

Justitieutskottets betänkande

1981/82: 10

om ändrade arbetsformer i högsta domstolen m.m. (prop. 1980/81: 154 jämte motion)

Propositionen m. m.

I proposition 1980/81: 154 har regeringen (justitiedepartementet) föreslagit riksdagen att anta genom propositionen framlagda förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1974: 579) om handläggningen av nådeärenden,
3. lag om ändring i lagen (1957: 668) om utlämning för brott,
4. lag om ändring i lagen (1959: 254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge,
5. lag om ändring i lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Rörande propositionens huvudsakliga innehåll hänvisar utskottet till vad som anförs i det följande under rubriken Utskottet på s. 11.

I samband med propositionen behandlar utskottet den med anledning av propositionen väckta motionen 1980/81: 2175 av Jan Bergqvist m. fl. (s). Motionen redovisas på s. 10.

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från högsta domstolen, regeringsrätten, justitiekanslern, riksåklagaren, samtliga hovrätter och kammarrätter samt Sveriges advokatsamfund. Yttrande över motionen har också inkommit från Sveriges domareförbund. Nämndemännens riksförbund har avstått från att yttra sig. Remissyttrandena fogas som *bilaga* till detta betänkande.

De vid propositionen fogade lagförslagen har följande lydelse.

1 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 3 kap. 6 §, 54 kap. 13 §, 55 kap. 4, 7 och 11 §§ samt 56 kap. 4 och 7 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas en ny paragraf, 54 kap. 12 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

6 §¹

Avdelning av högsta domstolen är domför med fem ledamöter. Ej må flera än sju sitta i rätten. I behandling av fråga rörande tillstånd, att talan må komma under högsta domstolens prövning, skola tre ledamöter deltaga. Fråga om prövningstillstånd, som förklarats vilande enligt 54 kap. 11 § första stycket, avgöres dock av de ledamöter som pröva målet.

En avdelning av högsta domstolen är domför med fem ledamöter. Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid eller av besvär över domvilla är avdelningen domför med tre ledamöter, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Detsamma gäller vid prövning av frågor om häktning och reseförbud. Flera än sju ledamöter får inte sitta i rätten.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd skall tre ledamöter delta. Är tillståndsfrågan av enkel beskaffenhet får den avgöras av en ledamot. Frågor om prövningstillstånd som har förklarats vilande enligt 54 kap. 11 § första stycket avgöres dock av de ledamöter som prövar målet.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse och prövning av frågor som avses i 55 kap. 8 § andra stycket första och andra meningarna är avdelningen domför med en ledamot.

54 kap.

12 §²

Vid avgörandet av om prövningstillstånd skall meddelas behöver hänsyn tas endast till omständigheter som har åberopats av sökanden.

¹ Senaste lydelse 1974: 573.

² Förutvarande 12 § upphävd genom 1971: 218.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §³

Föres i mål eller ärende, som väckts vid underrätt, talan mot hovrätts beslut, som ej är slutligt, och har ej i anledning av talan mot hovrättens dom eller slutliga beslut meddelats prövningstillstånd, som enligt 11 § andra stycket gäller även beslutet, *äge vad i 9–11 §§ är stadgat motsvarande tillämpning.*

Förs i mål eller ärende, som väckts vid underrätt, talan mot hovrätts beslut, som ej är slutligt, och har ej i anledning av talan mot hovrättens dom eller slutliga beslut meddelats prövningstillstånd, som enligt 11 § andra stycket gäller även beslutet, *tillämpas 9–12 §§.*

55 kap.

4 §⁴

I revisionsinlagan skall revisionskäranden uppgiva:

1. den dom, mot vilken talan föres;
2. grunderna för revisionstalan med angivande, i vilket avseende hovrättens domskäl enligt kärandens mening äro oriktiga; samt
3. i vilken del domen överklagas och den ändring i domen, som käranden yrkar.

Erfordras prövningstillstånd, *bör* käranden i revisionsinlagan *närma-re* *angiva* de omständigheter han åberopar till stöd för att sådant tillstånd skall meddelas.

Erfordras prövningstillstånd, *skall* käranden i revisionsinlagan *ange* de omständigheter han åberopar till stöd för att sådant tillstånd skall meddelas.

Käranden skall i revisionsinlagan uppgiva de bevis han vill åberopa och vad han vill styrka med varje särskilt bevis. I tvistemål skall käranden, om beviset ej tidigare förebragts, uppgiva anledningen härtill. Åberopar käranden skriftligt bevis, som ej tidigare förebragts, skall det i huvudskrift eller styrkt avskrift fogas vid revisionsinlagan. I revisionsinlagan skall käranden ock angiva, om han vill, att motparten eller i brottmål målsägande eller den tilltalade skall infinna sig personligen vid huvudförhandling i högsta domstolen.

Är i brottmål den tilltalade anhållen eller häktad, skall det angivas.

Revisionsinlagan skall vara egenhändigt undertecknad av käranden eller hans ombud.

7 §

Uppfyller revisionsinlagan ej föreskrifterna i 4 § eller är den eljest ofullständig, skall högsta domstolen förelägga revisions käranden att avhjälpa bristen.

Uppfyller revisionsinlagan ej föreskrifterna i 4 § *första, tredje eller femte stycket* eller är den eljest ofullständig, skall högsta domstolen förelägga revisionskäranden att avhjälpa bristen.

³ Senaste lydelse 1971:218.

⁴ Senaste lydelse 1971:218.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Efterkommes ej föreläggande och består bristen däri, att inlagen ej innehåller bestämt yrkande eller att grunderna för revisionstalan ej äro tydligt angivna, eller är bristen eljest så väsentlig, att inlagen är otjänlig som grund för rättegång i högsta domstolen, skall revisionstalan avvisas.

11 §

Erfordras prövningstillstånd, *bestämme* högsta domstolen, sedan skriftväxlingen avslutats, om sådant tillstånd skall meddelas. *När skäl äro därtill, må frågan upptagas, ehuru skriftväxling ej ägt rum. Innan prövningstillstånd meddelats, må fråga, som avses i 8 § andra stycket, ej upptagas.*

Erfordras prövningstillstånd, *skall* högsta domstolen sedan skriftväxlingen *har* avslutats *bestämma* om sådant tillstånd skall meddelas. *När det finns skäl till det får frågan tas upp trots att skriftväxling inte har ägt rum.*

56 kap.

4 §⁵

I besvärslagan skall klaganden uppgiva:

1. det beslut, mot vilket talan föres;
2. grunderna för besvärstalan; samt
3. den ändring i beslutet, som klaganden yrkar.

Erfordras prövningstillstånd, *bör* klaganden i besvärslagan *närma-re* ange de omständigheter han åberopar till stöd för att sådant tillstånd skall meddelas.

Erfordras prövningstillstånd, *skall* klaganden i besvärslagan *ange* de omständigheter han åberopar till stöd för att sådant tillstånd skall meddelas.

Klaganden skall i besvärslagan uppgiva de bevis han vill åberopa och vad han vill styrka med varje särskilt bevis. Skriftligt bevis, som ej tidigare förebragts, skall i huvudskrift eller styrkt avskrift fogas vid besvärslagan.

Besvärslagan skall vara egenhändigt undertecknad av klaganden eller hans ombud.

7 §

Uppfyller besvärslagan ej föreskrifterna i 4 § eller är den eljest ofullständig, skall högsta domstolen förelägga klaganden att avhjälpa bristen.

Uppfyller besvärslagan ej föreskrifterna i 4 § *första, tredje eller fjärde stycket* eller är den eljest ofullständig, skall högsta domstolen förelägga klaganden att avhjälpa bristen.

Efterkommes ej föreläggande och består bristen däri, att inlagen ej innehåller bestämt yrkande eller att grunderna för besvärstalan ej äro tydligt

⁵ Senaste lydelse 1971:218.

angivna, eller är bristen eljest så väsentlig, att inlagan är otjänlig som grund för rättegång i högsta domstolen, skall besvärstalan avvisas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981. Den nya 54 kap. 12 § gäller ej om fullföljd har ägt rum dessförinnan.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Regeringen kan omedelbart avslå ansökan om nåd, om skäl till bifall uppenbarligen saknas. I annat fall skall regeringen, innan den avgör nådeärende, inhämta yttrande från högsta domstolen eller, när fråga är om mål i vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är sista instans, från regeringsrätten. Den domstol som skall avgiva sådant yttrande är därvid beslutför med tre ledamöter.

Innan regeringen avgör ett nådeärende skall den, om särskild anledning föreligger, inhämta yttrande från högsta domstolen eller, när fråga är om ett mål i vilket regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är sista instans, från regeringsrätten. Den domstol som skall avge ett sådant yttrande är därvid beslutför med tre ledamöter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott

Härigenom föreskrivs att 15–17 och 24 §§ lagen (1957:668) om utlämning för brott skall ha nedan angivna lydelse.

15 §¹

Innan regeringen meddelar beslut i anledning av framställningen, skall yttrande avgivas av riksåklagaren och ärendet prövas av högsta domstolen. Är det uppenbart att framställningen ej bör bifallas, skall den dock omedelbart avslås.

Innan regeringen meddelar beslut i anledning av framställningen, skall yttrande avges av riksåklagaren. Har inte den som avses med framställningen samtyckt till att han utlämnas, skall ärendet dessutom prövas av högsta domstolen. Är det uppenbart att framställningen ej bör bifallas, skall den dock omedelbart avslås.

¹ Senaste lydelse 1975:292.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*16 §²

Riksåklagaren skall till grund för sitt yttrande verkställa erforderlig utredning enligt vad om förundersökning i brottmål är stadgat.

Om tvångsmedel skall gälla vad som i allmänhet är föreskrivet för brottmål. Beslut av rätten gäller tills vidare intill dess högsta domstolen prövat ärendet och, om utlämning enligt dess beslut kan lagligen beviljas, regeringen avgjort ärendet. Talan mot rättens beslut föres genom besvär till högsta domstolen utan inskränkning till viss tid.

Om tvångsmedel gäller vad som i allmänhet är föreskrivet för brottmål. Beslut av rätten gäller tills vidare intill dess ärendet har avgjorts eller högsta domstolen i fall som avses i 15 § har funnit hinder möta mot utlämning. Talan mot rättens beslut förs genom besvär till högsta domstolen utan inskränkning till viss tid.

Den som häktats äger påfordra, att ny förhandling skall äga rum inom tre veckor från det beslut senast meddelats.

17 §³

Sedan utredningen avslutats, överlämnar riksåklagaren ärendet jämte sitt yttrande till högsta domstolen.

Sedan utredningen avslutats, överlämnar riksåklagaren ärendet jämte sitt yttrande till högsta domstolen. Har den som avses med framställningen samtyckt till att han utlämnas, skall ärendet jämte yttrande i stället överlämnas till regeringen.

24 §⁴

Utan hinder av villkor som uppställts för utlämning äger regeringen på framställning av den främmande staten medgiva, att den som utlämnats må ställas till ansvar för annan före utlämningen förövad gärning än den, för vilken utlämning skett, eller utlämnas till annan stat. I fråga om sådan framställning skall i tillämpliga delar gälla vad som är stadgat angående framställning om utlämning.

Medgivande må lämnas allenast om, såvitt handlingarna visa, utlämning för gärningen kunnat lagligen äga rum.

Framgår av inkomna handlingar, att framställningen icke kan lagligen bifallas, eller finner regeringen eljest anledning att icke villfara framställningen, skall den omedelbart avslås. I annat fall prövas frå-

Framgår av inkomna handlingar, att framställningen icke kan lagligen bifallas, eller finner regeringen eljest anledning att icke villfara framställningen, skall den omedelbart avslås. I annat fall prövas frå-

² Senaste lydelse 1975:292.

³ Senaste lydelse 1975:292.

⁴ Senaste lydelse 1975:292.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

gan av högsta domstolen. Finner högsta domstolen att hinder möter, *må* framställningen *icke* bifallas.

gan av högsta domstolen, *om inte den som avses med framställningen har medgivit denna*. Finner högsta domstolen att hinder möter, *får* framställningen *inte* bifallas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

4 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge

dels att 11 § skall upphöra att gälla,

dels att 12 och 18 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 15 a §, av nedan angivna lydelse.

12 §

Till främjande av utredningen och för att säkerställa utlämning må åklagaren, om den gärning för vilken utlämning begäres eller gärning av motsvarande beskaffenhet är i svensk lag belagd med straff, använda och hos rätten påkalla användandet av tvångsmedel enligt vad i allmänhet är föreskrivet för brottmål. Tvångsmedel må användas utan att särskild utredning, utöver vad av framställningen om utlämning framgår, förebragts till stöd för att den som avses med framställningen begått det uppgivna brottet.

Beslut av rätten om användande av tvångsmedel gäller tills vidare intill dess ärendet avgjorts eller högsta domstolen i fall som avses i 11 § funnit hinder mot utlämning möta. Talan mot rättens beslut *föres* genom besvär till högsta domstolen utan inskränkning till viss tid.

Beslut av rätten om användande av tvångsmedel gäller tills vidare intill dess ärendet avgjorts eller högsta domstolen i fall som avses i 15 a § funnit hinder mot utlämning möta. Talan mot rättens beslut *förs* genom besvär till högsta domstolen utan inskränkning till viss tid.

Den som häktats äger påfordra, att ny förhandling skall äga rum inom tre veckor från det beslut senast meddelats.

15 a §

Innan regeringen meddelar beslut i ärendet skall, om det finns särskilda skäl, yttrande inhämtas från högsta domstolen huruvida utlämning kan lagligen beviljas enligt denna lag.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Om det behövs, skall högsta domstolen hålla förhandling. Förhandling får inte vägras, såvida inte tidigare förhör under utredningen måste anses tillräckligt eller saken bedöms vara uppenbar.

Finner högsta domstolen att hinder mot utlämning möter enligt denna lag, får framställningen inte bifallas.

18 §¹

Utan hinder av villkor som uppställts för utlämning äger regeringen på framställning medgiva, att den som utlämnats må ställas till ansvar för annan före utlämningen förövad gärning än den, för vilken utlämning skett, eller utlämnas till annan av de i 1 § omförmälda staterna. I fråga om sådan framställning skall i tillämpliga delar gälla vad i denna lag är stadgat angående framställning om utlämning. Medgivande må lämnas allenast om, såvitt handlingarna visa, utlämning för gärningen kunnat lagligen äga rum.

Framgår av inkomna handlingar, att framställningen icke kan lagligen bifallas, eller finner regeringen eljest anledning att icke villfara framställningen, skall den omedelbart avslås. I annat fall prövas frågan av högsta domstolen, dock endast om det begäres av den som avses med framställningen. Finner högsta domstolen att hinder möter, må framställningen icke bifallas.

Beträffande tillstånd till utlämning till annan än de i 1 § omförmälda staterna skola bestämmelserna i 24 § lagen om utlämning för brott äga tillämpning.

Innan regeringen meddelar beslut i ärendet skall, om det finns särskilda skäl, yttrande över framställningen inhämtas från högsta domstolen. Finner högsta domstolen att hinder möter, får framställningen inte bifallas.

Beträffande tillstånd till utlämning till annan än de stater som avses i 1 § tillämpas 24 § lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

5 Förslag till

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

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

dels att 4 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 4 a §, av nedan angivna lydelse.

¹ Senaste lydelse 1975:294.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Regeringsrätten är delad i två eller flera avdelningar. Avdelningarna är lika behöriga att upptaga mål som regeringsrätten handlägger.

Regeringsrättens ordförande är ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det regeringsråd som regeringen förordnar.

På avdelning dömer fem regeringsråd. Regeringsrätten är dock domför med fyra regeringsråd, om tre av dessa är ense om slutet. Vid behandling av fråga om prövningstillstånd skall tre regeringsråd delta.

4 a §

På avdelning dömer fem regeringsråd. Avdelningen är dock domför med fyra regeringsråd, om tre av dessa är ense om slutet.

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär och avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med tre regeringsråd. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd skall tre regeringsråd delta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

¹ Senaste lydelse 1974:577.

†1 Riksdagen 1981/82. 7 saml. Nr 10

Motionen

I den med anledning av propositionen väckta motionen 1980/81:2175 av Jan Bergqvist m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om lekmanamedverkan i de högsta rättsinstanserna.

I motiveringen till yrkandet behandlar motionärerna verksamheten i högsta domstolen (HD). Domstolen sägs till stor del sysselsätta sig med mål som omsorgsfullt prövats i två instanser och där domen saknar varje prejudikatintresse medan behandlingen av centrala rättsfrågor får vänta. I anslutning till förslagen i propositionen uttalar motionärerna att det är ett allvarligt steg att minska kraven på domförhet, framför allt att införa enmansavgöranden. Föreliggande problem i HD aktualiserar enligt motionärerna frågan om lekmanamedverkan.

Enligt motionärernas mening skulle en lekmanamedverkan kunna förbättra HD:s arbete på flera sätt. Den kan enligt motionärerna ge en mera allsidig diskussion och ett bättre beslutsunderlag t. ex. när domstolen skall (1) välja ut de mål som bör prövas med hänsyn till det allmänna intresset av prejudikat, (2) yttra sig i nådeärenden, (3) avgöra om någon skall uteslutas ur advokatsamfundet och (4) pröva mål i vilka HD är första och enda instans. Förslag till lekmanamedverkan bör enligt motionärerna utformas av rättegångsutredningen.

Utskottet

Inledning

Under en följd av år har antalet mål i högsta domstolen (HD) ständigt ökat. Ökningen gäller främst ansökningar om prövningstillstånd men tendensen har varit i stort sett densamma generellt sett. Antalet ledamöter i HD har emellertid inte ökat i takt med måltillströmningen. Följden har blivit att arbetsbelastningen på ledamöterna nu är besvärande stor. Bl. a. måste en oproportionerligt stor del av arbetstiden ägnas åt ställningstagande till ansökningar om prövningstillstånd, s. k. dispensprövningar. Nuvarande pressade arbetsförhållanden torde komma att bestå under överskådlig tid, om inte särskilda åtgärder vidtas för att nedbringa arbetsbelastningen.

Inom HD tillsattes år 1979 en arbetsgrupp för att se över arbetsförhållandena. På förslag av arbetsgruppen har en del ändringar skett i arbetsordningen och i de rutiner som i övrigt tillämpas i HD. De lättnader som dessa har fört med sig har emellertid inte kunnat bli annat än marginella. Arbetsgruppen har därför i samråd med justitiedepartementet tagit upp frågan i vad mån det skulle vara lämpligt att genom lagstiftning söka påverka målantalet och arbetsformerna i HD. Arbetsgruppen har vid detta arbete utökats med en representant för vardera regeringsrätten och justitiedepar-

tementet. Resultatet av arbetsgruppens överväganden har redovisats i departementspromorian (Ds Ju 1980: 12) Högsta domstolens och regeringsrättens arbetsformer.

Promemorian har remissbehandlats. Regeringens förslag i propositionen bygger på förslagen i promemorian och remissbehandlingen därav.

Genom tilläggsdirektiv den 9 juli 1981 till rättegångsutredningen (Ju 1977:06) har utredningens uppdrag utvidgats till att omfatta en översyn av överrättsprocessen, bl. a. systemet för överklagande till HD. Syftet med översynsarbetet i denna del bör vara att söka ytterligare begränsa tillströmningen av mål. I tilläggsdirektiven aktualiseras också frågan om prejudikatbildningen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar av HD:s arbetsformer och av domstolens befattning med nåde- och utlämningsärenden. Syftet med förslaget är att komma till rätta med nuvarande besvärliga arbetsförhållanden i HD och ge vidgat utrymme för ledamöterna att kunna ägna sig åt den dömande verksamheten. Det föreslås bl. a. att HD vid avgörande av frågor angående prövningstillstånd skall vara domför med en ledamot när tillståndsfrågan är av enkel beskaffenhet. På motsvarande sätt skall HD vid ansökningar angående resning m. m. kunna vara domför med tre ledamöter mot f. n. minst fem. Vidare föreslås att den som söker prövningstillstånd skall vara skyldig att ange på vilken grund han anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Även för regeringsrättens del föreslås en minskning av befattningen med nådeärenden och vissa jämkningar av sammansättningsreglerna.

De nya reglerna har föreslagits träda i kraft den 1 juli 1981.

Överväganden med anledning av propositionen

Den stora tillströmningen av mål till HD skapar svårigheter för domstolens ledamöter att i önskvärd omfattning koncentrera sig på HD:s främsta uppgifter sådana de lades fast genom 1971 års fullföljdsreform (prop. 1971:45, JuU 7, rskr 163), dvs. att sörja för den prejudikatbildande verksamheten och därigenom vårda rättsenhetligheten. Det är enligt utskottets mening otillfredsställande att ledamöterna såsom f. n. får ägna omkring hälften av arbetstiden åt prövning av dispensansökningar, särskilt som det stora flertalet sådana ansökningar är av det slaget att det över huvud taget inte finns någon utsikt att dispens skall kunna beviljas.

En i och för sig nära till hands liggande möjlighet att bereda lättnad i arbetsförhållandena skulle vara att öka antalet ledamöter i domstolen. En sådan tanke, som skulle strida mot intentionerna bakom 1971 års reform, måste emellertid avvisas, eftersom möjligheterna att sörja för enhetlighet och konsekvens i rättskipningen minskar i samma mån som antalet ledamöter ökas. Mot en sådan lösning talar också svårigheterna att rekrytera

ett stort antal domare med de kvalifikationer som bör fordras av en ledamot i HD (se SOU 1969: 41 s. 47). Även andra möjligheter att förbättra arbetssituationen finns, t. ex. genom begränsningar av måltillströmningen. Frågan härom kräver dock ingående överväganden, som det ankommer på rättegångsutredningen att göra.

Regeringsförslaget är i stället inriktat på att — med framhållande av HD:s ställning som prejudikatinstans — nedbringa den sammanlagda arbetsbördan genom att sänka kravet på antalet ledamöter som skall delta i avgörandena.

Särskilt intresse tilldrar sig då regleringen i fråga om domförhet vid dispensprövningen. Detta beror bl. a. på att antalet dispensansökningar trots 1971 års fullföljdsreform som förut sagts alltjämt är mycket stort och att en stor majoritet av dem är enkla att avgöra; i de flesta finns det över huvud taget inte någon fråga av prejudikatintresse. Och det är naturligtvis — på grund av ärendenas frekvens — på detta område som några mera betydande vinster står att göra genom ändrade domförhetsregler.

Förslaget i propositionen i denna del innebär att den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 6 § rättegångsbalken att tre ledamöter skall delta vid behandling av frågor om prövningstillstånd mjukas upp så att tillståndsfrågan — om den är av enkel beskaffenhet — får avgöras av en ledamot. En sådan reglering har under remissbehandlingen av departementspromemorian godtagits av de flesta remissinstanserna. Också utskottet finner att den bör godtas. Med anledning av den tveksamhet mot förslaget som yppats från några håll — också i motion 2175 och under utskottets remissbehandling av den — vill utskottet dock tillägga att den nya ordningen bör följas med uppmärksamhet och — sedan tillräcklig erfarenhet vunnits — utvärderas i lämpligt sammanhang.

När det gäller HD:s arbete med dispensprövning vill utskottet fästa uppmärksamheten på de ändringar som föreslås i propositionen i fråga om dispensansökningars innehåll. Ändringarna innebär att sökanden uttryckligen åläggs att ange den grund han åberopar till stöd för prövningstillstånd samt att möjlighet öppnas för domstolen att vid prövningen ta hänsyn enbart till omständigheter som har åberopats av sökanden. En sådan ordning är enligt utskottets mening ägnad att inskräpa domstolens ställning som prejudikatinstans och torde, som föredragande statsrådet anför, på sikt kunna medföra en minskning av antalet ogrundade dispensansökningar. I sammanhanget vill utskottet understryka vikten av att man i det fortsatta översynsarbetet noga prövar möjligheterna att utan kränkningar av rättssäkerhetsintressena ytterligare begränsa tillströmningen av mål till HD.

Med det sagda tillstyrker utskottet bifall till förslagen i propositionen såvitt gäller prövningstillstånd i HD. En redaktionell jämkning bör dock vidtas i förslaget till 3 kap. 6 § rättegångsbalken. Övriga förslag i propositionen föranleder inget särskilt uttalande från utskottets sida utöver det att ikraftträdandet bör bestämmas till den 1 januari 1982.

Överväganden med anledning av motionen

I motion 2175 aktualiseras frågan om lekmanamedverkan i de högsta rättsinstanserna. Motionärerna inriktar sig på lekmanamedverkan i HD, och de anser att sådan medverkan skulle ge en mera allsidig diskussion och ett bättre beslutsunderlag i domstolens arbete att välja ut mål av prejudikatintresse, att avge yttrande i nådcärenden, att avgöra om någon skall uteslutas ur advokatsamfundet och att pröva mål som första och enda instans. Motionen mynnar ut i en begäran om tillkännagivande av vad som anförts i motionen.

Frågan om medverkan i någon form av lekmän i rättskipningen i de båda högsta domstolarna har i lagstiftningssammanhang tidigare behandlats endast vid något enstaka tillfälle. Under förarbetena till rättegångsbalken berördes frågan om lekmän i HD av processkommissionen i dess betänkande (SOU 1926: 31) Rättegångsväsendets ombildning, Första delen. Processkommissionen uttalade att det av naturen hos HD:s uppgift följer att något deltagande från lekmäns sida inte kan ifrågakomma där. I motioner till 1957 års riksdag togs upp frågan om regleringen av fullföljden i brottmål till HD. Som ett alternativ föreslogs i motionerna en ordning enligt vilken en särskild domstolskommitté skulle avgöra ansökningar om prövningstillstånd. I en sådan kommitté skulle ingå lekmän och HD vara i minoritet. Vederbörande utskott avstyrkte i sitt av riksdagen godkända utlåtande bifall till motionerna och uttalade i denna del bl. a. att det är utom tvivel att HD:s handläggning av dispensfrågor inte kan ersättas av prövning i en kommitté av föreslagen sammansättning (ILU 1957: 27).

Under justitieutskottets remissbehandling av den nu aktuella motionen har motionsförslaget avstyrkts av samtliga remissinstanser, även om från ett håll har uttalats att tanken på lekmanamedverkan i HD och regeringsrätten rent principiellt är tilltalande.

I yttrandet från HD lämnas en utförlig redogörelse för beskaffenheten och frekvensen av de mål- och ärendegrupper som det ankommer på HD att handlägga. I yttrandet belyses också de skäl som kan föreligga för och emot lekmanamedverkan i skilda slag av mål och ärenden. Enligt HD:s mening framstår det som uppenbart, att de behov och fördelar vilka i allmänhet kan anföras som skäl för en lekmanamedverkan inom rättskipningen inte kan anses vara för handen beträffande mer än en ytterst ringa del av HD:s verksamhet. Enligt vad HD vidare bl. a. anför måste det konstateras att förutsättningarna för en meningsfull medverkan från lekmäns sida vid prövningen av dispensansökningar, resningsansökningar, besvär över domvilla och ansökningar om återställande av försutten tid är så ytterst begränsade att värdet av en sådan medverkan inte kan uppväga de betydande nackdelar som skulle vara förknippade med den ifrågasatta ändrade sammansättningen av domstolen. Vad nu har sagts gäller enligt HD i all synnerhet i fråga om dispensprövningen där en kraftig nedgång i

avverkningstakten och ökning av målbalansen inte skulle kunna undvikas. En sådan utveckling skulle enligt HD komma att stå i direkt strid med de strävanden som ligger bakom propositionens förslag till ändringar av den nuvarande ordningen. Den skulle nämligen medföra att hittillsvarande ansträngningar att vidmakthålla en hög målavverkning ointetgjordes.

Regeringsrätten erinrar om de överväganden som ledde till att medverkan av lekmän i hovrätt och kammarrätt infördes år 1977. Regeringsrätten pekar bl. a. på att departementschefen i prop. 1975/76: 173 beträffande kammarrätterna anförde att redan den i regel skriftliga handläggningsformen gör det svårare för lekmännen att komma till sin rätt och att frågor om bevisvärdering o. d., där lekmannasynpunkter av hävd ansetts ha särskilt värde, förekommer mera sparsamt i de typer av mål som dominerar i kammarrätterna. Enligt regeringsrättens mening gäller det som då uttalades om lekmanamedverkan i överrätt, särskilt kammarrätt, i ännu högre grad beträffande regeringsrätten.

Med utgångspunkt i att HD:s och regeringsrättens funktioner i instanssystemet skall vara inriktad på prejudikatbildning konstaterar *justitiekanslern* att det förut återgivna uttalandet av processkommissionen alltså har giltighet.

Utskottet vill som bakgrund till sitt ställningstagande erinra om att rättskipningen i HD och regeringsrätten är av en annan karaktär än rättskipningen i andra domstolar. Detta sammanhänger bl. a. med begränsningarna i rätten att fullfölja talan till HD och regeringsrätten och därav att dessa i princip har ställning av prejudikatinstanser.

Ett viktigt argument för medverkan av lekmän i rättskipningen är att den vidgade insyn i domstolarnas verksamhet som följer därmed är ägnad att vidmakthålla allmänhetens förtroende för verksamheten. Detta skäl saknar emellertid enligt utskottets mening ensamt bärkraft när det gäller den speciella, mycket kvalificerade form av rättskipning som bedrivs i HD och regeringsrätten. Av avgörande betydelse när frågan om lekmanamedverkan i andra domstolar övervägts har varit uppfattningen att sådan medverkan är av särskilt värde när det gäller bevisvärderingsfrågor, skälighetsavvägningar och – i brottmål – vid val av påföljd. Som påvisats vid remissbehandlingen av motionen är emellertid – med hänsyn till arten av HD:s och regeringsrättens arbetsuppgifter – förutsättningarna för en meningsfull sådan medverkan där utomordentligt begränsade. Sammanfattningsvis finner utskottet att det saknas skäl att låta frågan om lekmanamedverkan i HD och regeringsrätten övervägas ytterligare, och utskottet avstyrker bifall till motionen.

I anslutning till att motionärerna betonar angelägenheten av prejudikatbildning vill utskottet erinra om att rättegångsutredningen genom tilläggsdirektiv nyligen fått i uppdrag att ta upp frågan hur man skall få till stånd fler vägledande avgöranden på de områden där det är önskvärt med prejudikat. Utskottet vill uttala sin anslutning till den härvid framförda tanken

att särskilt överväga frågan om införande av någon form av lagförklaringsinstitut, varigenom HD och regeringsrätten skulle kunna meddela auktoritativa tolkningsbesked i särskilt betydelsefulla rättsfrågor.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen antar 3 kap. 6 § i det genom proposition 1980/81:154 framlagda förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken med den ändringen att lagrummet erhåller följande som *Utskottets förslag* betecknade lydelse:

Regeringens förslag

Utskottets förslag

3 kap.

6 §

En avdelning av högsta domstolen är domför med fem ledamöter. Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid eller av besvär över domvilla är avdelningen domför med tre ledamöter, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Detsamma gäller vid prövning av frågor om häktning och reseförbud. Flera än sju ledamöter får inte sitta i rätten.

Avdelning av högsta domstolen är domför med fem ledamöter. Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid eller av besvär över domvilla är avdelningen domför med tre ledamöter, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Detsamma gäller vid prövning av frågor om häktning och reseförbud. Flera än sju ledamöter får inte sitta i rätten.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd skall tre ledamöter delta. Är tillståndsfrågan av enkel beskaffenhet får den avgöras av en ledamot. Frågor om prövningstillstånd som har förklarats vilande enligt 54 kap. 11 § första stycket avgörs dock av de ledamöter som prövar målet.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse och prövning av frågor som avses i 55 kap. 8 § andra stycket första och andra meningarna är avdelningen domför med en ledamot.

2. att riksdagen antar det under moment 1 nämnda lagförslaget i den mån det inte omfattas av utskottets hemställan där, dock med den ändringen att ikraftträdandet bestäms till den 1 januari 1982,
3. att riksdagen antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden, dock med den ändringen att ikraftträdandet bestäms till den 1 januari 1982,

4. att riksdagen antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott, dock med den ändringen att ikraftträdandet bestäms till den 1 januari 1982,
5. att riksdagen antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, dock med den ändringen att ikraftträdandet bestäms till den 1 januari 1982,
6. att riksdagen antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, dock med den ändringen att ikraftträdandet bestäms till den 1 januari 1982,
7. att riksdagen avslår motion 1980/81:2175.

Stockholm den 10 november 1981

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp) och Stina Eliasson (c).

Remissyttranden över motion 1980/81: 2175

Högsta domstolen

— — —

Ett övergripande motiv för lekmäns medverkan inom skilda områden av samhällslivet är att tillgodose medborgarnas naturliga krav på insyn, kontroll och medinflytande. En ökad insyn är i regel också ägnad att stärka allmänhetens förtroende för den myndighetsutövning det gäller och att motverka uppkomsten av misstankar om bristande objektivitet eller ovidkommande hänsynstaganden.

För rättsskipningens del utgör medverkan av lekmän en värdefull del av svensk rättstradition. Den har av ålder funnits i den formen att lekmän såsom nämndemän ingått i de lokala domstolarna på landet. Senare infördes samma ordning för städernas del. Den lokala anknytningen har inneburit att verksamheten fått en bred förankring i samhället.

Utvecklingen i samhället har tid efter annan medfört förändringar beträffande nämndemäns medverkan i domstolarna. Rättsskipningens ökade omfattning har sålunda föranlett att det antal nämndemän som skall ingå i domstolarna vid avgörande av olika slag av mål efter hand nedbringats. Vidare har de typer av mål som avgörs med nämnd minskats till antalet. En förändring i motsatt riktning innebär den år 1977 införda ordningen med nämndemän i vissa mål i hovrätterna. Kännetecknande för de antydda förändringarna kan sägas vara att medverkan av nämnd ansetts böra förekomma vid de typer av avgöranden där sådan medverkan är av särskilt värde.

Som exempel på vad lekmän särskilt kan tillföra domstolen genom sin medverkan har främst anförts Orts- och personkännedom, allmän livserfarenhet och förtrogenhet med allmänt rådande värderingar samt kännedom om skilda områden av det praktiska livet. Lekmännens medverkan har ansetts vara värdefull framför allt i brottmål och i tvistemål på familjerättsens område. Den har betonats vara av särskild betydelse när det gäller bevisvärderingsfrågor, skälighetsavvägningar och för brottmålsens del vid påföljdsvalet (jfr prop. 1975/76: 153 s. 44).

Beträffande frågan om medverkan av nämndemän i Högsta domstolen bör inledningsvis framhållas att bedömningen i hög grad påverkas av det förhållandet att domstolen efter 1971 års fullföljdsreform (prop. 1971: 45, JuU 7, rskr 163) är att betrakta såsom en renodlad prejudikatinstans. Prövningen i HD har därmed fått en annan karaktär än prövningen i övriga domstolar.

I det följande behandlas olika mål- och ärendegrupper i HD var för sig.

Beträffande omfattningen av verksamheten hänvisas till nedanstående uppställning.

Antal slutligt handlagda mål och ärenden

	1977	1978	1979 ¹	1980 ¹	1981 (till 30.6)
<i>Mål- och ärendegrupper</i>					
1. mål som tillståndsprövas	1 937	1 925	2 230	2 411	1 459
2. mål som sakprövas sedan prövningstillstånd med- delats	194	165	168	144	113
därav efter huvudförhandling	39	25	20	23	23
3. mål som sakprövas utan att prövningstillstånd medde- lats (t.ex. där hovrätt är första instans — 54 kap. 9 § 1 st. och 2 kap. 2 § RB — eller där talan i mål om allmänt åtal förs av RÅ, JK eller JO — 54 kap. 9 § 2 st. RB), utom mål om ansvar m. m., vari talan skall väckas direkt i HD (se 10)	48	63	43	96	36
4. ärenden om resning	179	203	140	183	106
5. ärenden om besvär över dom- villa	8	6	14	17	7
6. ärenden om återställande av försutten tid	40	64	66	79	44
7. utlämningsärenden (av rege- ringen överlämnade ärenden för yttrande)	38	51	47	52	31
8. nådeärenden (av regeringen överlämnade ärenden för yttrande)	983 ²	626 ²	407	323	107 (till 1.4)
9. advokatärenden (till HD över- klagade frågor om inträde i advokatsamfundet eller om disciplinära åtgärder mot advokat)	1	5	4	4	4
10. mål om ansvar m. m. vari talan skall väckas direkt i HD (12 kap. 3 § och 8 § RF och 3 kap. 3 § RB)	—	—	—	—	—

¹ Det s. k. samemålet tog en av HD:s avdelningar helt i anspråk under en stor del av tiden.

² Ärenden som rörde lydnadsbrott, rymning och brott mot vapenfrilagen utgjorde en mycket stor del av hela antalet.

Av målen i HD utgör de i vilka en *tillståndsprövning* först skall ske omkring 85 procent av det totala antalet. Ifrågavarande prövning, den s. k. dispensprövningen, tar i anspråk en mycket stor del av ledamöternas arbetstid. Prövningen skall främst gå ut på att avgöra om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att talan prövas av HD (prejudikatdispens, 54 kap. 10 § första stycket 1 rättegångsbalken, RB). Fråga är således inte om en dömande verksamhet i egentlig mening. Det säger sig självt att dispensprövningen förutsätter ingående kunskap om och överblick över den lagstiftning, praxis och doktrin som finns på ifrågavarande rättsområde. Undantagsvis kan prövningstillstånd också meddelas i fall där det inte

finns något prejudikatintresse. Det krävs då att det föreligger synnerliga skäl till en prövning av HD, såsom att det föreligger grund för resning, att domvillan har förekommit eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag (extraordinär dispens, 54 kap. 10 § första stycket 2 RB). Även i dessa fall är prövningen i allmänhet av utpräglat rättslig karaktär och förutsätter förtrogenhet med i synnerhet den processuella regleringen. I flertalet fall då prövningstillstånd söks under hänvisning till sådan extraordinär dispensgrund har revisionskäranden i första hand åberopat att också prejudikatintresse föreligger.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts kan till en början konstateras, att dispensprövningen nästan aldrig innefattar sådan prövning där lekmanas synpunkter ansetts vara av värde. För den händelse lekmän skulle medverka vid dispensprövning måste vidare förutsättas att föredragningen av dispensansökningar ändras radikalt i förhållande till vad som nu gäller. Eftersom deltagande ledamöter genom sin på förhand gjorda inläsning av det s. k. trycket (jfr den aktuella propositionen s. 29) inte bara tagit del av däri förekommande rättsutredning utan även haft möjlighet att vid behov komplettera denna, kan revisionssekreteraren f. n. vid föredragningen i allmänhet underlåta att lämna någon mera ingående muntlig redogörelse för tillämpliga rättsregler och i sammanhanget relevanta rättsfall. Det är inte praktiskt möjligt och inte heller ändamålsenligt att bibehålla en sådan ordning om lekmän skulle delta i handläggningen. En meningsfull föredragning skulle i sådant fall kräva en tidsåtgång och ett ökat förberedelsearbete från revisionssekreterarens sida som säkerligen skulle medföra att avverkningstakten per föredragningsdag skulle minska mycket kraftigt.

HD:s egentliga uppgift, *sakprövningen* av mål, omfattar förutom de mål i vilka prövningstillstånd meddelats även det mindre antal mål i vilka sakprövning inte är beroende av sådant tillstånd (t. ex. i fall då hovrätt varit första instans eller när talan i mål om allmänt åtal föres av riksåklagaren, justitiekanslern eller justitieombudsman). Det är här f. n. sammanlagt fråga om drygt ett par hundra mål per år. Av dessa utgör i genomsnitt något mer än en fjärdedel tvistemål, mindre än en fjärdedel brottmål och omkring hälften besvärsmål. Det övervägande antalet tvistemål och nästan alla besvärsmålen har i tidigare instanser handlagts utan medverkan av lekmän. Antalet mål i HD som avgjorts efter huvudförhandling har under senare år uppgått till omkring 25 per år. Flertalet av dessa är brottmål i vilka nämnd tidigare medverkat i såväl tingsrätt som hovrätt. Vid den prövning som sker i HD, i både tvistemål och brottmål, har bevisvärderingen i allmänhet en underordnad betydelse. Till detta bidrar för tvistemålens del bestämmelsen i 55 kap. 13 § första meningen RB om den starkt beskurna möjligheten att åberopa bevis som inte tidigare har förebragts i målet. Av särskilt och generellt intresse i sammanhanget är dock främst den mycket restriktiva regeln i 35 kap. 13 § andra stycket RB om förnyad bevisupptagning i HD och den s. k. tilltrosbestämmelsen i 55 kap. 14 § RB,

vilken innebär att hovrättens värdering av tilltrosbevisning i princip inte får frångås annat än när synnerliga skäl föreligger därtill. Eftersom en viss bestämd rättsfråga i regel utgjort skälet för att målet skall tas upp av HD är tonvikten vid förhandlingen och prövningen som regel koncentrerad kring den rent rättsliga argumentationen. Antalet brottmål i vilka valet av påföljd har en mera central betydelse är ringa.

Angående *prövningen av resningsansökningar* kan först hänvisas till vad som har anförts därom i den promemoria som har fogats till den aktuella propositionen. Det bör vidare här understrykas att HD:s befattning med sådana ansökningar inte medför en omprövning av målet i sak utom när resning beviljats i tvistemål eller i brottmål till den tilltalades förmån och saken finnes uppenbar (58 kap. 7 § första stycket RB). Innebörden av sistnämnda rekvisit är att utgången i målet i sådant fall i praktiken inte kan vara föremål för några delade meningar. I andra fall då resning beviljats skall målet tas upp på nytt av den rätt som sist har dömt i det. I de relativt få fall, där just frågan huruvida resning skall beviljas vållar tveksamhet, är utrymmet för skälighetsbedömningar i allmänhet begränsat.

Besvär över domvilla liksom ansökningar om *återställande av försutten tid* avgörs efter en prövning som främst har sin utgångspunkt i skilda processrättsliga bestämmelser och en omfattande rättspraxis och doktrin.

I *utlämningsärenden* omfattar HD:s prövning frågan om utlämning lagligen kan ske, dvs. huruvida vissa i den tillämpliga lagstiftningen uppställda villkor för utlämning är uppfyllda. Såvitt gäller utlämning till annat nordiskt land enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge ger denna granskning i regel inte något utrymme för annat än rent formella bedömningar. I ärenden om utlämning till utomnordiskt land enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott kan motsvarande prövning däremot inte sällan förutsätta ställningstaganden i skilda svårbedömda frågor vilka, utom i undantagsfall, är av rättslig natur. HD:s prövning skall utmynna i ett yttrande till den instans som slutligt avgör utlämningsfrågan, nämligen regeringen. Yttrandet är bindande för regeringen endast om HD funnit att hinder föreligger mot utlämningen. I övriga fall ankommer det således på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar företa den lämplighetsprövning som lagstiftningen och eventuellt tillämplig traktat medger.

I fråga om *nådeärenden* är HD endast remissmyndighet. HD avgör sålunda inte huruvida nåd skall beviljas utan avger ett yttrande till regeringen, som aldrig är bunden av yttrandet. I övrigt kan i detta sammanhang också hänvisas till vad som från HD:s sida framhölls under remissbehandlingen av en i december 1955 inom justitiedepartementet upprättad promemoria med förslag till ändrad behandling av nådeärendena (se den nu aktuella propositionen s. 33).

Antalet *advokatärenden* uppgår sällan till fler än fem per år och utgör därmed endast en mycket liten del av de fall där frågor om inträde i

advokatsamfundet eller om disciplinära åtgärder mot advokat har varit aktuella.

Angående *mål om ansvar m.m., vari talan skall väckas direkt i HD*, skall här endast noteras att ett sådant mål senast behandlades i HD år 1960.

Mot bakgrund av den gjorda översiktliga genomgången av de mål- och ärendegrupper som HD har att handlägga framstår det enligt HD:s mening till en början som uppenbart, att de behov och fördelar vilka i allmänhet kan anföras som skäl för en lekmanamedverkan inom rättsskipningen inte kan anses vara för handen beträffande mer än en ytterst ringa del av HD:s verksamhet.

Det måste sålunda enligt HD:s uppfattning konstateras att förutsättningarna för en meningsfull medverkan från lekmäns sida vid prövningen av *dispensansökningar, resningsansökningar, besvär över domvilla och ansökningar om återställande av försutten tid* är så ytterst begränsade att värdet av en sådan medverkan inte kan uppväga de betydande nackdelar som skulle vara förknippade med den ifrågasatta ändrade sammansättningen av domstolen. Vad nu har sagts gäller i all synnerhet i fråga om dispensprövningen där en kraftig nedgång i avverkningstakten och ökning av målbalansen inte skulle kunna undvikas. En sådan utveckling skulle komma att stå i direkt strid med de strävanden som ligger bakom propositionens förslag till ändringar av den nuvarande ordningen. Den skulle nämligen medföra att hittillsvarande ansträngningar att vidmakthålla en hög målavverkning omintetgjordes.

Beträffande *utlämningsärendena* finns med hänsyn till att där i huvudsak är fråga om en laglighetsprövning inte skäl att införa lekmanamedverkan. För *nådeärendenas* del bör främst framhållas att beslutet i ärendet fattas av regeringen och att denna har möjlighet att genom remiss även till andra organ erhålla underlag för sitt avgörande. I fråga om både utlämnings- och nådeärendena bör slutligen tilläggas, att antalet sådana ärenden kommer att avsevärt minska om den aktuella propositionen antas.

I HD handläggs få *advokatärenden*. Enligt uppgift pågår f. n. överväganden inom såväl advokatsamfundet som regeringskansliet om behovet av lekmanamedverkan i den instans där samtliga frågor som kan bli aktuella i sådana ärenden handläggs. Mot bakgrunden härav finns enligt domstolens mening inte anledning att överväga någon ändring av nuvarande ordning beträffande advokatärenden i HD.

Det återstår då *mål, vari HD företar en sakprövning*. Anledning att överväga lekmanamedverkan bör här inte kunna anses föreligga beträffande andra mål eller under andra förutsättningar än som gäller för nämndemäns medverkan i tingsrätt och hovrätt. Antalet brottmål och tvistemål, inom familjerättens område, som i HD avgjorts efter huvudförhandling,

har under senare år varit mindre än 20 per år. Med hänsyn härtill och med beaktande av vad förut anförts om förutsättningarna för prövningen i HD kan enligt domstolens mening medverkan av lekmän inte anses vara förenad med fördelar, som motiverar den i motionen ifrågasatta ändringen av domstolens sammansättning. — Vad angår mål om ansvar m. m., vari talan skall väckas direkt i HD, kan, med hänsyn till vad som konstaterats om förekomsten av sådana mål, skäl inte heller anses föreligga att för deras del göra ändring i vad som nu gäller.

Ett mera övergripande motiv för en lekmanamedverkan inom en viss samhällsverksamhet är slutligen, som tidigare har nämnts, att en vidgad insyn kan vara ägnad att stärka allmänhetens förtroende för den verksamhet som det är fråga om. Det ankommer inte på HD att uttala sig huruvida detta skäl kan anses vara bärkraftigt i förevarande sammanhang. Det finns däremot anledning framhålla, att en sådan effekt generellt sett knappast kan förväntas uppkomma med mindre en lekmanamedverkan kommer att omfatta mer än en marginell del av den totala verksamheten. Att så lämpligen inte skulle kunna komma att bli fallet för HD:s del framgår enligt domstolens mening av vad som här tidigare har anförts. I sammanhanget bör beaktas att HD:s verksamhet uppmärksamst bevakas av bl. a. lagstiftare, rättsvetenskapsmän och advokater samt att HD-avgöranden fortlöpande publiceras i Nytt Juridiskt Arkiv. HD:s verksamhet kan följaktligen på ett helt annat sätt än som gäller domstolar i allmänhet noga följas av företrädare för olika grupper i samhället.

HD vill slutligen anmärka, att lekmanamedverkan i de högsta rättsinstanserna förutsätter en ändring av bestämmelserna i 11 kap. 1 § första stycket regeringsformen.

På grund av det anförda avstyrker HD bifall till yrkandet i motionen såvitt gäller HD.

— — —

Regeringsrätten

— — —

I motionen anförts vissa synpunkter på arbetet i högsta domstolen, som enligt motionärerna aktualiserar frågan om lekmanamedverkan också i de högsta rättsinstanserna. Medverkan av lekmän skulle enligt deras mening bl. a. ge en mera allsidig diskussion och ett bättre beslutsunderlag när högsta domstolen skall välja ut de mål som bör prövas med hänsyn till det allmänna intresset av prejudikat, yttra sig om nådeärenden och avgöra om någon skall uteslutas ur advokatsamfundet liksom i mål där högsta domstolen är första och enda instans. Något motsvarande uttalande beträffande regeringsrätten görs inte. Motionärerna uttrycker ändå uppfattningen att rättegångsutredningen bör få i särskilt uppdrag att utforma förslag till lekmanamedverkan även i regeringsrätten.

Regeringsrätten behandlar i det följande motionen huvudsakligen endast i vad den har avseende på regeringsrätten och enbart utifrån de av motionärerna anförda synpunkterna.

Inledningsvis vill regeringsrätten erinra om att i 11 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att i högsta domstolen och regeringsrätten endast den får tjänstgöra som ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Genom denna föreskrift utesluts att andra än ordinarie domare får säte i de båda högsta domstolarna. Införande av bestämmelser om deltagande av nämndemän i rättskipningen i dessa domstolar kräver således grundlagsändring.

Regeringsrätten vill vidare erinra om de överväganden som ledde till att medverkan av lekmän i hovrätt och kammarrätt infördes år 1977. I betänkandet (SOU 1974:96) En öppnare domarbana konstaterade 1972 års domarutredning att de skäl som brukar anföras till förmån för lekmannainflytande i domstolarna är mindre framträdande i överrätt än när det gäller underrätt. De värden som lekmännen förutsätts tillföra domstolarna är vid sidan av orts- och personkännedom främst allmän livserfarenhet och kännedom om skilda områden av det praktiska livet. Enligt utredningen lämpar sig bevisvärderingsfrågor i många fall för ett lekmanabedömande, framför allt i brottmål och i mål rörande administrativa frihetsberövanden. Utredningen framhöll att rättsfrågor i allmänhet inte ligger lika väl till för lekmanamedverkan. Detta gäller enligt utredningen särskilt specialrättsliga områden men också fall där sakfrågan till mycket stor del är beroende av kunskap om rättspraxis.

Utredningen föreslog mot bakgrund av dessa allmänna överväganden att lekmän borde medverka i hovrätt och kammarrätt, dock endast i vissa mål. I fråga om kammarrätt fann utredningen lekmanamedverkan lämplig endast i tämligen begränsad omfattning. Vad gällde den helt dominerande kategorin av mål, skattemål, ansåg utredningen övervägande skäl tala mot lekmanamedverkan. Dessa mål är i kammarrätt inte sällan rättsligt komplicerade och därför mindre lämpade för lekmanadeltagande.

I prop. 1975/76: 153 anslöt sig departementschefen till utredningens bedömning. Beträffande kammarrätterna anförde departementschefen att redan den i regel skriftliga handläggningsformen gör det svårare för lekmännen att komma till sin rätt. Frågor om bevisvärdering och dylikt där lekmannasynpunkter av hävd ansetts ha särskilt värde, förekommer också mera sparsamt i de typer av mål som dominerar i kammarrätterna. Riksdagen uttalade för sin del inte någon annan mening än den som departementschefen gett uttryck åt (JuU 1975/76: 44).

Vad utredningen och departementschefen anført om lekmanamedverkan i överrätt, särskilt i kammarrätt, gäller i ännu högre grad beträffande regeringsrätten. Genom 1971 års förvaltningsrättsreform är regeringsrätten numera en renodlad prejudikatinstans. Huvudansvaret för att materiell rättvisa skipas i de enskilda fallen ligger hos kammarrätterna, medan

regeringsrätten svarar för vägledande avgöranden i oklara eller tveksamma rättsfrågor. Detta innebär att regeringsrätten i mycket ringa utsträckning ägnar sig åt bevisvärderingsfrågor i mål som fullföljts från kammarrätt, som utgör ca 80 % av de mål som avgörs av regeringsrätten. Detsamma gäller övriga mål som huvudsakligen angår patent- och varumärken samt förhandsbesked av riksskatteverket i skattefrågor. Det bör vidare framhållas att handläggningen i regeringsrätten endast i undantagsfall är muntlig.

Av de i motionen anförda exemplen på arbetsuppgifter där medverkan av lekmän enligt motionärerna skulle kunna förbättra högsta domstolens arbete är endast de som avser yttranden i nådeärenden och frågor om prövningstillstånd relevanta för regeringsrättens del.

Enligt nuvarande regel rör det sig bara om ett fåtal fall då regeringsrätten skall höras med anledning av nådeansökningar. I den nu framlagda propositionen 1980/81: 154 föreslås att högsta domstolens resp. regeringsrättens yttrande i nådeärenden inte skall vara obligatoriskt i något fall. Flertalet av de fåtaliga fall då yttranden från regeringsrätten kan bli aktuella torde dock i praktiken vara av det slaget att yttrande bör inhämtas. Skälet till att yttranden över huvud taget bör inhämtas från de högsta instanserna är att det befunnits vara av stort värde att just domarsynpunkterna förs fram, detta bl. a. för kontinuiteten i benådningsrättens utövning. Med beaktande härav ter sig tanken på lekmanamedverkan främmande då det gäller yttranden över nådeansökningar. Lekmannasynpunkter i nådeärenden torde kunna inhämtas i annan ordning.

För prövning i regeringsrätten av besvär i mål som har anhängiggjorts hos kammarrätt genom överklagande eller underställning fordras i allmänhet prövningstillstånd. Tillstånd får meddelas om det är av vikt för rättstillämpningen att talan prövas av regeringsrätten eller om det föreligger synnerliga skäl för sådan prövning. Avgörandena i frågor om meddelande av prövningstillstånd grundar sig i allt väsentligt på rättsliga bedömningar och kräver ingående kunskap om tillämpliga författningsbestämmelser och om rättspraxis. I frågor om prövningstillstånd kan således medverkan av lekmän inte antas vara ägnad att underlätta domstolens arbete.

Av det anförda framgår att regeringsrätten inte finner skäl föreligga att överväga lekmanamedverkan i domstolens rättskipande verksamhet.

Justitiekanslern

— — —

Enligt motionärerna skulle lekmanamedverkan kunna förbättra högsta domstolens arbete på flera sätt. En sådan medverkan skulle således ge en mera allsidig diskussion och ett bättre beslutsunderlag t.ex. vid valet av prejudikatsmål, vid avgivandet av yttrande i nådeärenden, vid avgörandet av frågor om uteslutning ur advokatsamfundet samt i de fall där högsta domstolen är första och enda instans.

Som jag anförde i remissyttrande över den promemoria (Ds Ju 1980: 12) som har legat till grund för förslagen i prop. 1980/81: 154 fastslogs genom lagstiftning år 1971 att högsta domstolens och regeringsrättens funktion i instanssystemet skulle vara inriktad på prejudikatbildning. Det i motionen redovisade uttalandet av processkommissionen att naturen hos högsta domstolens uppgift lägger hinder i vägen för lekmannadeltagande har därför enligt min mening alltjämt giltighet. Till detta kommer att det främsta syftet med förslaget i propositionen, nämligen att komma till rätta med nuvarande besvärliga arbetsförhållanden i högsta domstolen, skulle motverkas om en ordning med lekmanamedverkan infördes. En förlängning av målens handläggningstid skulle sålunda med all sannolikhet bli följden, bl. a. genom de svårigheter som naturligt nog måste uppkomma för lekmän att sätta sig in i målen. Det torde f. ö. vara mycket svårt för lekmän att få den överblick över rättspraxis som är nödvändig för att avgöra om ett mål har prejudikatsintresse. Även i övrigt torde medverkan av lekmän i högsta domstolen medföra att arbetet blev tungrovt.

I nådeärendena har högsta domstolen främst att beakta de juridisk-tekniska aspekterna. Avgörandet i dessa ärenden ligger hos regeringen. Enligt min mening kan det syfte som motionärerna vill tillgodose med förslaget i motionen därför redan anses uppfyllt. En annan omständighet som talar mot en ordning med lekmannadeltagande i högsta domstolen vid avgivandet av yttrande i nådeärenden är att antalet ärenden där yttrande kommer att inhämtas blir avsevärt mindre, om förslaget i propositionen genomförs.

Sistnämnda synpunkt – att ärendenas ringa antal inte motiverar regler om lekmannadeltagande i högsta domstolen – kan enligt min mening också anföras beträffande advokatärendena och de mål där högsta domstolen är första och enda instans.

På grund av vad som nu anförts avstyrker jag förslaget i motionen.

Riksåklagaren

— — —

Som jag anförde i mitt yttrande över den promemoria (Ds Ju 1980: 12) som ligger till grund för förslagen i proposition 1980/81: 154 torde allmän enighet numera råda om att de högsta dömande instansernas viktigaste uppgift bör vara att svara för rättsenligheten och ge vägledning för rättstillämpningen. Tyngdpunkten i rättsskipningen bör sålunda ligga i den rent prejudikatbildande verksamheten. Detta innebär att frågan om ett mål bör prövas i de högsta instanserna bedöms utifrån det allmänna intresset av tillgång till en omfattande och vägledande prejudikatbildning och inte med hänsyn till den enskildes intresse av att få till stånd en överprövning samt att de dispenserade målen i allt väsentligt innehåller rena rättsfrågor. Det

ligger i sakens natur att värdet av ett deltagande av lekmän när det gäller urvalet av mål lämpade för prejudikat och prövningen av dispenserade mål kommer att bli högst begränsat. Därtill kommer att en ordning med lekmanamedverkan sannolikt skulle leda till en avsevärd fördröjning av målens handläggningstid, något som står i direkt strid med de strävanden som ligger bakom förslagen i propositionen.

Beträffande nådeärendena är att beakta att dessa avgörs av regeringen samt att högsta domstolens yttranden främst är inriktade på synpunkter av juridisk-teknisk natur. Inte heller på detta område finns sakliga skäl för en ordning med lekmanamedverkan. Ärenden om uteslutning ur advokatsamfundet samt mål där högsta domstolen är första och enda instans förekommer så ytterst sporadiskt att lekmanamedverkan här inte ter sig praktiskt motiverad.

På grund av det anförda avstyrker jag bifall till motionen.

Svea hovrätt

— — —

Hovrätten begränsar sitt yttrande till frågan om lekmanamedverkan i HD.

Lekmanamedverkan i rättskipningen har, som motionärerna framhåller, en lång tradition i vårt land. Fram till 1977, då nämndemän började delta i hovrätternas avgöranden, var lekmannainflytandet begränsat till första instans. I hovrätt har lekmannens medverkan dock inskränkts till deltagande i avgöranden i grövre brottmål och i vissa familjemål. Lekmannens medverkan i hovrätt gäller väsentligen bevis- och påföljdsfrågor.

Enligt det av motionärerna skisserade förslaget skulle lekmannens medverkan i HD till stor del komma att avse den s.k. dispensprövningen. Denna grundas väsentligt på rättsliga överväganden, varvid det gäller att bestämma vilka mål som är av sådan beskaffenhet att de bör tas upp till prövning för att tjäna till ledning för rättstillämpningen. I princip skall HD inte ta upp bevisfrågor till bedömning. Det finns enligt hovrättens mening inte några bärande skäl att ha nämndemän i HD för att "välja ut de mål som bör prövas med hänsyn till det allmänna intresset av prejudikat". En sådan medverkan skulle säkerligen medföra att dispensprövningen skulle ta ännu mer av HD:s arbetstid i anspråk än vad nu är fallet och direkt motverka syftet med de i proposition 1980/81: 154 framlagda förslagen för att komma till rätta med de nuvarande besvärliga arbetsförhållandena i HD.

Medverkan av lekmän i andra delar av HD:s verksamhet kan enligt hovrättens mening inte innebära sådana fördelar att frågan därom bör bli föremål för utredning.

Hovrätten avstyrker därför motionärernas förslag.

Hovrätten har den 29 januari 1981 yttrat sig över departementspromemorian Ds Ju 1980:12. I den sammanställning av remissyttrandena som intagits som Bilaga 2 till propositionen (s. 58 och följande) har vad hovrätten anfört återgivits utom i ett avseende. Måhända till följd av förbiseende har avsnittet Förslag till lagtext i hovrättens yttrande (s. 5) inte redovisats. Hovrätten bilägger därför nu en kopia av remissyttrandet i dess helhet.*

— — —

Utdrag ur Svea hovrätts remissyttrande över Ds Ju 1980:12

— — —

Förslag till lagtext

Beträffande den föreslagna utformningen av lagtexten vill hovrätten ifrågasätta behovet och lämpligheten av att i detta sammanhang göra andra ändringar än sådana som innebär ändring i sak. Vad särskilt angår dagens lagskrivares rädsla för s.k. nakna substantiv — ett ämne som hovrätten tidigare, hittills dock utan synbar framgång, anlagt vissa synpunkter på — vill hovrätten begränsa sig till en randanmärkning rörande 3 kap. 6 § rättegångsbalken. Det är möjligt att stadgandet är lättare att läsa, om det sägs att "en" avdelning är domför med fem ledamöter och att vid dispensprövning avdelningen är domför med "en" ledamot. Säkert är emellertid att det inte blir lättare att förstå.

— — —

Göta hovrätt

— — —

Högsta domstolens främsta uppgift är att leda rättstillämpningen. Denna uppgift fullgör domstolen genom sin prejudikatbildande verksamhet. Vid valet av lämpliga prejudikatmål har Högsta domstolen endast att fästa vikt vid huruvida målet är av betydelse för tillgången på prejudikat. Den enskildes intresse av att få målet underställt Högsta domstolens prövning skall inte tillmätas någon betydelse. Avgörandet kräver stor kunskap och ingående kännedom om lagstiftning och praxis. Bevisvärderingsfrågor, påföljdsfrågor, skälighetsbedömningar och de särskilda kunskaper i övrigt som nämndemän kan tillföra en domstol spelar en underordnad roll vid avgörande av frågor angående prövningstillstånd enligt 54 kap. 10 § 1 p. rättegångsbalken. Nämndemän kan därför inte tillföra något av vikt vid avgörande huruvida ett mål är lämpligt som prejudikat.

Dispens kan ges också enligt 54 kap. 10 § 2 p. rättegångsbalken. Även om därvid den enskildes intresse av att få målet prövat kan spela en viss

* Det aktuella avsnittet återges omedelbart härafter.

roll, är de dispensgrunder som där anges sådana att en lekmanamedverkan inte framstår som meningsfull.

I nådeärenden utgör Högsta domstolen remissinstans och fullgör sålunda inte någon dömande verksamhet. Eventuellt behov av lekmanamedverkan vid regeringens prövning av dessa ärenden bör tillgodoses i annan ordning.

De i motionen berörda målen enligt 3 kap. 3 § rättegångsbalken är ytterst få och motiverar inte utredning om lekmanamedverkan i Högsta domstolen. Frågan har för övrigt behandlats av tjänsteansvarskommittén (se Ds Ju 1980: 13), som ej föreslagit ändring av nu gällande regler.

Hovrätten kan inte finna att det i motionen andragits några skäl för att lekmän bör delta i mål som avses i 8 kap. 8 § rättegångsbalken.

Inte heller i övrigt har i motionen anförts skäl som motiverar utredning om lekmanamedverkan i Högsta domstolen. Hovrätten avstyrker därför motionen.

— — —

Presidenten Åqvist har i ett särskilt yttrande tillagt följande.

Särskilt yttrande av hovrättspresidenten Åqvist

I motionen anföres bl. a. följande.

Att minska kraven på domförhet och framför allt att införa enmansavgöranden är ett allvarligt steg. Hittills har det ansetts vara en grundläggande princip att en domstol som är högsta instans skall ha en kollegial sammansättning i all sin dömande verksamhet.

För att domstolarna skall kunna fullgöra de uppgifter som anförtratts dem måste deras verksamhet möta ett allmänt förtroende. Regeringens förslag om enmansavgöranden och försvagning av domförheten är icke ägnat att stärka allmänhetens tilltro till högsta domstolen.

Jag delar den uppfattning som motionärerna sålunda gett uttryck för. Problemen bör emellertid — av skäl som framgår av hovrättens yttrande — icke lösas genom lekmanamedverkan i högsta instans.

Rättegångsutredningen har numera fått i i uppdrag att överse rättegångsförfarandet även i överrätterna. Det synes lämpligt att resultatet härav avvaktas, innan domförhetsreglerna i högsta instans — i vart fall vid dispensprövningen — ändras.

Hovrätten över Skåne och Blekinge

— — —

Hovrätten begränsar sitt yttrande till att avse endast HD.

I Sverige saknas tradition vad gäller lekmän i de allmänna överrätterna. För att införandet av lekmän i HD skall övervägas krävs att påtagliga sakliga skäl för en sådan reform kan anföras. Den omständigheten att

nämndemän infördes i hovrätt 1977 medför inte att lekmanamedverkan måste anses lämplig även i HD. För övrigt har någon utvärdering av fyra års lekmanamedverkan i hovrätt inte skett. Enligt hovrättens mening saknas anledning till antagande att införandet av lekmän i HD skulle medföra några positiva effekter för HD:s verksamhet. Det praktiska utrymmet för lekmanadeltagande i HD är litet, eftersom det skulle vara svårt att förena med HD:s arbetsformer. Hovrätten anser inte att frågan om lekmanamedverkan i HD för närvarande bör bli föremål för utredning.

— — —

Hovrätten för Västra Sverige

— — —

Högsta domstolens främsta uppgift är att genom prejudikatbildning vägleda rättstillämpningen och skapa rättssenhetslighet. För att domstolen skall kunna fylla denna uppgift ställs stora krav på högt kvalificerad juridisk utbildning och erfarenhet hos dess ledamöter och domstolens storlek måste vara begränsad. Redan härav följer att något utrymme för lekmäns medverkan i domstolen knappast kan finnas.

Motionärerna diskuterar nämnds deltagande vid dispensprövning, i nådeärenden och i mål om uteslutning ur advokatsamfundet.

Dispensprövningen, som inte är i egentlig mening dömande verksamhet, avser att klarlägga vilka mål som med hänsyn till det allmänna intresset av prejudikat bör prövas av högsta domstolen. Frågan om ett mål innehåller en rättsfråga och om denna har prejudikatintresse eller ej kan avgöras endast på grundval av en ingående förtrogenhet med lagstiftning, rättspraxis och doktrin. Bedömningen kan varken underlättas eller påverkas av sådana kunskaper och erfarenheter som lekmän förutsätts kunna tillföra domstolen. Sådana frågor i vilka nämndemäns medverkan i hovrätt ansetts särskilt värdefull – skälighetsavgöranden, bevisvärdering, val av påföljd – uppkommer inte vid dispensprövningen.

Införande av nämnd vid dispensprövningen skulle inte bidra till att högsta domstolen får mera tid över för sin dömande verksamhet. Resultatet skulle i stället bli det motsatta. Om nämnd medverkar måste föredragningen av målet åtföljas av en betydligt mera utförlig redogörelse för lagstiftning, rättspraxis och doktrin än nu är fallet. Överläggningen skulle ta längre tid. Dispensärendena, även sådana i vilka det för de lagfarna domarna omedelbart står klart att prejudikatintresse saknas, skulle ta ökad handläggningstid i anspråk med ty åtföljande mindre tid för den dömande verksamheten.

I nådeärendena har högsta domstolen endast en rådgivande funktion. Domstolen höres främst då regeringen anser det önskvärt att inhämta domarsynpunkter på ett ärende. Med hänsyn härtill kan nämnds medverkan i nådeärenden hos högsta domstolen inte fylla någon uppgift.

Fråga om advokats uteslutning ur advokatsamfundet behandlas av högsta domstolen endast i de fall då talan föres mot samfundets beslut. De ytterst få sådana ärenden som förekommer motiverar inte att lekmannamedverkan i högsta domstolen överväges.

Som exempel på mål i vilka nämnd borde delta anger motionärerna också mål i vilka högsta domstolen är första och enda instans. Under de senaste 20 åren synes endast ett sådant mål förekommit. Skäl kan inte anses föreligga att med hänsyn till sådana mål nu ändra reglerna om högsta domstolens sammansättning.

I mål som högsta domstolen prövar i sak, dvs. dispenserade mål och mål som fullföljts av riksåklagaren, justitiekanslern eller någon av riksdagens ombudsmän, skulle lekmanamedverkan möjligen kunna övervägas. Nämnds deltagande skulle dock rimligen inte kunna komma i fråga i andra kategorier av mål än de i vilka nämnd deltar i hovrätt. Såvitt avser skälen härför hänvisar hovrätten till vad som anfördes vid införande av nämnd i hovrätt (prop. 1975/76: 153). Det innebär att medverkan av nämnd skulle kunna bli aktuell i sådana familjemål och brottmål som handläggs vid huvudförhandling. Emellertid är högsta domstolens prövning även av dessa mål främst inriktad på de prejudicerande rättsfrågorna. Skälighetsavvägningar och bevisvärdering blir av underordnad betydelse. Vid val av påföljd sker prövningen med hänsyn inte så mycket till det enskilda fallet som till målets betydelse i ett större sammanhang. Slutsatsen av det sagda blir att de synpunkter lekmännen kan tillföra domstolen även i ifrågavarande mål blir av mindre vikt. Härtill kommer att sådana mål utgör en mycket ringa del av de mål högsta domstolen avgör. Om någon fördel över huvud taget skulle kunna vinnas genom införande av nämnd skulle den därför bli mycket obetydlig.

Motionärernas förslag går endast ut på utredning av frågan om lekmanamedverkan i högsta domstolen. Hovrätten har därför inte nu anledning att i detalj diskutera de svårigheter och kostnader som skulle vara förenade med införande av nämnd i högsta domstolen men vill dock anföra följande.

Den speciella karaktären av högsta domstolens prövning skulle resa stora problem i fråga om omröstningsregler. Det kan inte gärna komma i fråga att nämndemän får ett avgörande inflytande på bedömningen av rättsfrågor. Vidare måste beaktas att nämndemännen torde sakna den kompetens som erfordras för att utforma domar som skall bli vägledande för rättstillämpningen – detta gäller även avvikande meningar som kan få betydelse för förståelsen av domen.

Slutligen vill hovrätten endast peka på de svårigheter som uppstår när det gäller att utse nämndemän, som är tillräckligt kvalificerade, som – med hänsyn till att högsta domstolens verksamhet omfattar hela riket – representerar olika delar av landet och som har tid att ställa sig till förfogande i erforderlig utsträckning.

De synpunkter hovrätten i det föregående anfört torde i huvudsak vara tillämpliga även på frågan om införande av nämnd i regeringsrätten.

På grund av det anförda anser hovrätten att motionen bör avslås.

Hovrätten för Nedre Norrland

Den av motionärerna aktualiserade frågan är av stort principiellt intresse. Hovrätten inriktar därför sitt yttrande på denna fråga, trots att det är tämligen självklart att medverkan av lekmän inte skulle vara ägnad att underlätta arbetsläget i de högsta rättsinstanserna. Vidare begränsar hovrätten sitt yttrande till att avse endast högsta domstolen.

Hovrätten konstaterar inledningsvis att lekmäns medverkan har sitt värde främst i fråga om bevisvärdering, skälighetsavvägningar och påföljdsval.

Högsta domstolen är i huvudsak en prejudikatinstans. Dess verksamhet är därför ej i första hand inriktad på att överpröva bevisvärderings- och skälighetsfrågor. I fråga om val av påföljd sker bedömandena väsentligen utifrån principiella utgångspunkter. Behovet av lekmanamedverkan i högsta domstolen är på grund av dessa skäl mycket begränsat.

Enligt motionärerna skulle en lekmanamedverkan på flera sätt kunna förbättra högsta domstolens verksamhet. Som exempel nämns särskilt när domstolen skall dels välja ut de mål som bör prövas med hänsyn till det allmänna intresset av prejudikat, dels yttra sig om nådeärende och dels avgöra om någon skall uteslutas ur advokatsamfundet eller döma i mål som första eller enda instans.

Härtill vill hovrätten anföra följande.

Dispensprövningen är renodlat juridiskt-teknisk och erfordrar mycket stora kunskaper om lagstiftning och rättspraxis. Lekmanamedverkan kan därför inte sägas ha något nämnvärt värde i dessa ärenden.

Nådeärenden prövas och avgörs av regeringen, som i förekommande fall inhämtar yttrande från högsta domstolen. Då beslutanderätten inte ligger i högsta domstolens hand finns ej anledning att överväga lekmanamedverkan särskilt i dessa ärenden.

Övriga omnämnda fall utgör en så liten del av högsta domstolens arbetsfält, att lekmanamedverkan redan på grund härav ej synes påkallad av något behov.

Hovrätten avstyrker bifall till motionen.

Hovrätten för Övre Norrland

- - -

Hovrätten begränsar sitt yttrande till att avse endast HD.

1. Lekmannamedverkan vid dispensprövning

Sedan den 1 januari 1977 deltar i hovrätt nämndemän i vissa brottmål och i vissa familjerättsliga mål som handläggs vid huvudförhandling. I förarbetena till lagstiftningen anförde departementschefen att bevisvärderingsfrågor, påföljdsfrågor och skälighetsbedömningar i allmänhet av hävd har ansetts vara områden där lekmannasynpunkter är av särskilt värde för rättskipningen. Departementschefen anförde också att ett lekmannainslag även i överrätt var ägnat att befästa den positiva syn på rättskipningen som torde omfattas av det stora flertalet medborgare. Att nämndemännen inte skulle behöva delta vid handläggning som inte skedde vid huvudförhandling ansåg departementschefen vara uppenbart (jfr bl. a. SOU 1974:96 s. 187 och prop. 1975/76: 153 s. 44).

Sedan reglerna om prövningstillstånd ändrades 1971 har HD i princip ställning av prejudikatinstans. Ändringen innebar en kraftig begränsning av möjligheterna att få till stånd en prövning i HD. Möjligheten till s. k. ändringsdispens avskaffades och dispensprövningen inskränktes till i princip mål med prejudikatinteresse. Reformen innebar i princip ett tvåinstanssystem såvitt gäller de allmänna domstolarna.

HD skall således genom prejudikatbildande verksamhet leda rättstillämpningen och vara vägledande för domstolarnas avgöranden i framtida mål. För att den prejudikatbildande funktionen skall kunna tillgodoses tillfredsställande anses det allmänt att den högsta instansen måste bestå av ganska få ledamöter.

Enligt den utredning som föregått den nu aktuella propositionen får HD:s ledamöter ägna omkring hälften av arbetstiden enbart åt prövningen av dispensansökningar. Förslaget att vissa enkla dispensansökningar prövas av en ledamot i stället för tre väntas därför leda till att handläggningstiderna nedbringas och till att utrymmet för den prejudikatbildande verksamheten ökas, vilket skulle bli till gagn för rättssäkerheten.

För hovrätten framstår det som uppenbart att HD:s ställning som prejudikatinstans skulle försvagas om lekmän skulle delta i HD:s avgöranden. Nu har motionärerna visserligen begränsat förslaget om lekmannamedverkan till att avse endast dispensprövning. Dispensprövningen sker emellertid efter föredragning och utgör inte någon egentlig dömande verksamhet. Utgallringen av mål som har prejudikatsintresse kräver ingående kunskaper om lagstiftning och praxis samt överblick över många rättsområden. Inget av de skäl som åberopades av departementschefen vid införandet av nämndemän i hovrätt kan därför åberopas för en lekmannamedverkan vid dispensprövningen. Ett införande av lekmannamedverkan skulle motverka

den eftersträfvade effektiviteten i dömandet och försämbra möjligheterna för HD att i större utsträckning än nu ägna sig åt sin prejudikatbildande verksamhet. En sådan medverkan skulle dessutom medföra ökade kostnader för administration m. m.

2. Nådeärenden

Regeringsförslaget innebär att HD skall höras endast om särskild anledning föreligger. Någon ändring i antalet ledmöter som skall besluta om yttrandet föreslås inte. Möjligheten att höra HD kommer även i fortsättningen att kunna utnyttjas i de fall där bedömningen är tveksam eller det annars kan vara av värde att domarsynpunkter inhämtas. HD:s hörande i nådeärenden skulle knappast få denna avsedda betydelse, om lekmän deltog i domstolens yttranden till regeringen.

3. Advokatärenden

I departementspromemorian som ligger till grund för propositionen har övervägts att flytta dessa ärenden till hovrätt men man har funnit att övervägande skäl talar för att inte föreslå någon ändring i nuvarande ordning. Antalet ärenden utgör endast ett fåtal varje år. Prövningen av frågor om inträde i och uteslutning ur advokatsamfundet bidrar bl. a. till bestämningen av vad som ligger i begreppet god advokatsed. Med hänsyn till dessa prejudikatbildande uppgifter skulle en lekmannamedverkan knappast ha någon betydelse i dessa ärenden.

4. Lekmäns medverkan i mål där HD är första instans

Enligt upplysning från HD har något sådant mål inte förekommit under de senaste fem åren. Mot denna bakgrund förefaller det inte finnas någon anledning att införa lekmannamedverkan i sådana mål.

5. Insyn i domstolsarbetet

Under diskussionen om införande av nämnd i hovrätt sades det bl. a. att den insyn som lekmän får i domstolsarbetet allmänt sett kunde vara ägnad att förebygga eventuella misstankar hos allmänheten om bristande objektivitet etc. i dömandet. Det kan nu hävdas att en medverkan av lekmän även i de högsta rättsinstanserna skulle ytterligare kunna öka tilltron till dessa domstolar, även om lekmännens deltagande i och för sig inte skulle leda till en säkrare och bättre rättsskipning. Betydelsen av sådana tankegångar bör inte underskattas. Hovrätten anser emellertid att det allmänna behovet av en insyn i HD:s dömande verksamhet måste anses vara väl tillgodosett genom bl. a. den fortlöpande publiceringen av domstolens avgöranden. Det är knappast troligt att en särskild medverkan av lekmän skulle betyda något för att ytterligare stärka allmänhetens förtroende för domstolen.

Sammanfattningsvis anser hovrätten att det inte finns anledning att utreda frågan om lekmanamedverkan i HD.

-- --

Kammarrätten i Stockholm

-- --

För tio år sedan förvandlades högsta domstolen (HD) till en mera renodlad prejudikatinstans (prop. 1971: 45, JuU 1971: 7, rskr 163). Huvudändamålet med reformen var att söka åstadkomma en ordning där HD:s arbete med prövningstillstånd kunde nedbringas till förmån för den prejudikatbildande verksamheten (prop. s. 89). För att tillgodose detta syfte gjordes villkoren för prövningstillstånd t.o.m. snävare än vad HD själv hade förordat. Som en följd av reformen räknade departementschefen med att arbetsbördan i domstolen skulle minska i betydande mån och att antalet ledamöter på sikt skulle kunna nedbringas väsentligt (prop. s. 93).

Som framgår av prop. 1980/81: 154 har dessa förhoppningar inte infriats. I syfte att – i enlighet med 1971 års målsättning – frigöra resurser för den prejudikatbildande verksamheten har regeringen därför lagt fram de förslag som redovisas i propositionen.

I motionen görs gällande att HD inte fungerar som den borde. Domstolen anges sysselsätta sig med mål, som omsorgsfullt har prövats i två instanser och där domen saknar varje prejudikatintresse, medan behandlingen av centrala rättsfrågor får vänta.

Denna beskrivning stämmer inte med kammarrättens bild av HD:s verksamhet. Kammarrätten anser för sin del att HD väl fyller den avsedda funktionen inom ramen för vad som är faktiskt möjligt. Som åskådliggörs i bilaga till den departementspromemoria som ligger till grund för propositionen har däremot utvecklingen otvivelaktigt blivit en annan än lagstiftaren räknade med vid 1971 års reform. Dispensansökningarna är så många att de fortfarande binder en alltför stor del av domstolens resurser. Propositionen syftar till att komma till rätta med problemet, främst genom ändrade sammansättningsregler.

I motionen uttalas betänkligheter mot förslaget att domförhetskraven skall minskas och enmansavgöranden införas i HD.

Kammarrätten har i tidigare remissyttrande väsentligen anslutit sig till de lösningar som har valts i propositionen. Domstolen är emellertid öppen för att det övervägs om det avsedda syftet kan nås på andra framkomliga vägar.

Att öka HD:s kapacitet genom att tillföra domstolen ytterligare ledamöter bör inte komma i fråga. Vid en internationell jämförelse är antalet medlemmar i HD redan stort. Läggs därtill ledamöterna i regeringsrätten (RR) blir antalet domare i högsta instans för vår del anmärkningsvärt högt.

Ett av syftena med 1971 års reform var ju också att på sikt avsevärt minska antalet domare i HD.

En möjlighet är att ytterligare strama åt förutsättningarna för dispens, något som faktiskt diskuterades i lagstiftningsärendet 1971. Reformen då medförde emellertid inte att dispensansökningarna minskade väsentligt. Det saknas därför anledning att tro att ännu striktare dispensregler skulle ge den effekt som är påkallad.

Ett alternativ att söka avhålla från onödiga dispensansökningar kunde vara att lägga fast en fullföljdsavgift. Denna borde då återbetalas om prövningstillstånd meddelas. Vid sidan av den direkt avhållande effekt som en sådan avgift måste medföra, skulle den sannolikt utgöra ett handfast stöd för ett ombud som anser att förutsättningar för fullföljd saknas och därför avråder sin huvudman från att föra målet vidare till högsta instans. För att syftet skall nås måste dock fullföljdsavgiften vara väl tilltagen. Men i så fall blir det också nödvändigt av rättviseskäl att söka anpassa avgiften efter den ekonomiska bärkraften hos de dispens sökande. Detta skulle fordra ett byråkratiskt system som är ägnat att medföra samma olägenheter som rättshjälpsreformen har visat sig innebära. Härtill kommer att den praktiska effekten starkt reduceras till följd av att allmän rättshjälp förekommer i så stor utsträckning och att det knappast låter sig göra att just i detta fall belasta vederbörande med expeditionsavgift, jfr 9 a § rättshjälpslagen (1972: 429). Avgiftsalternativet synes därför inte heller meningsfullt.

Kammarrätten kan därför inte finna någon annan framkomlig väg än den som, på grundval av förslag från en arbetsgrupp inom HD, har upptagits i propositionen. Nackdelarna med den föreslagna ordningen bör inte heller överdrivas. Det finns ett stort antal fall där det är givet att prövningstillstånd inte skall meddelas och en del mål där det på samma sätt är klart att sådant tillstånd är motiverat. Det är dessa båda kategorier som skall sovras ut i enmanssammansättning medan de tveksamma fallen även i fortsättningen bör prövas av en större krets. Någon beaktansvärd risk för att domstolen i enmanssammansättning, efter föredragning av en kvalificerad jurist, skall göra några allvarigare felbedömningar såvitt nu är i fråga torde knappast föreligga.

Mot bakgrund bl. a. av det aktuella förslaget anser motionärerna att skäl föreligger att tillföra HD lekmanamedverkan. Enligt motionen skulle en sådan ordning förbättra domstolens arbete på flera sätt. Den skulle sålunda ge en mera allsidig diskussion och ett bättre beslutsunderlag t. ex. när domstolen skall välja ut de mål som bör prövas med hänsyn till det allmänna intresset av prejudikat.

Lekmannainslaget har gammal hävd hos oss. Det är ägnat att stärka förtroendet för domstolarna bl. a. genom den direkta insyn som det ger i den dömande verksamheten. Nämndemännen tillför också värdefulla synpunkter främst, vid sidan av Orts- och personkännedom, genom allmän

livserfarenhet och kännedom om skilda områden av det praktiska livet. Värdet av denna sorts lekmanamedverkan har utvecklats närmare i 1972 års domarutrednings betänkande (SOU 1974: 96) En öppnare domarbana (s. 182 ff). I den proposition som låg till grund för reformen om nämndemän i hovrätt och kammarrätt angav departementschefen att bevisvärderings- och påföljdsfrågor liksom skälighetsbedömningar av hävd har ansetts vara områden där lekmannasynpunkter är av särskilt värde för rättskipningen (prop. 1975/76: 153 s. 44). Tilläggas kan att, när departementschefen angav området för medverkan av nämndemän i kammarrätt, han undantog skattemålen eftersom dessa inte sällan är rättsligt komplicerade och därför mindre lämpade för lekmanadeltagande (prop. s. 47).

De områden som sålunda – med fog – har ansetts speciellt lämpade för nämndemän kommer upp i första och i viss mån även i andra instans men inte primärt i HD som prejudikatdomstol. Att ta ställning till vilka mål som är förtjänta av att från rättsbildningens synpunkt tas upp till prövning kräver breda och djupgående juridiska kunskaper samt en vid erfarenhet av rättskipningen. Detta förhållande talar med styrka mot att nämndemän tillförs HD för att medverka vid urvalet av de mål som bör prövas med hänsyn till prejudikatintresset.

Om nämndemän likväl skulle delta vid HD:s dispensprövning måste detta medföra att föredragning och redovisning av praxis och litteratur likaväl som överläggning måste bli avsevärt mycket mer omfattande än nu, då endast kvalificerade jurister deltar i prövningen. Långt ifrån att lätta belastningen på domstolen och göra en minskning av antalet ledamöter möjlig är förslaget sålunda ägnat att stegra denna och därmed medföra att antalet domare sannolikt behöver ökas.

Som har angetts i det föregående och som har betonats av motionärerna är en av fördelarna med nämndemän att de är ägnade att stärka förtroendet för domstolarna bl. a. genom den insyn som de får i den dömande verksamheten. Detta argument har mindre tyngd när det gäller HD, eftersom alla HD:s avgöranden – i form av referat eller notiser – publiceras i Nytt Juridiskt Arkiv och därmed når en bred krets. Domstolens avgöranden granskas sålunda naturligen inte endast av massmedia utan även av rättsvetenskap och andra jurister. Rättskipningen i HD följs alltså i hela dess vidd på ett helt annat sätt än när det gäller domstolarna i första och andra instans.

Motionärerna har nämnt några särskilda områden där medverkan av nämndemän i HD skulle ha ett speciellt värde. Detta gäller beträffande yttrande i nådeärenden, fråga om uteslutning ur advokatsamfundet samt mål där domstolen är första och enda instans.

Nådeärendena avgörs av regeringen, som handlar under konstitutionellt ansvar och som kan skaffa sig allt det beslutsunderlag som den anser erforderligt. Att HD för sina yttranden till beslutsinstansen skulle tillföras lekmän ter sig mot den bakgrunden inte angeläget.

När det gäller prövningen av frågor om uteslutning ur advokatsamfundet skulle nämndemän kunna tillföras målen om – som kammarrätten har föreslagit i yttrande över den departementspromemoria som ligger till grund för prop. 1980/81: 154 – saken i första instans prövades av kammarrätt. Bevaras den nuvarande fullföljdsordningen synes det naturligare att, om lekmannainflytande anses böra tillföras prövningen, det sker i samfundets disciplinnämnd än i HD, där frågor av denna art endast sällan förekommer.

Som framgår av 3 kap. 3 § rättegångsbalken är den krets av gärningar och presumtiva gärningsmän för vilka HD är första domstol synnerligen begränsad. Sådana mål förekommer ytterst sällan. När det någon gång sker väcker målet naturligen stor uppmärksamhet och följs noga av bl. a. massmedia. Att för denna ovanliga målkategori införa nämndemannainstitutionen i HD framstår inte som meningsfullt.

Sammanfattningsvis finner kammarrätten att bärande skäl knappast synes tala för att HD tillförs nämndemän.

Kammarrätten vitsordar dock att det synes råda viss prejudikattorka hos HD såvitt gäller de dispositiva tvistemålen. Detta beror dock på helt andra orsaker än att HD inte skulle ta fram de fall som är av prejudikatintresse bland de mål i vilka prövningstillstånd söks.

En av orsakerna torde i stället vara att parterna, bl. a. av sekretessskäl och för att prövningen kan inskränkas till en instans, i stor utsträckning föredrar skiljemannaförfarande utanför domstolsväsendets ram. Denna fråga har bl. a. behandlats i betänkandet (SOU 1972: 22) Skiljedomstol, och den synes värd förnyad uppmärksamhet (jfr SvJT 1981 s. 453 f). Det är dock inte givet att ett effektivt skiljemannaförfarande inom domstolsväsendets ram kan utformas så att även prejudikatbildningen främjas. Saken förtjänar dock att undersökas.

En annan orsak torde vara processkostnaderna, som kan stiga till höga belopp särskilt med avseende på ombudsarvodena. Det ligger i öppen dag att en part inte är beredd att av prejudikathänsyn för dryga kostnader föra ett mål vidare till högsta instans. Några mera radikala förbättringar i fråga om kostnadsbilden torde knappast vara att påräkna som en följd av rättegångsutredningens kommande förslag. I debatten har framkastats tanken att det allmänna borde kunna stå för dessa kostnader när ett mål anses ha särskilt prejudikatvärde. Kammarrätten ställer sig tveksam om en sådan lösning är realiserbar i praktiken. Men den är väl värd att studera i lämpligt sammanhang, t. ex. vid de fortsatta överväganden om ett slagkraftigt alternativ till det nuvarande skiljemannaförfarandet som synes önskvärda.

Motionen behandlar i den löpande texten endast HD men klämman avser "de högsta rättsinstanserna". Det vill alltså synas som om även RR är åsyftad.

Kammarrätten vill därför framhålla att lekmannamedverkan i RR stöter på samma betänkligheter som när det gäller HD. Härtill kommer att

målområdet för RR:s del är så vidsträckt och antalet mål relativt sett så stort att de praktiska nackdelarna torde ge sig till känna med än större styrka. Exempelvis skattemålen är så pass intrikata samt praxis så omfattande att betydande specialkunskaper krävs för att ta ställning till om det ena eller andra målet bör dispenseras. Någon prejudikattorka råder inte heller hos RR, där processkostnaderna normalt inte är särskilt höga.

Om det likväl skulle anses att frågan om lekmannamedverkan i RR bör utredas synes uppgiften inte böra läggas på rättegångsutredningen, vars mandat avser rättegångsbalken och de allmänna domstolarna.

Avslutningsvis kan tilläggas att, om lekmän skall som ledamöter tillföras HD och RR, grundlagsändring krävs (11 kap. 1 § regeringsformen).

Kammarrätten i Göteborg

Huvudtanken i motionen är, såvitt kammarrätten förstår, att arbetsläget i högsta domstolen och i viss mån även regeringsrätten skulle kunna förbättras om lekmannamedverkan införs i domstolen. Därigenom antas domstolen få ökade möjligheter att ägna sig åt sin egentliga uppgift, att döma och bilda prejudikat för rättskipningen vid de lägre domstolarna. Lekmannamedverkan skulle vara till nytta bl. a. när domstolen skall välja ut prejudikatsmål, yttra sig i nådeärenden eller pröva fråga om uteslutning ur Sveriges advokatsamfund. Vidare skulle en sådan medverkan vara av värde när domstolen dömer i första instans.

Rent principiellt är det en tilltalande tanke att lekmän skall delta också i rättskipningen i högsta domstolen och regeringsrätten. Värdet i lekmanamedverkan ligger bl. a. i att domstolen därigenom tillförs också värderingar som finns utanför yrkesdomarnas krets. Lekmannamedverkan ger vidare särskilda möjligheter till insyn i domstolarnas verksamhet och är därmed ägnad att öka förtroendet för verksamheten.

Det är däremot svårt att se att lekmannamedverkan skulle kunna förbättra de högsta instansernas arbetsläge. Den erfarenhet som föreligger av lekmannamedverkan i överrätt – inte bara från hovrätter och kammarrätter utan även från försäkringsöverdomstolen och försäkringsrätter – tyder knappast på att en sådan medverkan kan leda till att arbetet flyter snabbare utan talar tvärtom för att arbetet i domstolen blir omständligare vid själva dömandet. Härtill kommer att lekmannamedverkan medför att arbetet i domstolen blir administrativt tyngre.

Kammarrätten vill inte heller odelat ansluta sig till motionärernas uppfattning om i vilka fall det skulle vara särskilt lämpligt att lekmän medverkar i de högsta instanserna.

Sålunda utgör tillståndsprövningen i dispensmål inte dömande verksamhet i egentlig mening. Prövningen går ju här ut på att ta ställning, inte i sakfrågan, utan i frågan om det på det aktuella området behövs ett vägledande avgörande, ett prejudikat. För ställningstagande i frågor av det sistnämnda slaget behövs det omfattande kunskaper om lagstiftning och praxis, något som yrkesdomare på ett helt annat sätt än lekmän får antas ha förutsättningar att svara för.

I nådeärenden är högsta domstolens och regeringsrättens uppgift enbart att avge yttranden till regeringen. En av de främsta anledningarna till att sådana yttranden skall avges är att det har ansetts vara av värde att domarsynpunkterna, dvs. yrkesdomarnas synpunkter, får göra sig hörda. Med hänsyn härtill finns det knappast motiv för att lekmän deltar i högsta domstolens och regeringsrättens handläggning av nådeärenden. Om lek-mäns medverkan i nådeärenden anses påkallad, bör det alltså ske på annat sätt än genom dessa yttranden.

Frågor om uteslutning ur advokatsamfundet synes däremot lämpade för lekmanamedverkan. Här kan det vara av betydelse att även andra värderingar än sådana som finns inom yrkesjuristernas krets kan komma till tals. Vidare får medverkan av lekmän antas öka förtroendet för domstolens verksamhet på området.

Vad slutligen gäller de mål där högsta domstolen är första och enda instans talar i och för sig starka skäl för att lekmän deltar i rättskipningen. Sådana mål är emellertid mycket sällsynta. Det är inte uteslutet att nu pågående utredningsarbete på området leder till att målgruppen i praktiken helt försvinner. Skälen för att med tanke på den införa lekmanamedverkan har därför knappast någon tyngd.

Kammarrätten kan således inte ansluta sig till motionärernas tanke att arbetsläget i de högsta instanserna skulle kunna förbättras genom införandet av lekmanamedverkan i rättskipningen där. Därmed är emellertid inte sagt att möjligheterna till förbättring och effektivisering i de högsta instansernas arbetsformer skulle vara uttömda. Förändringar på området synes dessutom önskvärda även av andra skäl. Kammarrätten vill här peka på att avgörandena i regeringsrätten – trots ett i det stora hela tillfredsställande arbetsläge – ibland kan dröja påfallande länge. Orsaken torde bl. a. vara att söka i att det från domstolens sida förekommer processledning i relativt ringa grad. Vad kammarrätten här syftar på är den del av processledningen, som går ut på att domstolen håller en fast hand över att skriftväxlingen inte blir onödigt vidlyftig eller får dra onödigt långt ut på tiden och att domstolen över huvud taget ser till att målet blir i skick för avgörande så snabbt som möjligt. Från dessa synpunkter är det positivt med en regel av det slag som har föreslagits för processen i högsta domstolen, att den som klagat dit skall vara skyldig att ange de omständigheter som han åberopar till stöd för att prövningstillstånd skall meddelas. Kammarrätten beklagar att regeln inte har fått någon motsvarighet för regeringsrättens del. De skäl

som har anförts härför i propositionen (s. 14 x) synes inte övertygande. Enligt kammarrättens mening har det dessutom ett värde i sig att de båda högsta domstolsinstanserna arbetar i så lika former som möjligt.

— — —

Kammarrätten i Sundsvall

— — —

Kammarrätten vill till en början framhålla, att de ändringar i högsta domstolens och regeringsrättens arbetsformer som föreslås i propositionen har till huvudändamål att bereda de högsta instanserna möjlighet att ägna mera tid åt sin viktigaste funktion, nämligen att genom prejudicerande avgöranden leda rättsutvecklingen. Lekmannamedverkan skulle uppenbarligen motverka nämnda syfte och dämpa arbetstakten. Bland annat skulle erfordras betydligt mera utförliga föredragningar för att mot bakgrund av doktrin och praxis informera lekmännen om rådande rättsläge.

Lekmannamedverkan i domstolar kan anses värdefull främst i två olika avseenden. Dels kan lekmännen tillföra domstolen erfarenheter och synpunkter som medverkar till att åstadkomma bättre och riktigare avgöranden i vissa typer av mål. Dels erhåller allmänheten genom lekmännen insyn i domstolarnas verksamhet, vilket kan vara ägnat att stärka allmänhetens förtroende för domstolarna. Då lekmannamedverkan infördes i hovrätt och kammarrätt 1977 synes särskilt sistnämnda förhållande ha tillmätts stor vikt.

Såvitt framgår av motionen är den inte föranledd av något känt behov av ökad insyn i högsta domstolens och regeringsrättens verksamhet. Motionärerna — som i sin motivering inte berör regeringsrätten — synes snarare avse att genom lekmannamedverkan få till stånd "bättre" avgöranden och yttranden av högsta domstolen.

Lekmannamedverkan har såväl vid tingsrätter och hovrätter som vid länsrätter och kammarrätter avgränsats till sådana kategorier av mål där frågorna normalt lämpar sig för lekmanabedömning — t. ex. bevisvärderingsfrågor, påföljdsfrågor, skälighetsfrågor — och där lekmännen således kan tillföra domstolen någonting av värde för avgörandena. Reglerna om prövningstillstånd till högsta domstolen och regeringsrätten medför emellertid att sådana frågor blir föremål för prövning i de högsta instanserna endast i så ringa omfattning att det rimligen inte kan anses påkallat att med hänsyn till dessa mål införa lekmannamedverkan.

Vad sedan angår de i motionen uppräknade exemplen på avgöranden i vilka lekmän lämpligen bör delta i högsta domstolen vill kammarrätten anförda följande.

För att avgöra i vilka mål prövningstillstånd bör ges för att tillgodose behovet av prejudikat krävs ingående kunskaper om lagstiftning och en vid

överblick över praxis inom de mest skiftande rättsområden. Dessa avgöranden kan därför inte anses lämpade för lekmanamedverkan. Vad som sagts äger tillämpning såväl när det gäller högsta domstolen som regeringsrätten.

I fråga om nådeärendena är högsta domstolens uppgift att avge yttrande närmast från juridisk synpunkt under det att avgörandena träffas av regeringen som har möjlighet att införskaffa den utredning som kan anses erforderlig i varje särskilt fall. Det kan därför inte anses angeläget att domstolens yttrande avges under medverkan av lekmän.

Även om i ärenden om uteslutning ur advokatsamfundet och i mål där högsta domstolen är första och enda instans kan förekomma frågor som i och för sig kan vara lämpade för lekmanamedverkan torde sådana ärenden och mål så sällan förekomma i högsta domstolen att det inte bör ifrågakomma att för dessa fall tillskapa lekmanamedverkan.

Med hänsyn till vad som sålunda anförts avstyrker kammarrätten bifall till motionen.

— — —

Kammarrätten i Jönköping

— — —

Som en bakgrund till sitt yttrande över motionen får kammarrätten angående regeringens förslag uttala följande. En minskning av det antal ledamöter som krävs för domförhet kan måhända inge vissa betänkligheter, särskilt i vad avser förslaget att frågor om prövningstillstånd skall avgöras med endast en ledamot. Minskning av antalet ledamöter har emellertid föreslagits endast för fall av enkel beskaffenhet. Högsta domstolen skall själv i sin arbetsordning närmare reglera i vilka fall ansökningar skall prövas med ett reducerat antal ledamöter. Ehuru det saknas anledning till antagande att denna avvägning ej kommer att ske på ett grannliga sätt, borde emellertid en offentlig utvärdering av hur de nya bestämmelserna fungerat i praktiken om några år vara på sin plats. — Mot den föreslagna begränsningen av antalet yttranden i nåde- och utlämningsärenden har kammarrätten ingen erinran. Det rör sig här om ärenden med mera politiskt än rättsligt innehåll; för erforderlig kontinuitet och konsekvens vid behandlingen av ärenden om nåd finns en viss garanti genom att de föredras av handläggare, som är knutna till en särskild enhet inom justitiedepartementet.

Lekmanamedverkan i domstolsverksamhet är tämligen vanlig i detta land. Nämndemäns medverkan i tingsrätterna vilar på en långvarig tradition. I taxeringssammanhang förekom lekmanamedverkan redan i de s. k. prövningsnämnderna och sådan är nu huvudregel i de länsrätter, som utgör de allmänna förvaltningsdomstolarnas lägsta instans. Vidare har under senare år nämndemän medverkat i vissa typer av mål i hovrätt och kam-

marrätt. Kammarrätten kan vitsorda att lekmannainflytandet i dess verksamhet i allt väsentligt utfallit väl. Dessa goda erfarenheter medger emellertid inte några långtgående slutsatser, eftersom kammarrätternas nämndemän deltar endast i ett strängt begränsat antal mål av i huvudsak social karaktär. Erfarenheterna från tings- och länsrätter samt från hov- och kammarrätter kan uppenbarligen ej tillämpas på högsta domstolen och regeringsrätten. Detta sammanhänger med att domstolarna i under- och mellaninstanserna har som uppgift att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden i ett stort antal mål, medan de båda högsta instanserna har som uppgift att åstadkomma ur prejudikatsynpunkt betydelsefulla avgöranden i ett ringa antal, särskilt utvalda mål. Denna huvuduppgift för de båda sistnämnda domstolarna medför att det allvarligt kan ifrågasättas om lekmanamedverkan i dem är lämplig. Kammarrätten får återkomma härtill.

Motionärerna har tagit regeringens förslag till intäkt för slutsatsen att det ej är ägnat att stärka allmänhetens tilltro till högsta domstolen. Orsakssammanhanget framstår ej såsom helt klart men tydligen är det de föreslagna domförhållsreglerna, som främst föranlett motionärernas reaktion. Som ovan nämnts är syftet med regeringens förslag att komma till rätta med en ansträngd arbetssituation och att bereda ökat utrymme åt vad som ovedersägligen är högsta domstolens väsentliga arbetsuppgift. Kan detta syfte förverkligas är det enligt kammarrättens uppfattning väl ägnat att stärka allmänhetens förtroende för högsta domstolen. Att införa nämndemän i högsta domstolen skulle – i all synnerhet under en övergångstid men även därefter – medföra en långsammare handläggning inom högsta domstolen och skulle därför motverka syftet med regeringens förslag.

I motionen har anförts att enligt motionärernas uppfattning lekmanamedverkan skulle förbättra högsta domstolens arbete exempelvis när domstolen skall välja ut de mål som bör prövas med hänsyn till det allmänna intresset av prejudikat, yttra sig i nådeärende och avgöra om någon skall uteslutas ur advokatsamfundet. Vidare borde det enligt motionärerna vara en uppgift för lekmän att medverka i de mål, i vilka högsta domstolen är första och enda instans. Urvalet av dessa mål och ärenden kan inte betecknas som lyckosamt. I ärenden om prövningstillstånd utövas inte någon dömande verksamhet i egentlig mening. Avgörandet i ett sådant ärende är renodlat juridiskt-tekniskt och kräver ytterst ingående kunskaper om lagstiftning och praxis. Behov av sådana lekmäns särskilda kunskaper och erfarenheter, som nämndemän vanligen kan berika en domstol med, torde ytterligt sällan föreligga i dessa ärenden. Medverkan av nämndemän skulle därför ej ha någon uppgift att fylla. I nådeärenden inskränker sig högsta domstolens medverkan till att avge yttrande till regeringen. Med hänsyn härtill och då avgörandet i dessa ärenden som ovan anmärkts har mera politiskt än rättsligt innehåll saknas anledning att låta nämndemän medverka i högsta domstolen. Skulle det befinnas att regeringen har behov av lekmanamedverkan i sådana ärenden ligger det närmast till hands att

tänka sig en sådan särskild nämnd, som varit på tal i ett tidigare sammanhang. Vad slutligen avser mål om uteslutning ur advokatsamfundet och mål, i vilka högsta domstolen är första och enda instans, är frekvensen av sådana mål så utomordentligt låg att lekmannamedverkan i dem saknar all betydelse för högsta domstolens förmåga att vinna allmänhetens förtroende för sin verksamhet.

I hovrätt handläggs vissa brottmål (se 2 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken) samt vissa familjerättsliga mål (se 15 kap. 30 a § giftermålsbalken och 20 kap. 1 § föräldrabalken) med nämnd. Om man över huvud taget skall tänka sig lekmannamedverkan i högsta domstolen, skulle det uppenbarligen vara sådana kategorier av mål som kunde komma i fråga. Emellertid får enligt 54 kap. 9 och 10 §§ rättegångsbalken talan mot hovrättsavgöranden komma under högsta domstolens prövning endast om denna domstol meddelar part prövningstillstånd samt sådant tillstånd meddelas väsentligen endast om det är av vikt för rättstillämpningen att talan prövas av högsta domstolen. Detta innebär att uppskattnings- och skälighetsfrågor liksom bevisvärderingsfrågor ej överprövas av högsta domstolen. Det torde därför lika litet som i ärendena om prövningstillstånd skall meddelas eller ej föreligga något behov av sådana lekmäns särskilda kunskaper och erfarenheter, som nämndemän vanligen kan tillföra under- och mellandomstolar.

Kammarrätten — som är medveten om att utskottet anhängit om yttrande från nämndemännens riksförbund och därför kan antagas få tillgång till de synpunkter som kan anläggas från nämndemannahåll — har under hand diskuterat innehållet i motionen med fyra av kammarrättens nämndemän, representerande skilda politiska partier. Därvid har inte framkommit synpunkter som i väsentlig mån avviker från vad kammarrätten anfört ovan.

Sammanfattningsvis får kammarrätten, med hänvisning till det ovan sagda, avstyrka bifall till motionen. Mera genomgripande ingrepp i högsta domstolens arbetsformer torde böra anstå tills arbetsläget i domstolen avsevärt förbättrats. Skulle det framstå som angeläget att utreda frågan om nämnds medverkan exempelvis i vissa brottmål och familjerättsliga mål, kan en sådan utredning lämpligast äga rum sedan rättegångsutredningen avslutat sitt arbete i vad avser under- och mellaninstanser.

— — —

Sveriges advokatsamfund

— — —

Den form som lekmannainflytandet har vid våra allmänna domstolar är tämligen unik för vårt land och har mycket gamla traditioner. Värdet av nämndemannainstitutionen har under efterkrigstiden diskuterats i samband med ändringar i organisationen av domstolsväsendet. Dessa har medfört både utvidgningar och inskränkningar i användningen av lekman-

nadomare. Nämnd förekommer numera i alla underrätter. Nämnd förekommer också i hovrätt. Å andra sidan har den inskränkningen skett, att nämnd numera förekommer i brottmål och familjemål men inte i andra tvistemål än familjemål.

Typiskt för nämndmål är att det gäller sådana rättegångar, som avgörs efter muntlig förhandling då domstolen får direkt kontakt med parter och vittnen och där personliga intryck av dessa också anses ha särskild betydelse.

För att rätt bedöma värdet av nämndemannainstitutionen krävs säkerligen erfarenhet från domstolarnas enskilda överläggningar där advokater inte deltar. Samfundet vill av bland annat denna anledning inte göra några allmänna överväganden angående värdet av lekmannainflytande i rättskipningen.

Den föreliggande motionen utmynnar i förslag att riksdagen skall såsom sin mening ge tillkänna det som i motionen anförts om lekmannamedverkan i de högsta rättsinstanserna nämligen i huvudsak att en lekmannamedverkan skulle kunna förbättra högsta domstolens arbete på flera sätt.

Motionen har tillkommit med anledning av proposition 1980/81: 154 med förslag angående ändrade arbetsformer i högsta domstolen. Förslagen syftar till att förbättra nuvarande besvärliga arbetsförhållanden och ge vidgat utrymme för ledamöterna att kunna ägna sig åt den dömande verksamheten. De brister i högsta domstolens arbetsformer som de i propositionen framförda förslagen vill avhjälpa kan inte på ett meningsfullt sätt botas genom lekmannainflytande. Lekmannainflytandet torde snarare komma att minska den tid som juristerna i domstolen får möjlighet att ägna t. ex. den prejudikatbildande verksamheten som är högsta domstolens i lag bestämda huvuduppgift.

Genom lag 1971 nr 218 markerades ytterligare den prejudikatbildande verksamheten såsom högsta domstolens huvuduppgift på så sätt att möjligheterna till s. k. ändringsdispens borttogs. Kvarstående dispensgrunder förutsätter uteslutande en ren juridisk-teknisk bedömning som helt grundas på skriftligt material. Ofta måste det vara omöjligt att göra detta material och prejudikatfrågan begriplig för den som inte är juridiskt skolad. I varje fall måste man räkna med att det kommer att ta tid från annan verksamhet att göra lekmännen förtrogna med materialet och rättsfrågan. Dispensprövningen är redan av detta skäl icke lämpad för lekmän.

Motionärerna framhåller särskilt att lekmän skulle kunna ge bättre beslutsunderlag vid val av de mål som bör prövas med hänsyn till "det allmänna intresset av prejudikat". Vad som närmare åsyftas med detta är svårt att förstå och någon förklaring ges heller inte i motionen. Samfundets uppfattning är, bl. a. av skäl som ovan anförts, den motsatta och det saknas anledning att ändra de urvalsprinciper som för närvarande tillämpas.

Samfundet anser vidare att lekmannainflytande i högsta domstolens dömande verksamhet skulle innebära en belastning även i mål där muntlig förhandling förekommer. Huvudförhandlingen är muntlig men på ett helt annat sätt än förhandlingarna i underrätt och hovrätt koncentrerad till juridisk argumentering.

Utöver dispensärenden har motionärerna särskilt nämnt nådeärenden och frågor om uteslutning ur samfundet såsom exempel på mål där lekmannainflytande skulle kunna vara av värde. I nådeärenden begränsas högsta domstolens yttranden till principiella frågor och avgörandet sker inom regeringen. Besvär över beslut om uteslutning av advokater har anförts fem gånger under de senaste fem åren. Detta motiverar inte lekmannainflytande i högsta domstolen. På förslag av samfundet kommer dessutom sannolikt lekmannadeltagande till stånd i den disciplinnämnd inom samfundet som fattar beslut om uteslutning. Lekmannainflytandet i dessa ärenden blir därigenom tillgodosett.

Motionen torde även åsyfta regeringsrätten, men innehåller inte några närmare synpunkter rörande lekmannainflytande i förvaltningsprocessen. Samfundet hänvisar därför i huvudsak till vad ovan anförts angående lekmannainflytande i högsta domstolen.

— — —

Sveriges domareförbund

— — —

Till en början bör framhållas att de ändringar i högsta domstolens och regeringsrättens arbetsformer som propositionen innebär har till huvudändamål att förenkla handläggningen, särskilt i fråga om dispensprövningen, för att bereda de högsta instanserna bättre utrymme att ägna sig åt sin viktigaste funktion i instanssystemet, nämligen att genom prejudicerande avgöranden leda rättsutvecklingen. Lekmannamedverkan i handläggningen skulle direkt motverka nämnda syfte och göra förfarandet mera tungrott. Bland annat skulle för att informera lekmännen om rådande doktrin och praxis erfordras betydligt mera utförliga föredragningar än vad som behövs för närvarande.

Att bestämma i vilka mål prövningstillstånd bör ges för att tillgodose behovet av prejudikat kräver en vid överblick av praxis inom de mest skiftande rättsområden och djupa juridiska kunskaper. Lekmannamedverkan kan uppenbarligen inte vara av värde i just denna typ av avgöranden.

Motionärerna har pekat på några speciella slags ärenden där de menar att lekmannamedverkan kunde ge en mera allsidig diskussion och bättre beslutsunderlag. Vad först gäller nådeärendena är högsta domstolens uppgift att avge yttranden, närmast från juridisk synpunkt, under det att avgörandet träffas av regeringen, som har möjlighet att införskaffa den

utredning som anses erforderlig. Det kan därför inte anses angeläget att domstolens yttrande avges under medverkan av lekmän. Ärenden om uteslutning ur advokatsamfundet och mål i vilka högsta domstolen är första och enda instans är så sällan förekommande att det inte rimligen kan komma i fråga att enbart för sådana fall föranstalta om lekmanamedverkan.

Sammanfattningsvis avstyrker domareförbundet bifall till motionen.

— — —