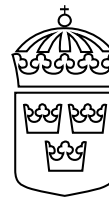


Regeringens proposition

2023/24:131



Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

Prop.
2023/24:131

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 april 2024

Ulf Kristersson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att möjligheten att lämna över mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar ska utökas.

Förslaget innebär att en förvaltningsrätt ska få lämna över ett eller flera av domstolens mål till en annan förvaltningsrätt som får handlägga sådana mål. Detta gäller i de fall det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. På motsvarande sätt ska en kammarrätt få lämna över ett eller flera mål till en annan kammarrätt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Det behövs utökade möjligheter att överlämna mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar	6
5	Det praktiska förfarandet när ett mål ska lämnas över	12
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	13
7	Ekonomiska och andra konsekvenser	14
8	Författningskommentar	15
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar	18
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	21
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	22
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2024	23

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2023/24:131

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

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

Härigenom föreskrivs att 8 a och 14 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §¹

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

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

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

En kammarrätt får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan kammarrätt som får handlägga sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter.

14 §²

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

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2016:1139.

² Senaste lydelse 2016:1139.

En förvaltningsrätt som är migrationsdomstol får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera av migrationsdomstolens mål till en annan domstol som handlägger sådana mål.

En förvaltningsrätt får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan förvaltningsrätt som får handlägga sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2024.

3 Ärendet och dess beredning

Domstolsverket har i en promemoria lämnat förslag till utökade möjligheter att överlämna mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar (Ju2023/00654). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2023/00654).

I denna proposition behandlas promemorians lagförslag.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 29 februari 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

4 Det behövs utökade möjligheter att överlämna mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

Regeringens förslag: Möjligheten att överlämna mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar ska utökas.

En förvaltningsrätt ska få lämna över ett eller flera av domstolens mål till en annan förvaltningsrätt som får handlägga sådana mål, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En kammarrätt ska under motsvarande förutsättningar få överlämna mål till en annan kammarrätt.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Till dessa hör *Centrum för rättvisa*, *Försäkringskassan*, *Förvaltningsrätten i Falun*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Härnösand*, *Förvaltningsrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Riksdagens ombudsmän* och *Skatteverket*. Centrum för rättvisa och Riksdagens ombudsmän påpekar att det finns ett problem med alltför långa handläggningstider vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Flera remissinstanser, däribland Riksdagens ombudsmän och Förvaltningsrätten i Uppsala, lyfter fram vikten av att enskilda får sitt mål avgjort inom skälig tid. Förvaltningsrätten i Uppsala påpekar också att fördelarna för enskilda att få ett avgörande inom rimlig tid överväger nackdelarna av att ett avgörande sker på en domstol på ett längre geografiskt avstånd från den enskilde.

Sveriges advokatsamfund har inget att invända mot förslaget när det gäller överlämnande av mål där muntlig förhandling inte har begärts. I mål där muntlig förhandling har begärts efter ett överlämnande anser advokatsamfundet att det bör förtydligas att kravet på särskilda skäl för ett överlämnande alltid ska anses uppfyllt och att parternas inställning i frågan ska inhämtas. Det behöver också förtydligas vilken domstol som ska besluta om muntlig förhandling. Advokatsamfundet anser även att vid bedömningen av om det finns en avsevärd olägenhet för återlämnande av ett tidigare överlämnat mål ska verksamhetsorten för ett eventuellt ombud för den enskilde beaktas. Samfundet menar också att det skulle behövas ytterligare analys av behovet att göra den tillfälliga möjligheten att lämna över andra mål än migrationsmål permanent. Försäkringskassan påpekar att om det blir aktuellt med muntlig förhandling i ett överlämnat mål är det inte säkert att ärendet kommer att byta enhet inom myndigheten till en med mer geografisk närhet till domstolen. Enligt Försäkringskassan behöver detta inte vara ett problem under förutsättning att förhandlingarna genomförs med videoteknik.

Sveriges Domareförbund avstyrker förslaget och menar att även om det finns processekonomiska fördelar får effektivitetsskäl inte väga tyngre än en för den enskilde förutsebar handläggning av målet. Förbundet anser att rätten till en förutsebar handläggning inte fullt ut tillgodoses genom att den enskilde först i efterhand informeras om att målet ska prövas av en annan domstol än vad som framgår av forumreglerna. Vidare anser förbundet att det finns skäl att värna om närhetsprincipen.

Slutligen lyfter Försäkringskassan fram behovet av dialog mellan domstolen och myndigheten för att kunna planera och fördela resurser om ett stort antal mål ska överlämnas.

Skälen för regeringens förslag

Forumregler för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Vilken allmän förvaltningsdomstol som är behörig att pröva ett mål styrs av forumregler. Om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt (14 § första stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD). För de allmänna förvaltningsdomstolarna gäller att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det aktuella ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs något annat i lag eller förordning (14 § andra stycket LAFD). I förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. finns särskilda forumbestämmelser som pekar ut en specifik förvaltningsrätt som behörig domstol för t.ex. mål om trängselskatt, punktskatt och visering. Särskilda forumbestämmelser finns också i vissa fall i den materiella lagstiftningen. Vilken domstol som är behörig att ta upp ett överklagande till prövning bestäms då vanligen av klagandens hemortskommun. Sådana forumregler har införts för flera av förvaltningsrätternas största målkategorier, såsom skatte- och socialförsäkringsmål (se t.ex. 67 kap. 7 § skatteförfarandelagen [2011:1244] och 113 kap. 14 § socialförsäkringsbalken).

Den domstol som enligt forumbestämmelserna är behörig att pröva ett mål har begränsade möjligheter att lämna över målet till en annan domstol som inte har samma behörighet. Det kan dock göras om det vid mer än en förvaltningsrätt finns flera mål som har nära samband med varandra. Målen får då handläggas vid en av förvaltningsrätterna, om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Vidare får en förvaltningsrätt lämna över ett mål till en annan förvaltningsrätt som handlägger sådana mål, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part (14 § tredje och fjärde styckena LAFD). Motsvarande gäller för kammarrätter (8 a § andra stycket LAFD).

I förarbetena har det uttalats att den generella möjligheten att överlämna mål mellan domstolarna bör förses med begränsningar med hänsyn till domstolarnas sakliga kompetens. Det bör inte vara möjligt att överlämna ett mål om den mottagande domstolen inte handlägger den typen av mål. Det har också framhållits att regeln är avsedd för enskilda fall. Det kan därför inte komma i fråga att tillämpa regeln systematiskt. Inte heller ska regeln utnyttjas för att åstadkomma en utjämning av arbetsbördan mellan olika domstolar (se propositionen Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m., prop. 1997/98:101 s. 99).

Genom en tillfällig lagändring den 1 januari 2017 fick de förvaltningsrätter som även är migrationsdomstolar möjlighet att överlämna migrationsmål och andra mål till övriga förvaltningsrätter, om det behövdes av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kunde göras utan avsevärd olägenhet för någon part. På motsvarande sätt fick Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen) möjlighet att överlämna andra mål än migrationsmål till andra kammarrätter. Syftet med förslagen var att ge domstolarna bättre förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå genom att ta tillvara den samlade kapaciteten hos de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Möjligheten att lämna över andra mål än migrationsmål av hänsyn till domstolens handläggningstider var begränsad i tid och gällde till och med den 31 december 2020. Möjligheten för en förvaltningsrätt som är migrationsdomstol att lämna över ett eller flera migrationsmål till en annan domstol som handlägger sådana mål är permanent (14 § femte stycket LAFD). En förutsättning för att migrationsmål ska få lämnas över enligt den bestämmelsen är att det behövs av hänsyn till migrationsdomstolens handläggningstider och att det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

Det behövs utökade möjligheter att överlämna mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

Målinflödet till de allmänna förvaltningsdomstolarna har varit mycket högt under flera år, framför allt till migrationsdomstolarna. Av promemorian framgår att omloppstiderna, alltså tiden från det att domstolen fått in målet till dess att det har avgjorts, totalt sett har ökat under senare år men även att det är stora skillnader i omloppstider mellan domstolarna. Tillströmningen av mål till förvaltningsrätter och kammarrätter kan

variera kraftigt på ett sätt som inte är förutsebart för domstolarna. Det kan handla om lagändringar eller ny domstols- eller myndighetspraxis som kan bidra till att enskilda domstolar i praktiken blir exklusiva forum för vissa måltyper, vilket ökar domstolens balanser och handläggningstider. Som exempel på förekomsten av detta nämns i promemorian de så kallade hyperhidrosmålen och målen om korttidsstöd. Bilden av att det finns problem med långa handläggningstider vid de allmänna förvaltningsdomstolarna delas av flera remissinstanser, bl.a. *Centrum för rättvisa* och *Riksdagens ombudsmän*.

Det är inte tillfredsställande att en enskild part kan behöva vänta olika länge på att målet ska avgöras beroende på var i landet det ska prövas. I många fall har den enskildes hemortskommun inte heller någon betydelse för vilken förvaltningsdomstol som ska pröva målet, utan behörig domstol bestäms i stället utifrån vilken förvaltningsmyndighet som först har prövat ärendet (jfr 14 § andra stycket LAFD).

Ett sätt att komma till rätta med stigande målbalanser och långa omloppstider är att jämna ut arbetsbördan genom att öka möjligheten för de allmänna förvaltningsdomstolarna att vid behov lämna över mål till varandra. Enligt gällande bestämmelser har en förvaltnings- eller kammarrätt begränsade möjligheter att lämna över ett mål till en annan förvaltnings- eller kammarrätt. Domstolarna kan dessutom bara överlämna enstaka mål i taget. Dagens bestämmelser ger alltså inte domstolarna tillräckligt handlingsutrymme i det här avseendet, vilket leder till att domstolarnas samlade resurser inte fullt ut tas tillvara.

Sveriges Domareförbund lyfter fram att en förutsebar handläggning av ett mål är en viktig rättssäkerhetsgaranti och att effektivitetsskäl inte får väga tyngre samt att det finns skäl att värna den s.k. närhetsprincipen. *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar en analys av behovet av en permanent möjlighet att lämna över andra mål än migrationsmål.

Forumbestämmelser syftar bl.a. till att ge parterna, både enskilda och allmänna, en möjlighet att förutse i vilken domstol ett överklagat mål kommer att handläggas och prövas. Mer flexibla regler om överlämnande av mål innebär i det enskilda fallet alltså ett avsteg från gällande forumbestämmelser. Mer flexibla regler kan även innebära ett avsteg från närhetsprincipen, vilken är särskilt viktig i mål där det ska hållas muntlig förhandling.

Det stora målinflödet till förvaltningsdomstolarna påverkar inte bara domstolarnas arbetssätt och domstolsanställdas arbetssituation utan leder också till långa handläggningstider, vilket i slutändan påverkar enskilda som är i kontakt med domstolen. Regeringen kan konstatera att det är mycket viktigt att enskilda får sitt mål avgjort inom skälig tid. Regeringen delar även Förvaltningsrätten i Uppsalas uppfattning att fördelarna för enskilda att få ett avgörande inom skälig tid i många fall överväger nackdelarna med att målet handläggs på en domstol på ett längre geografiskt avstånd från den enskilde, särskilt som handläggningen i huvudsak är skriftlig. Regeringen vill också lyfta fram att den befintliga regleringen som innebär en möjlighet att lämna över migrationsmål med hänsyn till domstolens handläggningstider har fungerat väl. Den har enligt Riksrevisionen lett till ökad effektivitet vilket har gett migrationsdomstolarna bättre möjlighet att nå regeringens mål (se regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om migrationsdomstolarnas handläggningstider i asyl-

Prop. 2023/24:131 mål, skr. 2021/22:282 s. 5 och 64). Mot bakgrund av den höga och fluktuerande måltillströmningen, antalet balanserade mål och de långa omloppstiderna i de allmänna förvaltningsdomstolarna anser regeringen därför, liksom en majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Justitiekanslern, Förvaltningsrätten i Jönköping* och *Förvaltningsrätten i Uppsala*, att möjligheten att överlämna mål mellan de allmänna förvaltningsdomstolarna bör utökas.

Mål ska få lämnas över om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part

När det gäller hur nya bestämmelser om överlämnande av mål bör utformas föreslås det i promemorian att samtliga förvaltningsrätter och kammarrätter, alltså även de som inte är migrationsdomstolar, ska få lämna över ett eller flera av domstolens mål, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Detta stämmer överens med den reglering som nu finns om migrationsdomstolarnas möjligheter att överlämna mål (14 § femte stycket LAFD). Liksom promemorian anser regeringen att de nya bestämmelserna bör innehålla samma rekvisit som nu gäller för migrationsdomstolarnas möjligheter att överlämna mål. Remissutfallet ger inte heller anledning att göra någon annan bedömning av bestämmelsernas närmare omfattning.

Enligt den nuvarande regleringen får ett mål lämnas över till en annan domstol som ”handlägger sådana mål”. Det gäller oavsett på vilken grund överlämnandet sker. Formuleringen är avsedd att vara en begränsning med hänsyn till domstolarnas sakliga kompetens och innebär att det inte ska vara möjligt att överlämna ett mål till en domstol som normalt aldrig handlägger mål av den aktuella typen (prop. 1997/98:101 s. 99 och 104). Enligt promemorians bedömning är denna begränsning svårmotiverad eftersom den innebär att domstolar som tidigare handlagt en viss måltyp inte längre får ta emot sådana mål om beslutsmyndighetens omlokalisering har gjort att målen inte längre handläggs av den domstolen. För att på ett bättre sätt ta tillvara domstolarnas samlade kompetens och resurser i sådana lägen föreslår promemorian att mål ska få lämnas över om den mottagande domstolen ”får handlägga sådana mål”. Följden av förslaget är att de allmänna förvaltningsdomstolarna får överlämna och ta emot samtliga måltyper, med undantag för sådana måltyper som enligt särskilda föreskrifter ska hanteras av vissa utpekade domstolar, t.ex. migrationsmål. Ingen remissinstans invänder mot förslaget i denna del. Regeringen instämmer i promemorians förslag.

För att ett överlämnande ska få göras föreslås alltså att det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider. Ett överlämnande kan bli aktuellt om det kan antas att målet eller målen inte kan avgöras av den behöriga domstolen inom rimlig tid och att en annan domstol har möjlighet att snabbare avgöra målet eller målen i fråga. Det kan finnas flera olika orsaker till att en domstol behöver flytta över ett eller flera mål. Det kan exempelvis bero på höga målbalanser under en längre tid eller en plötslig ökning av antalet inkomna mål som leder till ökad arbetsbelastning. Det kan också bli aktuellt att flytta mål när handläggningstiderna ökat av andra skäl, t.ex. vakanser eller frånvaro på grund av sjukdom.

När mål ska lämnas över är det inte bara domstolarnas intressen som ska beaktas. En överlämning får bara ske om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon av parterna. Det är domstolens uppgift att bedöma vad som är en avsevärd olägenhet för någon av parterna. Den bedömningen kan i regel göras utan att parternas inställning behöver inhämtas. Det är dock naturligt att domstolen beaktar vilka eventuella komplikationer ett beslut om överlämnande kan innebära innan beslutet fattas. Om det behövs för att fatta ett välgrundat beslut finns det dock inga hinder mot att parternas inställning inhämtas i frågan. Om en muntlig förhandling ska hållas i målet talar det ofta mot ett överlämnande eftersom det generellt sett inte är till fördel för parten att behöva inställa sig vid en domstol långt från partens hemvist. *Försäkringskassan* och Sveriges advokatsamfund ser ett behov av att förtydliga vilka handläggningsåtgärder som behöver vidtas i ett mål i vilket det begärs muntlig förhandling efter ett överlämnande. I promemorian lyfts det fram att det i dessa situationer bör finnas en möjlighet för den mottagande domstolen att återlämna målet men att domstolen innan bör höra med parterna om deras inställning till att hålla muntlig förhandling på den nya domstolsorten. Regeringen vill särskilt uppmärksamma att en muntlig förhandling som sådan redan enligt befintliga regler kan utgöra särskilda skäl för ett överlämnande i ett mål där muntlig förhandling ska hållas och den enskilde befinner sig på en ort som ligger närmare en annan domstol, antingen den behöriga domstolen eller en annan domstol (8 a § andra stycket och 14 § fjärde stycket LAFD, se även propositionen Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål, prop. 2016/17:27 s. 14 och 20). Regeringen anser därför att utgångspunkten i dessa situationer ska vara att ett mål ska lämnas tillbaka till den behöriga domstolen. När det gäller vilka övriga handläggningsåtgärder som behövs i förhållande till parterna i målet och eventuellt behov av samråd med den behöriga domstolen får det avgöras utifrån aktuella bestämmelser i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

När det gäller Sveriges Domareförbunds synpunkt att det skulle vara problematiskt att den enskilde först i efterhand informeras om att en annan domstol ska pröva målet anser regeringen att detta problem inte bör överdrivas. Ett överlämnandebeslut innebär att den överlämnande domstolen har avslutat sin handläggning och skilt målet från sig. Parterna informeras genom beslutet att målet ska lämnas över till en annan domstol (9 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.). Om en enskild part inte är nöjd med att målet lämnas till en annan domstol kan beslutet överklagas (se RÅ 2003 ref. 87 och HFD 2020 not. 23). Det befintliga regelverket ger alltså den enskilde möjlighet att påverka beslutet om överlämnande. I promemorian påpekas det också att det inte finns några hinder mot att den överlämnande domstolen upplyser parterna om att domstolen överväger att lämna över ett mål, även om det inte finns någon formell skyldighet till det. Om överlämnandet rör ett stort antal mål där en och samma part förekommer, typiskt sett en beslutsmyndighet, kan det i många fall vara lämpligt att överväga att föra en sådan dialog. Som *Försäkringskassan* framhåller kan det bidra till att beslutsmyndigheten kan planera och fördela resurser inom myndigheten.

När det gäller behovet av det förtydligande som Sveriges advokatsamfund efterlyser i fråga om det offentliga biträdets rätt till ersättning kan det redan med befintlig reglering uppstå situationer där avståndet mellan den enskilde och biträdet ökar under processen på grund av omständigheter som de inte förfogar över. Ombudets ersättningsanspråk i de fall som nu kan bli aktuella bör bedömas på samma sätt som idag (se prop. 2016/17:27 s. 15 och även propositionen Förlängda möjligheter för migrationsdomstolarna att överlämna mål, prop. 2019/20:19 s. 7).

5 Det praktiska förfarandet när ett mål ska lämnas över

Regeringens bedömning: Nuvarande former för samråd och överlämnande bör gälla även för den nu föreslagna utökade möjligheten att överlämna mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians bedömning. *Försäkringskassan* tillstyrker nuvarande ordning där den överlämnande domstolen fattar ett beslut om överlämnade i varje enskilt mål och tillägger att alternativet att fatta ett gemensamt beslut som omfattar samtliga mål som lämnas över vid samma tillfälle inte är lämpligt ur integritets- och sekretesshänseende.

Förvaltningsrätten i Uppsala påpekar att det kan bli aktuellt att lämna över flera hundra mål samtidigt, vilket skulle kunna innebära en stor administrativ börda om separata beslut ska fattas i varje enskilt mål. Förvaltningsrätten anser att det bör övervägas om det går att åstadkomma en administrativt enklare lösning som beaktar integritetsaspekten. *Förvaltningsrätten i Karlstad* framför liknande synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning: När ett mål lämnas över från en allmän förvaltningsdomstol till en annan fattas ett beslut om överlämnande i varje enskilt mål. Innan ett sådant beslut fattas ska domstolarna samråda med varandra på lämpligt sätt. Domstolarna ska vara överens om att målet ska överlämnas. Om det råder olika meningar i frågan om huruvida målet ska överlämnas, faller frågan. Om målet har överlämnats ska parterna underrättas om det (8 och 9 §§ förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.). Underrättelsen sker genom ett slutligt beslut som expedieras till parterna. Det beslutet innehåller inga andra parter än de som är aktuella i målet.

Som alternativ till att det ska fattas separata beslut i varje enskilt mål förs i promemorian ett resonemang om att ett gemensamt beslut i stället kan fattas för samtliga mål som lämnas över vid ett och samma tillfälle. Enligt promemorian skulle det visserligen kunna innebära en snabbare hantering av överlämnandet men en sådan lösning är enligt promemorian tveksam ur ett dataskyddsperspektiv. I beslutet skulle nämligen parterna i samtliga mål som blir föremål för beslutet behöva anges och inte endast

parterna i det aktuella målet. Ett sådant beslut skulle även behöva skickas till samtliga parter som omfattas av det (13 § förordningen [2013:390] om mål i allmän förvaltningsdomstol och 31 § förvaltningsprocesslagen). I likhet med *Försäkringskassan* konstaterar regeringen att en sådan ordning framstår som problematisk och skulle leda till att personuppgifter synliggörs för fler användare än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med personuppgiftshandlingen. Det är troligt att det skulle stå i strid med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c i Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning och anser, till skillnad från *Förvaltningsrätten i Karlstad* och *Förvaltningsrätten i Uppsala*, att den nuvarande ordningen om att separata överlämnandebeslut ska fattas i varje enskilt mål även ska gälla för den föreslagna utvidgningen av möjligheten att överlämna mål. Även i övrigt delar regeringen promemorians bedömning att nuvarande former för samråd och överlämnande bör gälla för de föreslagna reglerna.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 november 2024.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Promemorian föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Remissinstanserna yttrar sig inte i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 november 2024.

För processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler blir tillämpliga genast efter ikraftträdandet. Det finns därför inte behov av några övergångsbestämmelser.

Regeringens bedömning: Förslaget bedöms leda till minskade kostnader för det allmänna, mer resurseffektivt utnyttjande av Sveriges Domstolars samlade kapacitet och minskad risk för omotiverade anslagsjusteringar. För enskilda parter bedöms förslaget leda till ökad rättssäkerhet och ett snabbare avgörande av målen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians bedömning. Enligt *Försäkringskassan* framgår det inte av promemorian hur många socialförsäkringsmål som kan vara aktuella att lämna över eller med vilken frekvens. Försäkringskassan anser att det därför inte går att beräkna vilka kostnader som kan uppstå. Försäkringskassan påpekar dock att om en större mängd mål överlämnas mellan domstolar på kort tid kan resursfördelning och fördelning av arbetsuppgifter inom myndigheten komma att behöva ändras. *Kammarrätten i Sundsvall* påpekar att det enligt promemorian endast blir fråga om att undantagsvis lämna över mål när det behövs för att uppnå rimligt snabba avgöranden. *Kammarrätten i Jönköping* anför att den utökade möjligheten att överlämna mål inte får användas som ett argument för att inte tilldela de resurser som krävs för att nå rimliga omloppstider. *Kammarrätten* vill därför framhålla att tillskott av resurser är en bättre lösning för att komma till rätta med en ansträngd situation som inte bara är tillfällig. Även *Förvaltningsrätten i Malmö* anför att utgångspunkten bör vara att förvaltningsrätterna ska vara långsiktigt och tillräckligt dimensionerade för att möta sitt eget målinflöde.

Skälen för regeringens bedömning: Genom att utöka möjligheten att överlämna mål mellan de allmänna förvaltningsdomstolarna kan den samlade kapaciteten hos domstolarna bättre tas tillvara. Det förväntas leda till att målen i allmänhet kan handläggas effektivare och att de genomsnittliga omloppstiderna förkortas. Förslaget ger därmed de domstolar som under lång tid har haft höga målbalanser, t.ex. vissa förvaltningsdomstolar som även är migrationsdomstolar, ökad möjlighet att nå regeringens mål för omloppstider.

Genom förslaget kommer förvaltningsdomstolarna att få utökade möjligheter att jämna ut arbetsbelastningen mellan varandra. Det kan förväntas leda till färre visstidsanställningar, vilket sammantaget leder till minskad administration och sårbarhet för enskilda domstolar. Även om det kommer att krävas vissa informationsinsatser och administrativa åtgärder, bedöms förslaget sammantaget leda till ett mer effektivt utnyttjande av Sveriges Domstolars resurser (jfr propositionen *Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål*, prop. 2016/17:27 s. 22). Liksom *Kammarrätten i Sundsvall* påpekar bör förslaget inte innebära någon större påverkan på måltillströmningen till de olika kammarrätterna.

Som *Kammarrätten i Jönköping* och *Förvaltningsrätten i Malmö* anför måste utgångspunkten givetvis vara att de allmänna förvaltningsdomstolarna ska ha tillräckliga resurser för att möta sitt eget målinflöde. Under perioder med särskilt kraftig måltillströmning eller andra omständigheter som tillfälligt påverkar målbalanserna negativt möjliggör dock förslaget

att den samlade kapaciteten hos landets allmänna förvaltningsdomstolar bättre kan tas tillvara, enligt regeringens bedömning. Förslaget förväntas inte medföra ett ökat resursbehov hos domstolarna eller hos andra myndigheter.

Förslaget förväntas inte heller leda till några ökade kostnader eller olägenheter för enskilda parter vars mål kan bli föremål för överlämnande eftersom huvudregeln i förvaltningsprocessen är skriftlig handläggning. I de fall muntlig förhandling begärts i målet av en enskild är det en omständighet som typiskt sett talar mot ett överlämnande. I de fall muntlig förhandling begärs efter att ett mål har lämnats över bör utgångspunkten vara att målet lämnas tillbaka till den behöriga domstolen, om det bedöms vara till fördel för den enskilde. Förslaget kommer därför inte att drabba enskilda parter negativt utan förväntas innebära förbättrade förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå. För enskilda parter kommer det att bidra till ökad rättssäkerhet och ett snabbare avgörande av målen.

Regeringen bedömer att förslaget inte har någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms inte leda till några offentligfinansiella effekter.

8 Författningskommentar

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

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

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

En kammarrätt får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan kammarrätt som får handlägga sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter.

I paragrafen anges förutsättningarna för en kammarrätt att lämna över mål till en annan kammarrätt. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.

I *andra stycket* görs en ändring som innebär att ett mål får lämnas över till en annan kammarrätt som får handlägga sådana mål. Det innebär att måltyper som endast får avgöras av vissa särskilt utpekade förvaltningsdomstolar, t.ex. migrationsmål, inte får lämnas över till en kammarrätt som inte får handlägga sådana mål.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att en kammarrätt får lämna över ett eller flera mål till en annan kammarrätt om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Även i dessa fall förutsätter ett överlämnande att den mottagande kammarrätten får handlägga det eller de mål som ska lämnas över. Den nya grunden för att lämna över mål, att det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider, syftar på förhållandena vid den överlämnande domstolen. Ett överlämnande kan göras om det kan antas att målet eller målen inte kan avgöras inom rimlig tid hos den första kammarrätten och att en annan kammarrätt kan avgöra det snabbare.

Det finns inte något krav på att domstolens handläggningstider ska ligga på en konstaterat hög nivå för att bestämmelsen ska kunna tillämpas. Överlämnande av mål kan också äga rum i förebyggande syfte för att undvika ökade balanser hos domstolen, t.ex. vid vakanser eller sjukdom på arbetsplatsen.

En förutsättning för att mål ska få lämnas över är att det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Detta avser både den enskilda och den allmänna parten. Att det i ett mål har begärts muntlig förhandling är en omständighet som i allmänhet talar emot ett överlämnande. Det är den överlämnande domstolen som ska göra bedömningen om målet kan lämnas över utan avsevärd olägenhet för någon part. Det finns inget krav på, men inte heller något hinder mot, att domstolen dessförinnan ska höra parternas inställning. Parterna kan däremot överklaga beslutet (se RÅ 2003 ref. 87 och HFD 2020 not. 23).

Innan ett mål lämnas över till en annan domstol ska domstolarna samråda med varandra på lämpligt sätt. Om det råder olika meningar i frågan om målet ska överlämnas faller frågan (8 § förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.).

Det *fjärde stycket* motsvarar hittillsvarande tredje stycket.

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

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

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

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

En förvaltningsrätt får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan *förvaltningsrätt* som *får handlägga* sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

Paragrafen reglerar en förvaltningsrätts behörighet och anger förutsättningarna för en förvaltningsrätt att lämna över mål till en annan förvaltningsrätt. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.

Fjärde stycket ändras på så sätt att en förvaltningsrätt får lämna över mål till en annan förvaltningsrätt som får handlägga sådana mål, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Bestämmelsens innebörd är densamma som gäller för en kammarrätts möjlighet att lämna över mål till en annan kammarrätt enligt 8 a § andra stycket, se kommentaren till den bestämmelsen.

I *femte stycket* införs en ändring som innebär att en förvaltningsrätt får lämna över ett eller flera mål till en annan förvaltningsrätt som får handlägga sådana mål, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part. Den hittillsvarande möjligheten för förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar att överlämna migrationsmål utvidgas genom ändringen till att omfatta dels samtliga förvaltningsrätter, dels samtliga måltyper, förutsatt att den mottagande förvaltningsrätten får handlägga målet. Bestämmelsens innebörd i övrigt är densamma som gäller för en kammarrätts möjlighet att lämna över mål enligt 8 a § tredje stycket, se kommentaren till den bestämmelsen.

Sammanfattning av promemorian Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

De senaste årens historiskt höga målinflöde till förvaltningsdomstolarna har lett till stora balanser och långa handläggningstider. Förutom domstolarnas egna resurser finns också möjligheter för domstolarna att tillfälligt låna in personal från varandra och från Domstolsverkets förstärkningsstyrka. Dessa verktyg räcker dock inte till för att hålla handläggningstiderna i målen på rimliga nivåer och en majoritet av förvaltningsdomstolarna når inte regeringens mål för omloppstider.

I vilken domstol ett mål ska prövas styrs av så kallade forumregler. Undantag från forumreglerna kan endast göras i vissa fall. Ett sådant undantag är när domstolar lämnar över mål mellan varandra. Möjligheterna för de allmänna förvaltningsdomstolarna att lämna över mål mellan varandra är mycket begränsade. Idag har endast de förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar en lagstadgad möjlighet att lämna över mål mellan varandra om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider. Det finns ett behov av en större flexibilitet och i promemorian föreslås därför att samtliga förvaltnings- och kammarrätter ska få samma möjlighet som de förvaltningsrätter som också är migrationsdomstolar har att lämna över mål.

Förslaget ger domstolarna förbättrade förutsättningar att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå i målen, även vid en kraftigt ökad måltillströmning. Detta är till fördel för enskilda och minskar kostnaderna för det allmänna. Förslaget bidrar också till ett mer resurseffektivt utnyttjande av Sveriges Domstolars samlade kapacitet.

De utökade möjligheterna att överlämna mål bör träda i kraft snarast.

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

Härigenom föreskrivs att 8 a och 14 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

8 a §¹

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

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

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

En kammarrätt får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan kammarrätt som får handlägga sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter.

14 §²

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

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse SFS 2016:1139.

² Senaste lydelse SFS 2016:1139.

En förvaltningsrätt som är migrationsdomstol får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera av *migrationsdomstolens* mål till en annan *domstol* som *handlägger* sådana mål.

En förvaltningsrätt får också, om det behövs av hänsyn till domstolens handläggningstider och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett eller flera mål till en annan *förvaltningsrätt* som *får handlägga* sådana mål.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan förvaltningsrätter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

Efter remiss har yttranden över promemorian Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar inkommit från Centrum för rättvisa, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Umeå, Förvaltningsrätten i Uppsala, Förvaltningsrätten i Växjö, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Riksdagens ombudsmän, Skatteverket, Sveriges advokatsamfund och Sveriges Domareförbund.

Saco-S och Uppsala universitet har inte inkommit med svar.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-03-19

Närvarande: F.d. justitierådet Sten Andersson samt justitieråden
Ulrik von Essen och Cecilia Renfors

Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar

Enligt en lagrådsremiss den 29 februari 2024 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Peter Munck.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition Överlämnande av mål mellan allmänna förvaltningsdomstolar