

Yttrande angående Betänkandet Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen (SOU 2014:76)

Inledning

Betänkandet innehåller en gedigen genomgång av olika åtgärder för en fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen. Jusek anser att de förslag som lämnas i rapporten är intressanta och instämmer i utredningens bedömningar och slutsatser i stort, särskilt mot bakgrund av vikten av att upprätthålla hög kvalitet i handläggningen av skattemål och en hög kompetens bland landets domare. Ett genomförande av de tankar som redovisas kräver att ytterligare beredningsunderlag tas fram och att genomförandet sker på ett ytterst genomtänkt sätt. Jusek menar att det utifrån denna utredning är svårt att avgöra hur kostnadseffektiva de tänkta förändringarna är.

De synpunkter som Jusek framför i detta yttrande rör frågor, som framförallt berör Juseks yrkesgrupper, och är av mer övergripande art.

Specialisering

Jusek kan konstatera att de överväganden som görs i utredningen angående specialisering på domstolarna i stort ligger i linje med den uppfattning som Jusek tidigare har gett uttryck för. Jusek menar att det ofta är av godo att det finns en möjlighet till olika typer av specialisering. Det är viktigt att behovet av särskild kompetens kan mötas genom domstolsintern specialisering. Vid specialisering handlägger både domare och föredragande framförallt en måltyp. Det kan därmed även ges större möjligheter till kompetensutvecklingsinsatser inom ett visst rättsområde. Av utredningen framgår att många domstolar har uppgett att inriktning mot specialisering på olika sätt kan leda till ökad kvalitet i avgörandena. Jusek instämmer vidare i utredningens resonemang kring ökad rättssäkerhet, ökad flexibilitet, effektivare målhantering och möjligen även ökade rekryteringsmöjligheter, som en följd av specialisering.

Juseks anser således att det kan vara positivt för verksamheten om det införs ökade möjligheter till specialisering inom de allmänna förvaltningsdomstolarna, framförallt vad gäller skattemålshandlingen, även om det samtidigt är viktigt att särskilt domare har en bred generell kompetens. Den uppskattning av hur många mål och domare per domstol som krävs för en specialisering på skatteområdet är svår att uttala sig om, men framstår inte som orimlig. Detta kan vara något som behöver utvärderas längre fram, om utredningens förslag kommer att genomföras. Betydelsen av specialiserade föredragande synes inte ha utretts i samma utsträckning som vikten av specialiserade domare.

Eftersom föredragande och domare arbetar tillsammans och kan utgöra stöd för varandra, kunde frågan om specialisering av skattemålshanteringen ha utretts djupare med hänsyn till detta.

Nedläggning av domstolar

Utredningen föreslår att antalet förvaltningsdomstolar bör utredas. En minskning av antalet förvaltningsdomstolar har dock långtgående effekter för flera andra måltyper, där närhet till domstolen är av betydelse. Eftersom antalet muntliga förhandlingar i förvaltningsrätt avses öka med utredningens förslag, bör behovet av närhet till domstolen inte minska om förslagen genomförs. Ett alternativ skulle möjligen vara en möjlighet att överlämna skattemål mellan domstolar för att underlätta specialisering. Denna modell är dock inte utan nackdelar. Detsamma gäller vid en minskning av antalet förvaltningsdomstolar med bibehållet antal kansliorter. Jusek anser därför inte att det i nuläget finns anledning att närmare utreda antalet allmänna förvaltningsdomstolar.

Antalet lagfarna domare i förvaltningsrätt

Jusek vill inledningsvis efterlysa en tydligare probleminventering avseende de förutsatta bristerna i hanteringen av skattemål som motiverar de föreslagna förändringarna.

Utredningens förslag att utöka möjligheterna till att förstärka rätten med en lagfaren ledamot kan enligt Juseks uppfattning ha vissa fördelar, men även innebära en del nackdelar. Det kan t.ex. vara ett lämpligt inslag i fiskalers utbildning att delta i sådana avgöranden. För det fall det införs en möjlighet till adjunktion i underrätt finns motsvarande fördel. Kvaliteten på dömandet kan också komma att öka. Fler lagfarna domare i en sats kan dock medföra svårare schemaläggning och mer tid bl.a. för domares inläsning. Omloppstiderna kan därför komma att öka, beroende på domarresurserna. Med hänsyn till detta kan man ifrågasätta lämpligheten i att två lagfarna domare även t.ex. ska döma i skattemål av förturskaraktär. Dessa kan visserligen vara av mycket ingripande karaktär, t.ex. betalningssäkring. Det kan dock vara fråga om omfattande material som måste gås igenom på kort tid. Detta kan leda till svårigheter, inte minst på mindre domstolar under t.ex. semesterperioder. Sådana situationer kan visserligen lösas genom att en domare som inte är specialiserad på skattemål deltar i avgörandet. Jusek är tveksam till att man ska införa en huvudregel att antalet lagfarna ledamöter ska utökas generellt när det gäller prövning av skattemål och tullmål. Juseks uppfattning är sammantaget att frågan om rättens sammansättning bör övervägas ytterligare innan eventuella förändringar genomförs.

En ökning av antalet lagfarna domare per mål kan framtvunga en omfördelning av resurser från beredare (föredragande och notarier) till domare. Detta kan i sin tur leda till att domare i större utsträckning än idag måste bereda mål och skriva domar. Detta torde enligt Juseks uppfattning innebära en förändring jämfört med utvecklingen mot en mer renodlad domarroll. Oaktat om detta är önskvärt eller inte verkar det inte ligga i linje med utvecklingen för flertalet övriga måltyper i förvaltningsrätt. Vilken påverkan detta kan ha på den långsiktiga rekryteringen av kvalificerade föredraganden, bör enligt Juseks mening undersökas, liksom behovet av t.ex. skattespecialiserade föredragande.

Regler om muntlig förhandling

Enligt förslaget ska muntlig förhandling ingå i förvaltningsrätt och kammarrätt när det kan antas vara till fördel för utredningen. Eftersom det endast behöver antas att muntlig förhandling kan vara till fördel för utredningen, kan detta bli aktuellt i ett flertal fall. Eftersom utredningen föreslår ökade möjligheter att utöka antalet lagfarna domare vid handläggningen av mål kommer fler lagfarna domare att delta vid många förhandlingar, vilket även detta kan leda till längre omloppstider.

Jusek anser att om förfarandet som huvudregel ska vara skriftligt, dock med utökade möjligheter till muntlig förhandling, det i stället för ordet ”ska” bör vara tillräckligt om ordet ”får” alternativt ”bör” används (jfr 13 § lagen [1996:242] om domstolsärenden).

Förberedande sammanträden

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om förberedande sammanträde. Jusek anser att detta förslag väcker en del frågeställningar. Enligt Juseks uppfattning finns det en risk att handläggningen av ett mål kan förlängas med ett förberedande sammanträde, då det blir ytterligare ett moment i hanteringen av målet. Innan några åtgärder vidtas i denna del bör förslaget utredas ytterligare.

Skriftliga sammanställningar

Processen i allmän förvaltningsdomstol skiljer sig från den i allmän domstol. Det finns inget som hindrar att processen i förvaltningsdomstol sväller efter att en sammanställning sänts ut till parterna. Ett behov av flera sammanställningar i samma mål skulle kunna uppstå. Detta förtar syftet med sammanställningar och medför att de inte fyller samma funktion som i allmän domstol. Möjligheten att göra sammanställningar finns dock till viss del redan idag inom förvaltningsprocessen.

Bör sekretessmålen överklagas till förvaltningsrätten?

Utredningen har lyft fram ett flertal tydliga nackdelar med att flytta prövningen av sekretessmålen till förvaltningsrätt. Jusek instämmer mot den bakgrunden i utredningens bedömning att sekretessmålen även i fortsättningen ska prövas av kammarrätt som första instans.

Övriga förslag; särskilt Överlämnande av mål och Tolkar

Av övriga förslag vill Jusek särskilt tillstyrka förslagen om överlämnande av mål mellan domstolar och om tolkar i allmän förvaltningsdomstol. Särskilt kvaliteten på tolkningen är en viktig rättssäkerhetsfråga som bör prioriteras, även om detta kan medföra ökade kostnader.

Jusek

Magnus Hedberg
Vd

Elisabeth Åberg
facklig förtroendeman, Domstolssektionen