstanser som uttalar sig särskilt om det, bl.a. *Kammarrätten i Sundsvall* och *Tullverket*.

Förslaget om en obligatorisk regel om muntlig förhandling av utredningsskäl mottas i huvudsak positivt av remissinstanserna. *Förvaltningsrätten i Malmö* avstyrker förslaget och anför att det finns situationer när det visserligen kan vara till fördel för utredningen att hålla muntlig förhandling i förvaltningsrätten, men detta ändå inte är rimligt med hänsyn till frågans begränsade betydelse eller till kostnaderna för att anordna förhandlingen. Även *Förvaltningsrätten i Linköping* avstyrker förslaget och anser att det till viss del begränsar handlingsutrymmet för domstolen och riskerar att fördröja processen. Vissa remissinstanser, t.ex. *Förvaltningsrätten i Uppsala* och *Tullverket*, anser att regeln även fortsättningsvis bör vara fakultativ. *Förvaltningsrätten i Umeå* påpekar att förslaget kan få konsekvensen att rätten tvingas hålla muntlig förhandling i mål där parterna explicit inte vill ha en sådan.

En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Förvaltningsrätten i Karlstad*, *Sveriges advokatsamfund*, *Lantbrukarnas Riksförbund* och *LO-TCO Rättsskydd AB*, tillstyrker eller framför ingen invändning mot förslaget att förstärka enskilda parter rätt till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Riksdagens ombudsmän och Kammarrätten i Jönköping framhåller att förslaget innebär att bestämmelsen kommer att stämma bättre överens med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. *Förvaltningsrätten i Falun* avstyrker förslaget eftersom domstolen i praktiken redan tillämpar en sådan ordning. *Förvaltningsrätten i Härnösand* avstyrker förslaget med hänvisning till att den nuvarande lydelsen av bestämmelsen uppfyller kraven enligt Europarätten. Även *Förvaltningsrätten i Luleå* avstyrker förslaget och anför att det kommer att leda till längre handläggningstider för parterna och ökade kostnader för staten, utan någon egentlig förbättring för parterna. Förvaltningsrätten i Linköping menar att förslaget innebär en klar begränsning av domstolens möjlighet att neka muntlig förhandling och därmed medför att processen blir dyrare och mindre effektiv. Förvaltningsrätten i Malmö och Förvaltningsrätten i Luleå anser att det är olämpligt att ta bort den ventil som medger att förvaltningsrätten inte håller muntlig förhandling om särskilda skäl talar mot det. Om den föreslagna ändringen genomförs anser Förvaltningsrätten i Uppsala att offentliga och enskilda parter ska ha lika rätt till muntlig förhandling. Förvaltningsrätten i Härnösand och Förvaltningsrätten i Umeå anser att särskilda överväganden bör göras avseende mål om omedelbart omhändertagande enligt LVU och prövningar av interimistisk karaktär. Förvaltningsrätten i Umeå anser vidare att mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen inte bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Några remissinstanser, bl.a. Sveriges advokatsamfund, *Företagarna*, *Näringslivets skattedelegation* och *LO-TCO Rättsskydd AB*, är negativa till förslaget att ta bort regeln om när kammarrätten ska hålla muntlig förhandling på begäran av en enskild part. Lantbrukarnas Riksförbund befarar att yrkanden om muntlig förhandling kommer att nekas i större utsträckning och förordar därför att möjligheten till muntlig förhandling ska vara densamma i kammarrätten som i förvaltningsrätten.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter

Förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna är enligt huvudregeln skriftligt. Domstolen har dock möjlighet att vid behov låta muntliga inslag ingå i handläggningen. Enligt regeringen bör denna grundläggande ordning bestå. Däremot finns det anledning att överväga den närmare regleringen av handläggningsformerna i förvaltningsprocessen. Det är viktigt att reglerna om muntlig förhandling är ändamålsenligt utformade och leder till ett snabbt och kostnadseffektivt förfarande, samtidigt som de tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet och motsvarar Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Reglerna ska även vara anpassade till att tyngdpunkten i domstolsprövningen ska ligga i första instans samt vara förutsebara för parterna och lätta att tillämpa för domstolarna.

I 9 § andra stycket FPL föreskrivs att en muntlig förhandling beträffande viss fråga får ingå i handläggningen, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. En muntlig förhandling kan vara till fördel för utredningen på flera olika sätt. Förhandlingen kan t.ex. anordnas för att hålla förhör med ett vittne eller en sakkunnig. En annan situation där utredningsfunktionen är framträdande är när en muntlig förhandling hålls i syfte att klarlägga parternas ståndpunkter i målet. Den muntliga handläggningsformen har då ett stort värde eftersom den underlättar för domstolen att uppfylla sin materiella processledningsskyldighet. Vid ett sammanträde kan rätten på ett enkelt sätt utreda vilka frågor som parterna är oense om och om utredningen behöver kompletteras i något avseende. Domstolen kan också fästa parternas uppmärksamhet på omständigheter och rättsregler som kan ha betydelse för prövningen. En muntlig förhandling kan således ofta bidra till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Samtidigt finns det många mål som lika väl kan utredas skriftligen och i vilka muntliga inslag utan vidare kan undvaras.

Utredningen anser att det finns anledning att uppmuntra en utveckling med fler muntliga förhandlingar i mål där det enligt domstolens mening kan antas vara till fördel för utredningen i målet. Utredningen föreslår därför att regeln om muntlig förhandling av utredningsskäl ska vara obligatorisk och att förvaltningsrätten och kammarrätten ska hålla muntlig förhandling om det kan antas vara till fördel för utredningen. Förslaget mottas i huvudsak positivt av remissinstanserna. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser dock att det finns situationer när det visserligen kan vara till fördel för utredningen att hålla muntlig förhandling, men detta ändå inte är rimligt med hänsyn till frågans begränsade betydelse eller till kostnaderna för att anordna förhandlingen. *Förvaltningsrätten i Linköping* påpekar att förslaget till viss del begränsar handlingsutrymmet för domstolen och riskerar att fördyra processen. Regeringen instämmer i dessa synpunkter och anser att domstolen bör kunna väga in process-ekonomiska aspekter vid valet av handläggningsform. Det bör också vara tillåtet att beakta parternas önskemål. **Att parterna inte vill ha en muntlig förhandling kan således vara ett starkt skäl mot att hålla en sådan. Av betydelse i detta sammanhang är också målets beskaffenhet och omfattningen av domstolens utredningsansvar i det enskilda fallet.** Slutligen kan noteras att den nuvarande fakultativa regleringen är flexibel och innebär att domstolen i stor utsträckning förfogar över valet av handläggningsform. Domstolarna har alltså redan i dag goda möjligheter att ta initiativ till en muntlig förhandling när det är motiverat av utredningsskäl. Regeringen anser sammantaget att övervägande skäl talar mot att införa en obligatorisk regel om muntlig förhandling av utredningsskäl.

Utöver utredningsfallen får muntlig förhandling enligt nuvarande ordning hållas när det kan antas främja ett snabbt avgörande av målet. Möjligheten tar främst sikte på förhandling i förberedande syfte. Utredningen föreslår en ny bestämmelse om förberedande sammanträde och anser mot den bakgrunden att det aktuella kriteriet kan tas bort ur bestämmelsen i 9 § andra stycket FPL. Regeringen gör nedan bedömningen att möjlig-

Prop. 2017/18:279 heten att hålla en muntlig förhandling i förberedande syfte inte bör regleras i en särskild bestämmelse (avsnitt 6.3). Möjligheten att hålla muntlig förhandling i syfte att nå ett snabbt avgörande av målet bör därför även i fortsättningen komma till uttryck i 9 § andra stycket FPL.

I 9 § andra stycket FPL anges att en muntlig förhandling "beträffande viss fråga" får ingå i handläggningen. Enligt utredningens mening bör detta uttryck tas bort eftersom den aktuella anvisningen inte behöver framgå av lagtexten. Regeringen anser å sin sida att möjligheten att begränsa den muntliga förhandlingen till en eller ett par frågor i målet även i fortsättningen bör komma till uttryck i bestämmelsen. Detta har inte minst betydelse för parter som inte är bekanta med förvaltningsprocessen och som annars kan förvänta sig att en muntlig förhandling omfattar målet i dess helhet.

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 9 § första stycket FPL ska kompletteras med en generell regel om att muntlig förhandling får ingå i handläggningen. Regeringens bedömning att bestämmelsen i 9 § andra stycket FPL inte bör ändras innebär att detta tillägg blir överflödigt.

Förstärkt rätt till muntlig förhandling i förvaltningsrätten

Bestämmelsen i 9 § tredje stycket FPL reglerar enskilda parters inflytande över frågan om huruvida muntlig förhandling ska hållas. Regeln föreskriver bl.a. att förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling på begäran av en enskild part, om förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. En rätt till muntlig förhandling följer i många fall även av artikel 6.1 i Europakonventionen. Den bestämmelsen innebär att förvaltningsrätten endast i undantagsfall kan avslå ett yrkande om muntlig förhandling i mål som rör sådana civila rättigheter eller skyldigheter som avses i artikeln.

Rätten till muntlig förhandling enligt Europakonventionen har beaktats i flera avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt en enkätundersökning som utredningen har genomfört uppger de flesta förvaltningsrätter att yrkanden om muntlig förhandling avslås mycket sällan. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att förvaltningsrätterna överlag tillämpar 9 § tredje stycket FPL på ett sätt som är förenligt med artikel 6.1 i Europakonventionen. Det kan emellertid ifrågasättas om ordalydelsen av regeln i förvaltningsprocesslagen på ett rättvisande sätt avspeglar dagens generösa tillämpning och den starka presumtion för muntlig förhandling som gäller enligt Europakonventionen. Regeringen anser därför att rätten till muntlig förhandling bör förtydligas och förstärkas.

Utredningen föreslår att förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövligt. Många remissinstanser är positiva till förslaget. *Förvaltningsrätten i Falun* avstyrker dock förslaget eftersom domstolen i praktiken redan tillämpar en sådan ordning. Oavsett den nuvarande tillämpningen är det angeläget att bestämmelsen ges en sådan utformning att det inte råder något tvivel om att den uppfyller kraven enligt Europakonventionen. Regeringen anser, i likhet med *Riksdagens ombudsmän* och *Kammarrätten i Jönköping*, att utredningens förslag innebär att bestämmelsen kom-

Vissa måltyper i allmän förvaltningsdomstol faller enligt nuvarande praxis utanför tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen. Det kan därför övervägas om en förstärkt rätt till muntlig förhandling ska begränsas till att gälla sådana mål där artikel 6.1 är tillämplig. En sådan begränsning skulle t.ex. kunna göras genom en uppräkningslista av vissa måltyper. Det finns dock skäl som talar mot en sådan lösning. Innebörden av begreppen civila rättigheter och skyldigheter utvecklas kontinuerligt genom Europadomstolens praxis. En avgränsning till vissa måltyper skulle därför riskera att med tiden bli inaktuell och missvisande. En generellt utformad bestämmelse blir dessutom enklare för domstolarna att tillämpa och mer lättillgänglig för parterna. Enligt regeringens mening finns det också goda skäl att ha en generös inställning till yrkanden om muntlig förhandling även i mål som faller utanför tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen. Som exempel kan nämnas mål om beskattning som rör andra frågor än skattetillägg. Sådana mål rör ofta väsentliga intressen för enskilda parter och rättssäkerhetsaspekter gör sig därför starkt gällande. Av betydelse i detta sammanhang är även grundlagens bestämmelse om att en rättegång ska genomföras rättvist (2 kap. 11 § regeringsformen). Principerna för en rättvis rättegång innefattar en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak. Denna princip gäller för varje rättegång i domstol, utan begränsning till mål som gäller civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. Regeringen anser sammantaget att en förstärkt rätt till muntlig förhandling enligt förvaltningsprocesslagen inte bör begränsas till att gälla mål där artikel 6.1 i Europakonventionen är tillämplig.

Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med utredningen och många remissinstanser, att rätten till muntlig förhandling bör förtydligas och förstärkas på så sätt att förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om det begärs av en enskild part och det inte är uppenbart obehövt.

Förvaltningsrätten i Malmö och Förvaltningsrätten i Luleå anser att det är olämpligt att ta bort den ventil som medger att förvaltningsrätten inte håller muntlig förhandling om särskilda skäl talar mot det. Förvaltningsrätten i Malmö nämner som exempel att den som överklagar är ett barn som ännu inte nått en sådan ålder att han eller hon bör medverka i en muntlig förhandling. Bedömningen av om det är lämpligt för ett barn som inte är behörigt att föra sin egen talan att närvara vid en muntlig förhandling bör enligt regeringens mening inte påverka den principiella rätt till muntlig förhandling som barnet har i egenskap av part. Förvaltningsrätten tar också upp situationen att en part befinner sig utomlands och inte kan höras per telefon. Den omständigheten att en enskild part inte kan medverka personligen vid en muntlig förhandling kan enligt regeringens mening vägas in vid bedömningen av om det är uppenbart obehövt att hålla muntlig förhandling. Förvaltningsrätten i Malmö pekar vidare på att det kan finnas säkerhetsskäl som talar mot att en muntlig förhandling hålls, t.ex. om det står klart att den som begär en muntlig förhandling gör det bl.a. för att påverka en annan enskild part. Detta kan enligt förvaltningsrättens uppfattning vara fallet i mål om

Prop. 2017/18:279 underhållsstöd. I de fall en begäran om muntlig förhandling drivs av obstruktion och inte är sakligt motiverad torde förhandlingen ofta vara uppenbart obehövlig. När det gäller säkerhetsrisker är det en ordningsfråga som i första hand bör hanteras genom åtgärder i samband med den muntliga förhandlingen (16 § FPL och 5 kap. 9 § RB). Förvaltningsrätten i Malmö anför slutligen att en muntlig förhandling inte alltid hinner anordnas innan frågan i målet förfaller, vilket kan förekomma i fråga om vissa biståndsinsatser. Den omständigheten att ett mål är brådskande bör enligt regeringens mening inte i sig utgöra ett skäl mot att hålla muntlig förhandling. Regeringen anser sammantaget att det för förvaltningsrätternas del saknas skäl att behålla undantagsregeln om att muntlig förhandling inte behöver hållas om särskilda skäl talar mot det.

Förvaltningsrätten i Uppsala anser att offentliga och enskilda parter bör ha samma rätt till muntlig förhandling, eftersom offentliga parter i allmänhet har mycket goda skäl för sina yrkanden om en sådan förhandling. Regeringen anser att det saknas skäl att förändra den nuvarande ordningen att domstolen bör ta särskilt stor hänsyn till enskilda parters önskemål om muntlig förhandling.

Förvaltningsrätten i Luleå och *Förvaltningsrätten i Linköping* befarar att förslaget kommer att leda till längre handläggningstider och ökade kostnader för staten. Regeringen konstaterar att förslaget delvis syftar till att förtydliga den rätt till muntlig förhandling som redan i dag gäller enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Detta talar för att det inte blir fråga om någon markant ökning av antalet muntliga förhandlingar. För vissa måltyper, t.ex. sådana skattemål som inte gäller skattetillägg, innebär förslaget emellertid en påtaglig förstärkning av rätten till muntlig förhandling, vilket kan leda till något fler muntliga förhandlingar i sådana mål. Detta innebär en fördel ur rättssäkerhetssynpunkt och kan också innebära att utredningsmaterialet blir fylligare.

Förslaget kan, som *Förvaltningsrätten i Härnösand* påpekar, leda till fler muntliga förhandlingar i mål om omedelbart omhändertagande enligt LVU. Ett beslut om omedelbart omhändertagande är mycket ingripande för de enskilda parter som berörs av det, t.ex. det barn eller den unge som är omhändertagen. Av rättssäkerhetsskäl är det enligt regeringens mening positivt med en förstärkt rätt till muntlig förhandling i mål om omedelbart omhändertagande. Det kan dock noteras att den gällande tidsfristen för förvaltningsrättens prövning innebär att ett eventuellt yrkande om muntlig förhandling bör framställas så tidigt som möjligt (7 § LVU).

Förvaltningsrätten i Härnösand påpekar också att utredningen inte föreslår något undantag för interimistiska beslut eller andra beslut under handläggningen. Avsikten med regeringens förslag är inte att införa en generell rätt till muntlig förhandling inför beslut som inte innebär att målet avgörs slutligt. Någon sådan rätt kan inte heller anses följa av den föreslagna bestämmelsen.

Förvaltningsrätten i Umeå anser att mål om laglighetsprövning enligt kommunallagen inte bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen, eftersom det i sådana mål inte finns någon rätt till muntlig förhandling enligt Europakonventionen. Regeringen konstaterar att det saknas underlag för att nu överväga en sådan undantagsreglering.

Enligt nuvarande reglering ska kammarrätten hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det (9 § tredje stycket FPL). Även de bestämmelser som gäller muntlig förhandling i kammarrätten behöver vara ändamålsenligt utformade och motsvara högt ställda krav på rättssäkerhet och Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

En första fråga är om det är nödvändigt att utvidga rätten till muntlig förhandling i kammarrätten för att säkerställa att reglerna i förvaltningsprocesslagen lever upp till kraven i artikel 6.1 i Europakonventionen. Europadomstolen har uttalat att när en offentlig förhandling har hållits i första instans, kan en mindre strikt standard tillämpas i högre instans där underlåtenhet att hålla en sådan förhandling kan rättfärdigas av förfarandets speciella karaktär. Således kan förfaranden om prövningstillstånd eller förfaranden som enbart gäller rättsfrågor till skillnad från faktafrågor uppfylla kraven i artikel 6, även om klaganden inte beretts tillfälle att bli hörd personligen av appellationsdomstolen eller kassationsdomstolen. Av betydelse är karaktären av det nationella systemet för överklagande, omfattningen av den högre domstolens prövningsrätt och det sätt på vilket klagandens intressen företräds och skyddas i förfarandet, varvid karaktären av de frågor som ska avgöras bör beaktas och särskilt huruvida prövningen gäller faktafrågor eller rättsliga frågor som lämpligen kan avgöras på grundval av handlingarna. Denna mindre strikta standard bör enligt Europadomstolen också tillämpas om en part har avstått från en muntlig förhandling i första instans och begärt en sådan först efter överklagande. Det är vanligen lämpligare och främjar bättre intresset av en god rättskipning att en förhandling hålls i första instans snarare än endast inför appellationsdomstolen (Europadomstolens dom den 8 februari 2005 i målet *Miller mot Sverige*).

Av Europadomstolens praxis framgår således att det finns ett större utrymme för att avslå ett yrkande om muntlig förhandling i kammarrätten än i förvaltningsrätten. Detta gäller även om en part har avstått från att begära muntlig förhandling i förvaltningsrätten och framställer ett sådant yrkande först i kammarrätten. Regeringen bedömer att den nuvarande regeln om muntlig förhandling i kammarrätten är förenlig med de krav som gäller enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Det saknas alltså anledning att av detta skäl utvidga rätten till muntlig förhandling i kammarrätten.

En utgångspunkt för regeringens förslag är vidare att tyngdpunkten i förfarandet bör ligga i första instans. En sådan ordning tydliggör rollfördelningen mellan förvaltningsrätten och kammarrätten och möjliggör för de instanserna att kunna anpassa arbetsformerna efter deras roll i instansordningen. Förvaltningsrätten ska pröva överklagade beslut av förvaltningsmyndigheter. Kammarrättens viktigaste uppgift är att överpröva förvaltningsrättens avgöranden, dvs. kontrollera att de avgöranden som överklagas är riktiga och rätta eventuella felaktigheter i dessa avgöranden. Att tyngdpunkten ligger i första instans innebär att utredningsmaterialet ska vara så fullständigt som möjligt inför förvaltningsrättens prövning och att en eventuell muntlig förhandling i första hand bör hållas i förvaltningsrätten. Det framstår mot denna bakgrund som

Prop. 2017/18:279 ändamålsenligt med ett system där rätten till muntlig förhandling är mer omfattande i förvaltningsrätten än i kammarrätten. På så sätt får parterna en tydlig vägledning om att den som önskar en muntlig förhandling bör begära en sådan redan i förvaltningsrätten.

Regeringen anser mot denna bakgrund, till skillnad från *Lantbrukarnas Riksförbund*, att rätten till muntlig förhandling i kammarrätten inte bör utvidgas på motsvarande sätt som föreslås avseende förvaltningsrätten. Denna bedömning överensstämmer med utredningens förslag. Utredningen föreslår dessutom att regeln om muntlig förhandling på begäran av en enskild part i kammarrätten ska tas bort. Utredningens förslag i denna del hänger ihop med förslaget om en obligatorisk regel om muntlig förhandling av utredningsskäl. Eftersom regeringen inte föreslår en sådan obligatorisk regel framstår det inte som lämpligt att inskränka rätten till muntlig förhandling i kammarrätten. Den nuvarande regeln om muntlig förhandling på begäran av en enskild part i kammarrätten bör alltså finnas kvar.

6.3 Det behövs ingen särskild bestämmelse om förberedande sammanträden

Regeringens bedömning: Möjligheten att hålla muntlig förhandling i förberedande syfte bör inte regleras i en särskild bestämmelse.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att en bestämmelse om förberedande sammanträde införs i förvaltningsprocesslagen och att ett sådant sammanträde ska få ingå i handläggningen om det främjar ett snabbt avgörande av målet eller kan antas vara till fördel för utredningen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Härnösand*, *Försäkringskassan*, *Sveriges advokatsamfund* och *Företagarna*, tillstyrker utredningens förslag. *Kammarrätten i Jönköping* anser att förslaget kan minska behovet av att hålla muntlig förhandling med fullsuttet rätt, vilket skulle vara resursbesparande. *Justitiekanslern* anför att förslaget bör bidra till att höja kvaliteten i beredningen och avgörandet av mera omfattande mål. *Domstolsverket* anser att det kan vara till fördel för utredningen att hålla en förberedande muntlig förhandling, särskilt i komplicerade skattemål. *Tullverket* påpekar att ett informellt förberedande sammanträde kan bidra till att processen blir snabb, enkel och billig samt möjliggöra en aktiv materiell processledning. *Näringslivets skattedelegation* anser att förslaget är betydelsefullt för att såväl domstolen som parterna ska uppmärksammas på möjligheten att hålla ett förberedande sammanträde. Flera remissinstanser – tre kammarrätter och åtta förvaltningsrätter – avstyrker förslaget eller ifrågasätter behovet av det. *Kammarrätten i Stockholm* noterar att möjligheten att hålla ett förberedande sammanträde finns redan i dag men används mycket sällan. Enligt *Förvaltningsrätten i Stockholm* bör lagstiftning i förtydligande syfte i första hand ske i frågor som visat sig problematiska. Förvaltningsrätten kan inte se att det har funnits några problem kopplade till möjligheten att hålla förberedande sammanträden och anser därför att den före-

slagna bestämmelsen är onödig. *Förvaltningsrätten i Jönköping* anser att förvaltningsprocesslagen redan nu ger bra och flexibla möjligheter att utreda varje mål som dess beskaffenhet kräver. *Förvaltningsrätten i Växjö* anser att det framstår som något främmande att lagstiftningsvägen förmå domare att i högre grad använda möjligheten till processledning genom förberedande sammanträde.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen bedömer att processledning genom förberedande sammanträden är ett viktigt redskap för att åstadkomma en effektiv handläggning och att det bör användas i väsentligt större utsträckning än vad som sker i dag. Utredningen anser därför att det vore värdefullt om möjligheten att hålla ett förberedande sammanträde tydliggörs och preciseras i förvaltningsprocesslagen.

En muntlig förhandling kan enligt regeringens mening ofta bidra till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (avsnitt 6.2). Detta gäller inte minst muntliga förhandlingar som hålls i förberedande syfte. Det råder inget tvivel om att det redan i dag är möjligt att hålla en sådan förhandling. I förarbetena till förvaltningsprocesslagen uttalades att en muntlig förhandling bl.a. kan behövas för att reda ut parternas ståndpunkter i målet och eventuellt undanröja onödiga eller betydelselösa tvistefrågor, och att en sådan förhandling typiskt sett är av förberedande natur (prop. 1971:30 Del 2 s. 535). Genom en lagändring 1983 förtydligades att en muntlig förhandling kan användas som ett medel att nå ett snabbt avgörande i ett mål. Enligt uttalanden i förarbetena tar den möjligheten främst sikte på förhandlingar i förberedande syfte (prop. 1982/83:134 s. 41). Flera remissinstanser, t.ex. *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Falun*, ifrågasätter mot denna bakgrund behovet av utredningens förslag. Regeringen instämmer i dessa synpunkter och bedömer att det saknas skäl att genom lagstiftning ytterligare förtydliga möjligheten att använda förberedande sammanträden i förvaltningsprocessen.

6.4 Ingen förändring av bestämmelser om muntlig förhandling i specialförfattningar

Regeringens bedömning: Inga förändringar bör genomföras av de särskilda bestämmelser om muntlig förhandling som finns i lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen och utlänningslagen.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Utredningen föreslår dock att de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § första–fjärde styckena utlänningslagen ska tas bort.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot bedömningen att bestämmelserna om muntlig förhandling i LVM, LPT, LRV och smittskyddslagen inte bör ändras. *Förvaltningsrätten i Härnösand* och *Förvaltningsrätten i Umeå* anser att särskilda överväganden bör göras avseende mål om omedelbart omhändertagande enligt LVU.

Kammarrätten i Stockholm och *Migrationsverket* tillstyrker förslaget att ta bort specialregleringen av muntlig förhandling i migrationsdomstol. Flera remissinstanser, bl.a. de fyra förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar, avstyrker eller framför invändningar mot förslaget att en migrationsdomstol ska hålla muntlig förhandling på begäran av en enskild part om det inte är uppenbart obehövt. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Luleå* anser att förslaget innebär att betydligt fler muntliga förhandlingar kommer att behöva hållas i migrationsmål. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Göteborg* är positiva till att ta bort kravet på att hålla muntlig förhandling i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av EES-avtalet.

Skälen för regeringens bedömning: I vissa mål enligt LVM, LVU och smittskyddslagen ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling om det inte är uppenbart obehövt. Muntlig förhandling ska alltid hållas om någon part begär det. I mål enligt LPT och LRV ska förvaltningsrätten i de flesta fall hålla muntlig förhandling om det inte är uppenbart obehövt. Till skillnad från den generella reglering som regeringen föreslår finns i dessa bestämmelser alltså en presumtion för muntlig förhandling och i vissa fall en ovillkorlig rätt till en sådan förhandling. Mål enligt LVM, LVU, LPT, LRV och smittskyddslagen rör ofta frihetsberövanden eller andra åtgärder av djupt ingripande art. Regeringen bedömer att det av rättssäkerhetsskäl är motiverat att även i fortsättningen ha särskilt generösa regler om muntlig förhandling för dessa måltyper. De aktuella bestämmelserna bör därför inte ändras.

Förvaltningsrätten i Härnösand och *Förvaltningsrätten i Umeå* anser att särskilda överväganden bör göras avseende mål om omedelbart omhändertagande enligt LVU. Regeringen gör ovan bedömningen att det ur rättssäkerhetssynpunkt är positivt med den förstärkta rätt till muntlig förhandling i sådana mål som följer av förslaget till ändring i 9 § FPL (avsnitt 6.2).

I utlänningslagen finns bestämmelser om muntlig förhandling som i huvudsak överensstämmer med bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser ska upphävas, vilket bl.a. skulle innebära en utvidgad rätt till muntlig förhandling i migrationsdomstolen. Kommissionen antog den 13 juli 2016 ett förslag till asylprocedurförordning som ska ersätta det nuvarande asylprocedurdirektivet (2013/32/EU). Förslaget innebär bl.a. att fler och kortare tidsfrister för ansökan och handläggning av ärenden införs, också i överprövningsförfarandet, och att det blir obligatoriskt för de prövande myndigheterna att använda påskyndade förfaranden i vissa fall (faktoppromemoria 2015/16:FPM131). Regeringen bedömer att asylprocedurförordningen kan få betydelse för förfarandet i migrationsdomstol och att det därför inte bör genomföras några förändringar i reglerna om muntlig förhandling i utlänningslagen.

7.1 Gällande regler om överlämnande av mål från en obehörig domstol

Om en förvaltningsrätt eller kammarrätt i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet men att en annan motsvarande domstol skulle vara behörig, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om det inte finns något skäl mot det. Handlingarna ska anses ha kommit in till den senare domstolen samma dag som de kom in till den domstol som först tog emot handlingarna. Den domstol som handlingarna har lämnats över till ska underrätta parterna om överlämnandet (7 § FPL). Överlämnande kan ske mellan förvaltningsrätter respektive mellan kammarrätter. Regeln är tillämplig på de situationer då förfarandet i allmän förvaltningsdomstol inleds, men inte vid överklagande från en domstol till en annan, se propositionen Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m. (prop. 1997/98:101 s. 108 f.).

För allmän domstol finns motsvarande regler för tvistemål (10 kap. 20 a § RB), brottmål (19 kap. 11 a § RB) och ärenden (8 § andra stycket lagen [1996:242] om domstolsärenden).

7.2 Utökade möjligheter att överlämna mål från en obehörig domstol

Regeringens förslag: Ett mål kan överlämnas från en obehörig domstol även efter det att målet har inletts. Som förutsättning för överlämnande gäller att rätten finner att den saknar behörighet att som första domstol handlägga målet. Ett mål kan överlämnas från en förvaltningsrätt, en kammarrätt eller Högsta förvaltningsdomstolen till en annan allmän förvaltningsdomstol.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningens förslag ska överlämnande endast kunna ske från en förvaltningsrätt eller kammarrätt. Utredningen föreslår inte någon avgränsning till situationer när rätten saknar behörighet att som första domstol handlägga målet.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser tillstyrker förslaget eller framför ingen invändning mot det. *Högsta förvaltningsdomstolen* anser att det finns ett klart behov av generösare regler om överlämnande av mål från en obehörig förvaltningsdomstol. *Förvaltningsrätten i Härnösand* anser att den enskilde inte bör lida en rättsförlust om målet ges in till fel domstol och påpekar att det i huvudsak är myndigheter som skickar överklaganden till fel domstol. Även *Pensionsmyndigheten* framhåller att förslaget minskar risken för att den enskilde lider en rättsförlust i de fall överklagandet har sänts till fel domstol. *Domstolsverket* anser att förslaget bidrar till stärkt rättssäkerhet. Enligt *Tullverket* framstår förslaget som processekonomiskt fördelaktigt. *Förvaltningsrätten i Uppsala*

Prop. 2017/18:279 ifrågasätter behovet av att mål ska kunna överlämnas även till en över- eller underinstans och efterfrågar en närmare redogörelse över vilka situationer som bestämmelsen är tänkt att omfatta.

Skälen för regeringens förslag

Tidpunkten för överlämnande

JO har i beslut den 25 oktober 2011 (dnr 4330-2011) konstaterat att förutsättningen för överlämnande från obehörig till behörig domstol är bl.a. att ett sådant kan ske i samband med att målet inleds. JO har i beslutet framhållit vikten av att rätten inte försummar att granska sin behörighet i samband med att ett mål anhängiggörs vid domstolen. JO har vidare uttalat att han för egen del har svårt att se anledningen till att det inte ska vara möjligt att överlämna målet även sedan domstolen har påbörjat handläggningen. En sådan ordning skulle underlätta för den enskilde och medföra att det inte förelåg någon risk för att denne lider någon rättsförlust om hans eller hennes överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut överlämnas till fel domstol och detta initialt inte uppmärksammas vid domstolen.

Det bör mot denna bakgrund övervägas om en obehörig domstol bör kunna överlämna ett mål även i ett senare skede av handläggningen än i samband med att målet inleds. De forumregler som gäller i allmän förvaltningsdomstol är indispositiva. Det betyder att domstolen alltid på eget initiativ ska pröva sin behörighet. Om domstolen vid sin inledande granskning finner att den inte är behörig, kan målet enligt nuvarande reglering lämnas över till rätt domstol. Om domstolen uppmärksammar sin bristande behörighet sedan handläggningen har påbörjats, måste överklagandet eller ansökan i stället avvisas. För den part som har inlett målet – i allmänhet en enskild part som överklagar ett myndighetsbeslut – är ett överlämnande normalt att föredra framför en avvisning. Ett överlämnande innebär för det första att den enskilde inte behöver initiera en domstolsprocess på nytt. Det underlättar den praktiska hanteringen och bidrar till minskad byråkrati. För det andra undviker man genom ett överlämnande de rättsförluster som kan uppstå genom att ett nytt överklagande avvisas på grund av att överklagandetiden för det aktuella myndighetsbeslutet har löpt ut. Risken för rättsförluster enligt den nuvarande ordningen framstår som särskilt allvarig mot bakgrund av att det i många fall är beslutsmyndigheten och inte den enskilde som har orsakat att målet har hamnat i fel domstol. Regeringen anser därför, i linje med JO:s uttalanden ovan och i likhet med bl.a. *Högsta förvaltningsdomstolen*, att en obehörig domstol bör kunna överlämna ett mål även efter det att målet har inletts. En sådan ordning förstärker rättssäkerheten. Det kan noteras att den föreslagna ändringen inte påverkar rättens skyldighet att granska sin behörighet i samband med att ett mål anhängiggörs vid domstolen. Det är angeläget att ett mål som inletts vid en obehörig domstol så snart som möjligt kan överlämnas till behörig domstol.

Bestämmelserna om överlämnande från obehörig till behörig domstol är tillämpliga i de situationer då förfarandet i allmän förvaltningsdomstol inleds, men inte vid överklagande från en domstol till en annan (prop. 1997/98:101 s. 109). Om ett överklagande av ett domstolsavgörande ges in till fel domstol kan målet alltså inte överlämnas till rätt domstol med

stöd av 7 § FPL. Däremot får en part enligt 6 b § FPL tillgodoräkna sig inkomstdagen för ett överklagande som har getts in till den domstol som ska pröva överklagandet i stället för den domstol som har meddelat det beslut som överklagas. Motsvarande ordning gäller även i allmän domstol (NJA 2015 s. 653). Enligt regeringens mening bör det av bestämmelsen i 7 § FPL även i fortsättningen framgå att den inte är tillämplig vid överklagande från en domstol till en annan. Som en förutsättning för överlämnande bör därför gälla att rätten finner att den saknar behörighet att som första domstolsinstans handlägga ett mål.

Mottagande domstol

Enligt 7 § FPL får en förvaltningsrätt eller kammarrätt endast lämna över mål till en motsvarande domstol. Detta innebär enligt uttalanden i förarbetena att överlämnande kan ske mellan förvaltningsrätter respektive mellan kammarrätter (prop. 1997/98:101 s. 108 f.). Enligt regeringens mening framstår denna begränsning som onödigt restriktiv. Det bör således vara möjligt för en förvaltningsrätt att överlämna ett felsänt överklagande till rätt domstol även när överklagandet ska prövas av kammarrätten som första domstolsinstans, vilket t.ex. är fallet i mål om utlämnande av allmän handling. Det finns även andra måltyper där förvaltningsrätten inte är första domstol, t.ex. mål om resning och återställande av försutten tid (2 och 8 §§ LAFD). Ansökningar i sådana mål kan felaktigt komma att lämnas in till förvaltningsrätten, som då bör kunna överlämna målet till en högre instans. Regeringen anser, till skillnad från utredningen, att det inte heller finns anledning att begränsa möjligheterna till överlämnande till enbart förvaltningsrätter och kammarrätter. Det kan också förekomma att Högsta förvaltningsdomstolen tar emot en ansökan som borde ha lämnats in till kammarrätten eller vice versa. Regeln om överlämnande bör omfatta även dessa situationer. Liksom tidigare bör ett överlämnande endast kunna ske till en annan allmän förvaltningsdomstol. Av bestämmelsen bör alltså framgå att mål kan överlämnas från en allmän förvaltningsdomstol som saknar behörighet till en annan allmän förvaltningsdomstol som är behörig.

Högsta förvaltningsdomstolen har i pleniavgörandet HFD 2013 ref. 41 slagit fast att sedan ett mål avgjorts i en förvaltningsrätt ska kammarrätten inte på eget initiativ pröva om saken borde ha tagits upp av en annan förvaltningsrätt, förutom om mål avgjorts i strid med sådana behörighetsregler som pekar ut endast viss eller vissa domstolar. Med anledning av *Förvaltningsrätten i Uppsalas* synpunkter kan det noteras att avsikten med regeringens förslag inte är att förändra denna ordning. Det aktuella rättsfallet handlar om kammarrättens prövning av förvaltningsrättens behörighet. Som Förvaltningsrätten i Uppsala påpekar är kammarrätten behörig att pröva ett överklagande av förvaltningsrättens avgörande även om förvaltningsrätten inte varit behörig att pröva överklagandet av myndighetsbeslutet. Något överlämnande med stöd av 7 § FPL är alltså inte aktuellt i denna situation.

8.1 Gällande regler om tolkning och översättning

Tolkning och översättning i allmän förvaltningsdomstol

Behärskar part, vittne eller annan som ska höras inför rätten inte svenska språket eller är han allvarligt hörsel- eller talskadad, ska en allmän förvaltningsdomstol vid behov anlita tolk. Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk. Dessa bestämmelser ska tillämpas även i fråga om överföring från punktskrift till vanlig skrift eller omvänt. Som tolk får inte anlitas den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet (50 § FPL). Bestämmelserna tar sikte både på muntlig tolkning och på skriftlig översättning av handlingar (prop. 1971:30 Del 2 s. 381 och 604).

Tolkning och översättning i allmän domstol

Om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska, får en allmän domstol anlita en tolk. Om en misstänkt eller en målsägande i ett brottmål inte behärskar svenska, ska en tolk anlitas vid sammanträden inför rätten. Rätten ska, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad att vara tolk i målet. I annat fall ska en annan lämplig person förordnas. Det som gäller om anlitande av tolk för den som inte behärskar svenska gäller också den som behöver en tolk till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter. Om det är lämpligt, får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas. Den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet får inte anlitas som tolk (5 kap. 6 § RB).

En allmän domstol får vid behov översätta handlingar som kommer in till eller skickas ut från rätten. Rätten är skyldig att åt den misstänkte eller på begäran av en målsägande översätta en handling i ett brottmål eller de viktigaste delarna av den, om en översättning är av väsentlig betydelse för att den misstänkte eller målsäganden ska kunna ta tillvara sin rätt. Översättningen får göras muntligen om det inte är olämpligt med hänsyn till det som handlingen eller målet rör eller någon annan omständighet. Dessa bestämmelser ska tillämpas även i fråga om överföring från punktskrift till vanlig skrift eller omvänt. Rätten är också skyldig att översätta en handling i ett brottmål eller de viktigaste delarna av den, om handlingen ska sändas till någon som vistas i en annan stat och det finns anledning att anta att personen inte förstår språket i handlingen. Handlingen ska översättas till språket i den andra staten eller, om myndigheten känner till att personen inte förstår detta språk, till ett annat språk som personen förstår. Om det är möjligt ska rätten anlita en översättare som är auktoriserad. I annat fall ska en annan lämplig person anlitas för att utföra översättningen (33 kap. 9 § RB).

Tolkar och översättare får auktoriseras enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Auktorisation får avse ett eller flera främmande språk och det svenska teckenspråket. Frågor om auktorisation av tolkar och översättare ska prövas av Kammarkollegiet (1 § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare). En översättare som är auktoriserad kallas auktoriserad translator (2 §). För att kunna bli auktoriserad ska en tolk eller översättare ha fyllt arton år och inte ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken eller vara underkastad någon annan motsvarande inskränkning i en annan stat, ha fullgjort de kunskapsprov som föreskrivs av Kammarkollegiet och vara känd för redbarhet och även i övrigt vara lämplig som tolk eller översättare (4 § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare). Efter särskild prövning och i den ordning som Kammarkollegiet bestämmer kan en auktoriserad tolk eller translator få bevis om speciell kompetens för tolkning eller översättning inom ett visst verksamhetsområde (6 §). Auktorisation genomförs bl.a. för speciell kompetens som rättstolk.

8.2 Kompetenskrav för tolkar och översättare införs

Regeringens förslag: Kompetenskrav införs för tolkar och översättare som anlitas av allmänna förvaltningsdomstolar. Rätten ska, om det är möjligt, anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad. I annat fall ska en annan lämplig person anlitas.

Rätten ska, under samma förutsättningar som gäller för tolkning och översättning för den som inte behärskar svenska, använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt vid kontakter med den som har en funktionsnedsättning som begränsar förmågan att se, höra eller tala. Om det är lämpligt får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår ingen särskild reglering av möjligheten att göra innehållet i handlingar tillgängligt för den som har en funktionsnedsättning som begränsar förmågan att se.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser tillstyrker eller framför ingen invändning mot utredningens förslag. *JUSEK* anser att kvaliteten på tolkning är en viktig rättssäkerhetsfråga som bör prioriteras. *Rättstolkarna* tillstyrker förslaget och anför att prioritetsordningen vid anlitan av tolk bör vara i första hand en tolk med bevis om speciell kompetens som rättstolk, i andra hand en auktoriserad tolk, annars en tolk med utbildningsbevis och först därefter en annan lämplig tolk. *Domstolsverket* anför att det grundläggande problemet är den alltför begränsade tillgången på kvalificerade tolkar i Sverige och att tillgången på sådana tolkar behöver öka. Även *Förvaltningsrätten i Karlstad* anser att det bör tas fler initiativ för att öka tillgången på auktoriserade tolkar på marknaden. *Förvaltningsrätten i Uppsala* påpekar att det kan vara svårt att ordna auktoriserade tolkar till kortvariga uppdrag, t.ex. vid förhandlingar

Prop. 2017/18:279 på sjukhus, och att tolkning via videolänk eller annat tekniskt medium därför bör underlättas.

Skälen för regeringens förslag

Kompetenskrav för tolkar och översättare bör införas

År 2013 skärptes kompetenskraven när det gäller tolkar och översättare som anlitas av allmänna domstolar. Om det är möjligt ska rätten anlita en tolk eller en översättare som är auktoriserad. I annat fall ska en annan lämplig person anlitas (5 kap. 6 § andra stycket och 33 kap. 9 § femte stycket RB). Lagändringarna genomfördes med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. De nya reglerna gäller inte endast i brottmål utan även i andra mål och ärenden i allmän domstol. I förarbetena uttalades att det från rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att den tolkning och översättning som tillhandahålls inom rättsväsendet håller hög kvalitet samt att brister i tolkningen kan leda till att domar och beslut fattas med ett oriktigt underlag, se propositionen Tolkning och översättning i brottmål (prop. 2012/13:132 s. 34).

Det är angeläget att även de tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol, t.ex. i migrationsdomstolarna, tillhandahåller tolkning av hög kvalitet. Regeringen anser därför att motsvarande kompetenskrav som gäller för tolkar och översättare i allmän domstol bör införas för tolkar och översättare i allmän förvaltningsdomstol. Förslaget innebär att rätten, om det är möjligt, ska anlita en auktoriserad tolk eller en auktoriserad translator. Som *Rättstolkarna* anför bör det eftersträvas att den auktoriserade tolk som anlitas har speciell kompetens för tolkning inom rättsväsendet. Det är också viktigt att tolkinsatserna är ändamålsenliga med hänsyn till den enskildes behov.

Kommunikation med personer som har en funktionsnedsättning

Enligt gällande regler ska en tolk anlitas av en allmän förvaltningsdomstol om den som ska höras inför rätten är allvarligt hörsel- eller talskadad. Detta kriterium motsvarar det som tidigare gällde i allmän domstol. I ovannämnda förarbeten gjordes bedömningen att lagtextens utformning inte fullt ut motsvarade direktivets krav och därför borde ändras (prop. 2012/13:132 s. 22). Reglerna utformades så att det som gäller för den som inte behärskar svenska också gäller den som behöver en tolk till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter. Bestämmelserna ger även utrymme för att ett tekniskt hjälpmedel används i stället för att en tolk anlitas, om det är lämpligt. Regeringen anser i likhet med utredningen att motsvarande ordning bör gälla i allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 50 § andra stycket FPL ska reglerna om tolkning tillämpas även i fråga om överföring från punktskrift till vanlig skrift eller omvänt. Utredningen bedömer att de åtgärderna omfattas av förslaget att ett tekniskt hjälpmedel används i stället för att en tolk anlitas. Syftet med regeln om punktskrift är att tillgodose behovet hos personer med en synskada, se propositionen om ett reformerat tingsrättsförfarande (prop. 1986/87:89 s. 143). Överföring från eller till punktskrift omfattas därför inte av den

föreslagna bestämmelsen om tekniska hjälpmedel. Bestämmelsen om punktskrift bör därför finnas kvar men ges en teknikneutral utformning, eftersom överföring även kan göras med hjälp av andra alternativ som exempelvis talsyntes, jfr propositionen En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (prop. 2016/17:180 s. 86). Av bestämmelsen bör därför framgå att rätten vid behov får göra innehållet i handlingar tillgängligt vid kontakter med den som har en funktionsnedsättning som begränsar förmågan att se.

Språkliga ändringar av bestämmelser om översättning

Bestämmelserna i 50 § FPL omfattar enligt ordalydelsen bara tolkar. I förarbetena till förvaltningslagen (1971:290) anfördes att den då föreslagna tolkbestämmelsen avser inte bara muntliga mellanhavanden utan också sådana fall då en inlägga eller någon annan handling på ett främmande språk ges in till en myndighet eller om en myndighet ska meddela sig med någon som inte förstår svenska. Vidare angavs att uttrycket tolk i bestämmelsen avser både den som tolkar muntligen från ett språk till ett annat och den som gör en skriftlig översättning av en handling (prop. 1971:30 Del 2 s. 381). I förarbetena till förvaltningsprocesslagen uttalades att det är naturligt att de regler om anlitande av tolk i ett skriftligt förfarande, som föreslås i förvaltningslagen, blir tillämpliga också i den skriftliga förvaltningsprocessen. Reglerna om tolk för förvaltningsdomstolarnas del utformades därför med hänsyn inte bara till muntliga förhandlingar utan också till skriftlig handläggning (prop. 1971:30 Del 2 s. 604). Det råder alltså inget tvivel om 50 § FPL avser inte bara muntlig tolkning utan också skriftlig översättning av handlingar. Regeringen anser att bestämmelserna bör ändras så att detta klart framgår, jfr 5 kap. 6 § och 33 kap. 9 § RB, 13 § förvaltningslagen (2017:900) och prop. 2016/17:180 s. 85. Motsvarande förtydligande bör göras även i 52 § FPL om ersättning till tolk.

Enligt 50 § tredje stycket FPL får den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans eller hennes ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet inte anlitas som tolk. Denna bestämmelse har sin förebild i 5 kap. 6 § fjärde stycket RB, som endast gäller muntlig tolkning. Det finns i rättegångsbalken inte någon motsvarande bestämmelse som rör översättare. Bestämmelsen i 50 § tredje stycket FPL bör mot denna bakgrund inte utsträckas till att gälla även den som anlitas som översättare. Det kan dock noteras att en auktoriserad translator ska avböja att utföra ett uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet eller självständighet (9 § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare).

Ökad tillgång till tolkar och effektivare användning av befintliga tolkningsresurser

Som utredningen och vissa remissinstanser påpekar behöver tillgången på kvalificerade tolkar öka. Regeringen har mot denna bakgrund gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av samhällets behov av och tillgång till tolkar samt den offentliga sektorns användning av tolkar. Utredaren ska även lämna förslag på ett flexibelt, rättssäkert och effektivt

Prop. 2017/18:279 system för att samhällets nuvarande och framtida behov av tolktjänster ska tillgodoses (dir. 2017:104).

Det är även angeläget att, i avvaktan på att antalet tolkar kan öka, skapa en effektivare användning av de befintliga tolkningsresurserna. Som *Förvaltningsrätten i Uppsala* påpekar bör bl.a. möjligheterna till tolkning via videolänk underlättas. Regeringen gav mot denna bakgrund den 15 september 2016 Domstolsverket i uppdrag att stödja en effektivare användning av tolkar i domstol (Ju2015/00831/DOM). Uppdraget redovisades i årsredovisningen för Sveriges Domstolar för 2017. Domstolsverkets arbete har bl.a. resulterat i en e-utbildning för all domstolspersonal som rör tolkanvändning i domstol och en teknisk lösning för simultantolkning med stöd av videokonferensteknik.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna träder i kraft den 1 mars 2019.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdande.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig över utredningens förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Ändringarna bör därför träda i kraft den 1 mars 2019.

För processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. De behövs därför inte några övergångsbestämmelser för de bestämmelser som föreslås.

10 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Förslagen stärker rättssäkerheten i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen bidrar till en mer ändamålsenlig, flexibel och effektiv domstolsprövning. Förslagen leder inte till några kostnadsökningar för Sveriges Domstolar eller enskilda.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Uppsala*, anser att förslagen om utökad möjlighet till förstärkt sammansättning i förvaltningsrätten och utvidgad rätt till muntlig förhandling kommer att leda till kostnadsökningar.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen som regeringen nu lägger fram syftar till att göra handläggningen i allmän förvaltningsdomstol mer ändamålsenlig och effektiv. Detta sker bl.a. genom att det införs endomarbehörighet i kammarrätten för att bevilja vissa prövnings-tillstånd och en möjlighet att fortsätta handläggningen i vissa mål sedan en av de lagfarna ledamöterna fått förhinder. Förslagen syftar även till att öka rättssäkerheten i förvaltningsprocessen. Genom den nya möjligheten för en obehörig domstol att överlämna mål till en behörig domstol minskar risken för att den enskilde lider en rättsförlust i fall då överklagandet har sänts till fel domstol. Förslagen får även som följd att förfarandet i allmän förvaltningsdomstol blir mer flexibelt och att handläggningen av målen i större utsträckning kan anpassas till vad som behövs i det enskilda fallet. Det införs t.ex. en utökad möjlighet till förstärkt sammansättning i förvaltningsrätten och en utvidgad rätt till muntlig förhandling i förvaltningsrätten.

De föreslagna ändringarna kan innebära tids- och arbetsvinster samt minskade kostnader för såväl enskilda som de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslagen om utökad möjlighet till förstärkt sammansättning i förvaltningsrätten och utvidgad rätt till muntlig förhandling kan medföra en viss ökning av arbetsbördan för förvaltningsrätterna, vilket framhålls av *Kammarrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Uppsala*. Kostnadsökningarna bedöms dock vara marginella och kommer att vägas upp av minskade kostnader för domstolarna till följd av effektivitetsvinster med anledning av övriga förslag. Sammantaget bedömer regeringen att förslagen inte leder till några ökade kostnader för Sveriges Domstolar eller enskilda.

Förslagen kan inte förväntas få betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor. Förslagen förväntas inte heller få några sociala eller miljömässiga konsekvenser.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

12 §

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

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

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

En kammarrätt är domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs,
2. vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som endast avser målets beredande, och
3. vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan att detta har prövats i sak.

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

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighets-taxeringslagen (1979:1152), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Bestämmelser om domförhet vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. *Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) får meddelas av en lagfaren ledamot, om frågan är enkel.*

Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet.

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

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om *åtgärderna* inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sammansättning och domförhet i kammarrätten. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

Av tillägget i *sjunde stycket* följer att en ensam lagfaren ledamot kan bevilja ett prövningstillstånd som inte är begränsat till att gälla en viss del av ett beslut enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL. Som förutsättning gäller att frågan om att bevilja prövningstillstånd är enkel. Ett exempel på när frågan om prövningstillstånd är enkel är om nya omständigheter eller ny bevisning innebär att det står klart att det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till (34 a § andra stycket 1 FPL). En ensam domare kan inte besluta att prövningstillstånd inte ska meddelas.

Det nya *åttonde stycket* motsvarar tredje meningen i hittillsvarande *sjunde stycket*.

Nionde och tionde styckena motsvarar hittillsvarande *åttonde och nionde styckena*.

Övriga ändringar är språkliga.

13 a §

En kammarrätt ska vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 b §.

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

En kammarrätt är domför utan särskilda *ledamöter* i sådana fall som anges i 12 § fjärde stycket *och* vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sammansättning och domförhet i kammarrätten vid behandling av mål om laglighetsprövning. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

Andra stycket ändras så att kammarrätten behåller sin domförhet, inte bara om en av de särskilda ledamöterna får förhinder, utan även om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder. Om antingen en lagfaren ledamot eller en särskild ledamot får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Ändringarna i *tredje stycket* är språkliga.

17 §

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

Om det finns *skäl för det* med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns, förutom i 18 §, i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

I paragrafen finns bestämmelser om sammansättning och domförhet i förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.2.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det inte längre krävs särskilda skäl för att utöka antalet lagfarna domare från en till två. Det är i stället tillräckligt att det finns skäl för en sådan förstärkning med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Antalet nämndemän får under samma förutsättningar utökas från tre till fyra. Behov av förstärkt sammansättning kan göra sig gällande i mål med komplicerade rättsfrågor. Även svåra bevisfrågor och omfattande skriftlig eller muntlig utredning kan motivera en utökad sammansättning. Det är karaktären hos det enskilda målet som är avgörande för bedömningen.

Tredje stycket kompletteras med en upplysning om att särskilda bestämmelser om domförhet även finns i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

Det hittillsvarande fjärde stycket flyttas av redaktionella skäl till en ny paragraf, se författningskommentaren till 17 a §.

Övriga ändringar är språkliga och redaktionella.

17 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas inom varje förvaltningsrätts domkrets för tjänstgöring i domstolen.

Förvaltningsrätten ska fördela tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Paragrafen, som är ny, innehåller organisatoriska bestämmelser rörande nämndemän. Bestämmelserna motsvarar hittillsvarande 17 § fjärde stycket. Ändringarna är språkliga och redaktionella.

Förvaltningsrätten ska vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) bestå av en lagfaren *domare* och två sådana särskilda ledamöter som anges i 17 c §.

Förvaltningsrätten är domför utan särskilda *ledamöter* i sådana fall som anges i 18 § första och andra *styckena* samt fjärde stycket 1.

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet särskilda ledamöter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sammansättning och domförhet i förvaltningsrätten vid behandling av mål om laglighetsprövning. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.2.

Första och andra styckena motsvarar hittillsvarande 17 a §. *Styckena* ändras språkligt och redaktionellt.

I *trede stycket*, som är nytt, införs en möjlighet att förstärka rättens sammansättning i mål om laglighetsprövning. Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas från en till två. Antalet särskilda ledamöter får under samma förutsättningar utökas från två till tre. Förstärkning kan ske med en lagfaren domare eller en särskild ledamot eller med både en lagfaren domare och en särskild ledamot. Behov av förstärkt sammansättning kan t.ex. göra sig gällande i mål med komplicerade rättsfrågor eller omfattande utredning. Det är karaktären hos det enskilda målet som är avgörande för bedömningen.

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

7 §

Om rätten finner att den saknar behörighet att som *första domstol* handlägga ett mål men att en annan *allmän förvaltningsdomstol* är behörig, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om det inte finns något skäl mot det.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om överlämnande av mål från en obehörig domstol. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Genom ändringarna i *första stycket* utvidgas möjligheterna för en obehörig domstol att lämna över handlingarna i ett mål till en behörig domstol. Det krävs inte längre att rätten finner att den saknar behörighet att handlägga målet i samband med att målet inleds. Ett överlämnande kan alltså ske även efter det att handläggningen har påbörjats. Som förutsättning gäller i stället att rätten är obehörig att handlägga målet som första domstolsinstans. Det innebär att bestämmelsen liksom hittills är tillämplig i den instans där förfarandet i allmän förvaltningsdomstol inleds, men inte vid överklagande från en domstol till en annan.

Ändringarna innebär vidare att ett överlämnande kan ske, inte bara mellan förvaltningsrätter respektive mellan kammarrätter, utan från och

till alla typer av allmänna förvaltningsdomstolar. En förvaltningsrätt kan överlämna ett mål till en kammarrätt som är behörig att pröva ett överklagande av ett myndighetsbeslut, vilket t.ex. kan vara fallet i mål om utlämnande av allmän handling. Ett annat exempel är att Högsta förvaltningsdomstolen kan överlämna ett mål om resning till en kammarrätt som rätteligen ska pröva målet som första domstolsinstans.

Till ett nytt *andra stycke* flyttas bestämmelserna i hittillsvarande första stycket andra och tredje meningen om tidpunkten när handlingarna anses inkomna och om underrättelse. Dessutom görs en språklig ändring.

9 §

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får *det* ingå muntlig förhandling om en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövt.

Kammarrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det.

I paragrafen finns bestämmelser om bl.a. muntlig förhandling. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I *tredje stycket* regleras skyldigheten för förvaltningsrätten att hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det. Bestämmelsen ändras så att den gäller endast förvaltningsrätten. Motsvarande bestämmelse för kammarrätten flyttas till ett nytt fjärde stycke. Rätten till muntlig förhandling förtydligas och förstärks på så sätt att förvaltningsrätten kan avslå den enskildes begäran endast om det är uppenbart obehövt att hålla muntlig förhandling. Det kan vara fallet i mål som endast rör frågor av teknisk art eller rättsfrågor, om dessa frågor lämpligare kan belysas genom skriftväxling. Det bör dock beaktas att den enskilde genom en muntlig förhandling kan få en bättre förståelse för det kommande avgörandet. En annan situation när det kan vara uppenbart obehövt att hålla muntlig förhandling är om en sådan förhandling begärs i rent obstruktionssyfte eller för att förhala målets handläggning.

Till ett nytt *fjärde stycke* flyttas bestämmelsen i hittillsvarande tredje stycket om när kammarrätten ska hålla muntlig förhandling på begäran av en enskild part. Bestämmelsen ändras inte i sak.

Övriga ändringar är språkliga.

47 §

Om rätten ska underrätta någon om innehållet i en handling eller om något annat, får det göras genom delgivning. Delgivning ska användas om det är särskilt föreskrivet eller om det med hänsyn till syftet med bestämmelsen om underrättelse framgår att delgivning bör ske, men bör i övrigt *användas* bara om det är påkallat med hänsyn till omständigheterna.

Bestämmelserna i 24 § delgivningslagen (2010:1932) hindrar inte att en kammarrätt delger en part handlingar genom förenklad delgivning, om parten under handläggningen i förvaltningsrätten har informerats om att sådan delgivning kan komma att användas i kammarrätten om förvaltningsrättens avgörande överklagas dit.

Andra stycket gäller även för Högsta förvaltningsdomstolen om informationen har lämnats i förvaltningsrätten eller i kammarrätten.

Tredje stycket ändras så att hänvisningen rätteligen sker till bestämmelserna om förenklad delgivning i andra stycket.

Övriga ändringar är språkliga.

50 §

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

Rätten ska under samma förutsättningar anlita en tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt vid kontakter med den som har en funktionsnedsättning som begränsar förmågan att se, höra eller tala. Om det är lämpligt får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas.

Rätten ska, om det är möjligt, anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad. I annat fall ska en annan lämplig person anlitas.

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

I paragrafen finns bestämmelser om när rätten ska använda tolk och översätta handlingar eller på annat sätt göra innehållet i handlingar tillgängligt. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Första stycket reglerar under vilka förutsättningar rätten ska anlita en tolk och översätta handlingar vid kontakter med personer som inte behärskar svenska. Genom ett tillägg förtydligas att rätten får översätta handlingar om det finns behov av det. Tillägget innebär ingen ändring i sak. Övriga ändringar är språkliga.

I *andra stycket första meningen* anges i vilka situationer rätten, i andra fall än som avses i första stycket, ska använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt. Om en person som ska höras inför rätten har begränsad förmåga att höra eller tala, ska rätten vid behov anlita en tolk. Det kan t.ex. vara fråga om en teckentolk. I övrigt gäller att rätten vid behov får anlita en tolk eller göra innehållet i handlingar tillgängligt, t.ex. vid kontakter med en person med begränsad synförmåga. Bestämmelsen är teknikneutral och innehållet i handlingar kan exempelvis göras tillgängligt genom överföring från eller till punktskrift eller genom talsyntes, dvs. teknik för att omvandla text till artificiellt tal.

Behovet av stöd hos en person med begränsad förmåga att höra eller tala kan i vissa fall tillgodoses genom användande av tekniska hjälpmedel, t.ex. hörselslinga. I *andra stycket andra meningen* anges att sådana hjälpmedel får användas i stället för att en tolk anlitas, om det är lämpligt. Innan rätten fattar beslut om det kan det finnas anledning att ge personen som berörs tillfälle att ange sin inställning.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att rätten, om det är möjligt, ska anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad. Regler om auktorisation av tolkar och översättare finns i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Tolkar får auktoriseras avseende ett eller flera främmande språk eller det svenska teckenspråket. En tolk som är auktoriserad kallas auktoriserad tolk. En översättare som är auktoriserad kallas auktoriserad translator. Kompetenskravet är tillämpligt, inte bara när tolkning ska ske till och från svenska enligt första stycket, utan även när tolkning ska ske för personer med begränsad hörsel- eller talförmåga enligt andra stycket. Se om kompetenskravet vidare författnings-

kommentaren till 5 kap. 6 § rättegångsbalken i propositionen Tolkning och översättning i brottmål (prop. 2012/13:132). Prop. 2017/18:279

Fjärde stycket motsvarar hittillsvarande tredje stycket. Ändringarna i stycket är språkliga.

52 §

Den som fullgör ett uppdrag som tolk eller översättare annat än i tjänsten har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om en taxa som ska tillämpas när ersättning till tolk bestäms.

Kostnaden för tolkning och översättning ska betalas av staten.

I paragrafen finns bestämmelser om ersättning till tolkar och översättare. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Första och tredje styckena ändras till följd av ändringarna i 50 §, som innebär att den paragrafen uttryckligen omfattar skriftlig översättning av handlingar.

Övriga ändringar är språkliga och redaktionella.

11.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

22 kap.

4 §

Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 5 §. Om en av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

Kammarrätten är domför utan särskilda ledamöter vid prövning av

1. *mål som rör en rättsfråga som inte kräver teknisk sakkunskap,*

2. *mål i en serie, om särskilda ledamöter har deltagit när kammarrätten har avgjort något annat mål i serien och den fråga som förekommer i målet har prövats i det andra målet, eller*

3. *mål om taxering av en fastighet som utgörs av en obebyggd tomt eller som till huvudsaklig del används för bostadsändamål, om det inte på grund av målets art finns skäl för att särskilda ledamöter ska delta i handläggningen.*

I paragrafen finns bestämmelser om sammansättning och domförhet i kammarrätten vid prövning av mål om allmän och förenklad fastighetstaxering. Av 30 kap. 1 § följer att bestämmelsen är tillämplig även i mål om särskild fastighetstaxering. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2 och 5.2.3.

Första stycket ändras så att kammarrätten behåller sin domförhet, inte bara om en av de särskilda ledamöterna får förhinder, utan även om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder. Om antingen en lagfaren ledamot eller en särskild ledamot får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet. Stycket ändras även språkligt.

Enligt *andra stycket* är kammarrätten i vissa fall domför utan särskilda ledamöter. Bestämmelsen motsvarar hittillsvarande 24 § *andra stycket* förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion. Ändringen innebär att bestämmelsen flyttas från förordning till lag.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

8 kap.

26 §

Vid prövning av mål som avses i 23 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om *en av de lagfarna ledamöterna eller en av de ekonomiska experterna* får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § sjunde–*tionde* styckena lagen om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt *med dessa* ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

I paragrafen finns bestämmelser om sammansättning och domförhet i kammarrätten vid prövning av mål enligt lagen om elektronisk kommunikation. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

Första stycket ändras så att kammarrätten behåller sin domförhet, inte bara om en av de ekonomiska experterna får förhinder, utan även om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder. Om antingen en lagfaren ledamot eller en ekonomisk expert får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför. Bestämmelsen medger inte att handläggningen fortsätter om såväl en lagfaren ledamot som en ekonomisk expert får förhinder.

Övriga ändringar är språkliga och redaktionella.

11.5 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

16 kap.

3 a §

Det som föreskrivs i 12 § sjunde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om att prövningstillstånd i vissa fall får meddelas av en lagfaren ledamot, gäller inte i Migrationsöverdomstolen.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett undantag från de allmänna bestämmelserna om kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

Enligt ett tillägg i 12 § sjunde stycket lagen (1971:291) om allmänna förvaltningsdomstolar, förkortad LAFD, får ett prövningstillstånd som inte är begränsat till att gälla en viss del av ett beslut meddelas av en lagfaren ledamot, om frågan är enkel (se författningskommentaren till

den paragrafen). Av paragrafen följer att möjligheten för en ensam lagfaren ledamot att bevilja prövningstillstånd inte gäller i Migrationsöverdomstolen. Övriga bestämmelser om domförhet i 12 § sjunde stycket LAFD gäller fortfarande i Migrationsöverdomstolen.

Prop. 2017/18:279

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

13 §

Vid prövning av mål enligt denna lag ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. *Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av de särskilda ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.*

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sammansättning och domförhet i kammarrätten vid prövning av mål enligt lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

Första stycket ändras så att kammarrätten behåller sin domförhet, inte bara om en av de särskilda ledamöterna får förhinder, utan även om en av de lagfarna ledamöterna får förhinder. Om antingen en lagfaren ledamot eller en särskild ledamot får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet. Bestämmelsen medger inte att handläggningen fortsätter om såväl en lagfaren ledamot som en särskild ledamot får förhinder.

Övriga ändringar är språkliga.

Sammanfattning av betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76)

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

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

Utredningens uppdrag har också omfattat att överväga behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar, och om sådana möjligheter, i fråga om överlämnande från en behörig domstol, bör göras generella eller förbehållas vissa måltyper och domstolsinstanser. Uppdraget har vidare omfattat att se över bestämmelsen om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen och föreslå hur bestämmelsen bör vara utformad för att tillgodose de angivna syftena, och se över i vilka fall särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i specialförfattningar är motiverade samt föreslå de anpassningar av nuvarande bestämmelser som behövs.

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

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

Grundläggande ställningstaganden avseende förvaltningsprocessen

Domarens kompetens – generalist eller specialist

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

Materiell processledning främjar rättssäkerheten

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

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

Skriftlig sammanställning under handläggningen

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

Tydliga domskäl främjar rättssäkerheten

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

Tyngdpunkten i första instans

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

Vissa frågor rörande förvaltningsrättens sammansättning

Utvidgade möjligheter till tvådomarsits

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

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

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

Förvaltningsrättens sammansättning i skattemål

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

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

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

Vissa frågor rörande särskilda ledamöter

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

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

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

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

Tydligare regler om muntlig förhandling

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

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

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

Förberedande sammanträde

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

Behov av reglering om muntlig förhandling i specialförfattningar

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

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

Muntlig förhandling enligt utlänningslagen

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

Överlämnande av mål mellan domstolar

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förvaltningsrättens sammansättning

31 §¹

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

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

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

¹ Tidigare 31 § upphävd genom 1996:666.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningsprocesslagen (1971:291) dels att 7, 9 och 50 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 9 a och 13 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Om en förvaltningsrätt eller kammarrätt *i samband med att ett mål inleds finner* att den saknar behörighet att handlägga *målet* men att en annan *motsvarande domstol skulle vara behörig*, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om det inte finns något skäl mot det.

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

Om en förvaltningsrätt eller kammarrätt *upptäcker* att den saknar behörighet att handlägga *ett mål* men att en annan *allmän förvaltningsdomstol är behörig*, ska handlingarna i målet lämnas över till den domstolen, om det inte finns något skäl mot det.

9 §²

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen *får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga*, när det kan antas vara till fördel för utredningen *eller främja ett snabbt avgörande av målet*.

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

Förfarandet är skriftligt. *I handläggningen får ingå muntlig förhandling.*

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

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

¹ Senaste lydelse 2013:86.

² Senaste lydelse 2007:783.

9 a §

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

13 a §

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

50 §³

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

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

³ Senaste lydelse 1990:452.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

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

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

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

En kammarrätt är domför utan nämndemän

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

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

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

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

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

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

Trots det som sägs i sjunde stycket är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot vid beslut att bevilja prövningstillstånd om frågan är enkel. Detta gäller dock inte vid prövningstillstånd som be-

¹ Senaste lydelse 2013:85.

gränsas till att gälla en viss del av ett beslut enligt 34 a § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det gäller inte heller vid handläggningen i Migrationsöverdomstolen.

Prop. 2017/18:279
Bilaga 2

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

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

13 a §

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

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

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

17 §²

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

Om det finns *särskilda skäl* med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av *första stycket*. *Det samma gäller i fråga om antalet nämndemän*. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra *meningen i fråga om domförhet*.

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

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering och av

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i

² Senaste lydelse 2009:773.

vissa mål om elektronisk kommunikation finns, förutom i 18 §, bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) *respektive* lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *tullagen* (2000:1281), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och *skatteförfarandelagen* (2011:1244).

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

18 §³

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

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

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

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

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

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

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkstälighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168),

³ Senaste lydelse 2013:312.

mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokförings- 4. mål enligt folkbokförings-
författningarna, mål rörande preli- författningarna och mål rörande
minär skatt eller om anstånd med preliminär skatt,
*att betala skatt eller avgifter enligt
skatteförfattningarna,*

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

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

4 §¹

Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering består kammarrätt av tre lagfarna ledamöter samt två av de särskilda ledamöter som avses i 5 §. *Utevaro av en av de särskilda ledamöterna hindrar dock inte att mål avgörs om tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet.*

Utan hinder av vad som sägs i första stycket får regeringen beträffande vissa grupper av ifrågavarande mål föreskriva, att bestämmelsen om att särskilda ledamöter skall delta vid målens prövning inte skall tillämpas.

Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering består kammarrätt av tre lagfarna ledamöter samt två av de särskilda ledamöter som avses i 5 §. *Om en av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.*

Utan hinder av vad som sägs i första stycket får regeringen beträffande vissa grupper av ifrågavarande mål föreskriva, att bestämmelsen om att särskilda ledamöter ska delta vid målens prövning inte ska tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

¹ Senaste lydelse 2001:1218.

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

Prop. 2017/18:279
Bilaga 2

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §¹

Bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) om överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens beslut gäller för mål enligt denna lag.

Bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) om överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens beslut *och om förvaltningsrättens sammansättning* gäller för mål enligt denna lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
 2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2011:1250.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Fråga om tillämpning av denna lag prövas av förvaltningsrätten efter framställning av Skatteverket. I fråga om handläggning av framställning om tillämpning av lagen *och i fråga om* överklagande av beslut med anledning av sådan framställning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 67 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2011:1372.

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

Prop. 2017/18:279
Bilaga 2

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

Föreslagen lydelse

4 kap.

**Förvaltningsrättens
sammansättning**

21 §

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
 2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

26 §

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

27 §

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

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
 2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

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

Prop. 2017/18:279
Bilaga 2

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

26 §¹

Vid prövning av mål som avses i 23 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter.

Om en av <i>de ekonomiska experterna</i> får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.	Om en av <i>ledamöterna eller experterna</i> får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.
---	---

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § sjunde-
nionde styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i
fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor
om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed ska
dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel
beskaffenhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

¹ Senaste lydelse 2013:103.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap. 5 §¹

Förfarandet är skriftligt.

Bestämmelser om handläggningen vid migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I migrationsdomstol ska muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Muntlig förhandling ska vidare hållas i migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling hållas i migrationsdomstol, om det begärs av en utlänning som omfattas av avtalen och som ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas, om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens

¹ Senaste lydelse 2014:98.

intresse.

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

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

Prop. 2017/18:279

Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

Förvaltningsrättens sammansättning

5 a §

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
 2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

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

Prop. 2017/18:279
Bilaga 2

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

13 §¹

Vid prövning av mål enligt denna lag ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. Även om en av *de särskilda* ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens övriga ledamöter är ense om slutet.

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

Vid prövning av mål enligt denna lag ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. *Om en av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

¹ Senaste lydelse 2013:114.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skatteförfarandelagen (2011:1244)
dels att 67 kap. 1 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 67 kap. 37 a och 37 b §§,
och före dessa nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

67 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- överklagande av Skatteverkets beslut (2–11 §§),
- överklagande av den som beslutet gäller (12–22 §§),
- det allmänna ombudets överklagande (23–25 §§),
- överklagande av förvaltningsrättens och kammarrättens beslut (26–30 §§),
- handläggning vid domstol (31–37 §§),

- ändring i beslut om skatt på grund av skatteavtal (38 §), och
- beslut av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (39 §).

I detta kapitel finns bestämmelser om

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

Förvaltningsrättens sammansättning

Lagfarna domare

37 a §

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

37 b §

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

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
 2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas för mål som kommit in före ikraftträdandet, om muntlig förhandling eller föredragning i målet påbörjas efter ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs att 20 och 21 §§ lagen (2011:1245) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §²

Beslut om identifiering eller återkallelse får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet gäller eller av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

Överklagandet ska ha kommit in inom två månader från den dag då beslutet meddelades.

I fråga om överklagandet tillämpas bestämmelserna i 67 kap. 19–22, 28–32 och 34–36 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).	I fråga om överklagandet tillämpas bestämmelserna i 67 kap. 19–22, 28–32, 34–36, 37 a och 37 b §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).
--	--

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

21 §³

Beslut om skatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200) som redovisas enligt denna lag eller enligt motsvarande bestämmelser i ett annat EU-land får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet gäller eller av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

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

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

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

¹ Lagens rubrik enligt 2014:942 som träder i kraft den 1 januari 2015.

² Senaste lydelse 2014:942 som träder i kraft den 1 januari 2015.

³ Senaste lydelse 2014:942 som träder i kraft den 1 januari 2015.

Efter remiss har yttranden över betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (SOU 2014:76) lämnats av Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Högsta förvaltningsdomstolen, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Uppsala, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Växjö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Migrationsverket, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, FAR, Näringslivets skattedelegation, Regelrådet, JUSEK, LO-TCO Rättsskydd, Rättstolkarna, Arbetslöshetskassornas samorganisation och Nämndemännens riksförbund.

Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelsen) har avstått från att yttra sig.

Svensk Handel, Skattebetalarnas förening, Transportindustriförbundet, Språkföretagen och Tolksericerådet har beretts tillfälle att yttra sig, men har inte hörts av.

Yttranden har också inkommit från Småföretagarnas arbetslöshetskassa och en privatperson.

Sammanfattning av betänkandet En reformerad domstolslagstiftning (SOU 2011:42)

En grundläggande utgångspunkt för vårt arbete har varit vikten av att domstolarnas självständighet garanteras. Enligt regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Denna självständighet är fundamental för att domstolarna ska kunna fylla sina funktioner i samhället.

Självständighetsfrågan har flera sidor. En sådan är att domstolarna och domarna ska vara skyddade mot otillbörlig påverkan från omvärlden. Detta har föranlett bl.a. att ordinarie domare har ett förstärkt anställningskydd enligt regeringsformen. Regeringsformen föreskriver vidare att bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen i deras organisation och om rättegången ska meddelas i lag. Vi har sett över den nuvarande regleringen och föreslår att vissa bestämmelser som i dag finns föreskrivna i förordning i stället ska föreskrivas i lag. Hit hör bland annat regler om rättens sammansättning.

Förslag till

lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Häri genom föreskrivs att 21 kap. 8 och 9 §§ samt 22 kap. 4–6 §§ fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

4 §¹

Vid prövning av mål om allmän eller förenklad fastighetstaxering består kammarrätt av tre lagfarna ledamöter samt två av de särskilda ledamöter som avses i 5 §. Utevaror av en av de särskilda ledamöterna hindrar dock inte att mål avgörs om tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet.

Utan hinder av vad som sägs i första stycket får regeringen beträffande vissa grupper av ifrågasvarande mål föreskriva, att bestämmelsen om att särskilda ledamöter skall delta vid målens prövning inte skall tillämpas.

Särskilda ledamöter ska inte kallas in till handläggning av

1. mål som rör en rättsfråga som inte kräver teknisk sakkunskap,

2. mål i en serie, om särskilda ledamöter har deltagit, när kammarrätten har avgjort något annat mål i serien, och den fråga som förekommer i målet har prövats i det andra målet, eller

3. mål om taxering av fastighet som utgörs av obebyggd tomt eller som till huvudsaklig del används för bostadsändamål, om det inte på grund av målets art finns skäl för att särskilda ledamöter deltar i handläggningen.

6 §²

Regeringen meddelar närmare föreskrifter angående inkallande av de särskilda ledamöterna till tjänstgöring i kammarrätt samt angående ordnandet av kammarrätts arbete med handläggning av mål om allmän och förenklad fastighetstaxering och därmed sammanhängande frågor.

Särskild ledamot får för tid, under vilken han varit inkallad till tjänst-

¹ Senaste lydelse 2001:1218.

² Senaste lydelse 2001:1218.

Prop. 2017/18:279 göring, ersättning av statsmedel enligt bestämmelser som meddelas av
Bilaga 5 regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

Efter remiss har yttranden över betänkandet En reformerad domstolslagstiftning (SOU 2011:42) lämnats av Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolens ledamöter, Svea hovrätt, Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten för Övre Norrland, Attunda tingsrätt, Nacka tingsrätt, Norrtälje tingsrätt, Solna tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Södertälje tingsrätt, Södertörns tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Eskilstuna tingsrätt, Nyköpings tingsrätt, Gotlands tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Falu tingsrätt, Mora tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Eksjö tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Växjö tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Örebro tingsrätt, Skaraborgs tingsrätt, Blekinge tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Hässleholms tingsrätt, Kristianstads tingsrätt, Lunds tingsrätt, Ystads tingsrätt, Malmö tingsrätt, Halmstads tingsrätt, Varbergs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Alingsås tingsrätt, Borås tingsrätt, Uddevalla tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt, Värmlands tingsrätt, Gävle tingsrätt, Hudiksvalls tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Ångermanlands tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Lycksele tingsrätt, Skellefteå tingsrätt, Umeå tingsrätt, Gällivare tingsrätt, Haparanda tingsrätt, Luleå tingsrätt, Högsta förvaltningsdomstolens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Uppsala, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Växjö, Justitiekanslern, Hyres- och arrendenämnden i Stockholm, Hyres- och arrendenämnden i Malmö, Hyres- och arrendenämnden i Göteborg, Domstolsverket, Domarnämnden, Åklagarmyndigheten, Försvarsunderrättelsesdomstolen, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Statens ansvarsnämnd, Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden), Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelsen), Patentbesvärsrätten, Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), JUSEK, Sveriges domareförbund och Nämndemännens riksförbund.

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att yttra sig, men har inte hörts av.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-06-19

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Lena Moore
samt justitierådet Erik Nymansson

Stärkt rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna

Enligt en lagrådsremiss den 14 juni 2018 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),

3. lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152),

4. lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation,

5. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),

6. lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige David Brandell.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 juli 2018

Närvarande: statsrådet Y Johansson, ordförande, och statsråden
M Johansson, Bucht, Hultqvist, Damberg, Fridolin, Eriksson, Skog

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition 2017/18:279 Stärkt rättssäkerhet i de
allmänna förvaltningsdomstolarna