

Regeringens proposition

1980/81:154

**med förslag angående ändrade arbetsformer i högsta domstolen,
m.m.;**

beslutad den 19 mars 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

HÅKAN WINBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar av högsta domstolens (HD) arbetsformer och av domstolens befattning med nåde- och utlämningsärenden. Syftet med förslaget är att komma tillrätta 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 (RR) del föreslås en minskning av befattningen med nådeärenden och vissa jämkningar av sammansättningsreglerna.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1981.

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 prövningsstillstånd 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 hovrätts 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 hovrätts 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 hovrätts 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 inlagan ej innehåller bestämt yrkande eller att grunderna för revisionstalan ej äro tydligt angivna, eller är bristen eljest så väsentlig, att inlagan 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* *angiva* 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 inlagan 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 inlagen 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 förövd 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

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

Föreslagen lydelse

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**

Häriigenom 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.

Utdrag

JUSTITIEDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-03-19

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell, Petri, Eliasson

Föredragande: statsrådet Winberg

Proposition med förslag angående ändrade arbetsformer i högsta domstolen, m.m.

1 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 beträffande alla typer av mål. 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 dispensprövning. 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 hos HD. Arbetsgruppen har vid detta arbete utökats med en representant för vardera regeringsrätten (RR) och justitiedepartementet. Resultatet av arbetsgruppens överväganden har redovisats i departementspromemorian (Ds Ju 1980:12) Högsta domstolens och regeringsrättens arbetsformer. Promemorian, som också innehåller en redogörelse för gällande rätt, bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av HD, RR, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), domstolsverket, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Stockholm, rättegångs-

utredningen (Ju 1977:06), Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund samt Centralorganisationen SACO/SR.

HD har bifogat yttranden från revisionssekretetareföreningen och Statstjänstemannaförbundets arbetsplatsklubb vid HD.

Tjänstemännens centralorganisation och Landsorganisationen i Sverige har avstått från att yttra sig.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

2 Allmän motivering

2.1 Allmänna synpunkter

Som framgår av vad som har anförts inledningsvis är arbetssituationen i HD, främst för ledamöterna, f.n. ansträngd. Denna situation torde komma att bestå under överskådlig tid, om inte särskilda åtgärder vidtas för att komma tillrätta med den. Jag delar därför den uppfattning som har förts fram av arbetsgruppen att det nu är nödvändigt att genom lagstiftning skapa förutsättningar för rationellare arbetsförhållanden och begränsa tillströmningen av framför allt utsiktslösa dispensansökningar.

Enligt arbetsgruppen talar flera skäl för en fullständig översyn av systemet för fullföljd till HD. En möjlighet är att det nuvarande systemet med dispensprövning i HD ersätts med en ordning varigenom dispensfrågan tas upp redan av hovrätten. Man skulle också kunna tänka sig att utvidga möjligheterna att verkställa hovrättsdomar. Arbetsgruppen pekar vidare på möjligheten att befria HD från en del speciella typer av mål, t.ex. arvs- och gåvoskattemålen. Frågor av det slag som nu har nämnts kräver emellertid enligt arbetsgruppen ingående överväganden och kan inte tas upp i förvarande sammanhang. Arbetsgruppen har i stället inriktat sin översyn på åtgärder som kan vidtas utan större tidsutdräkt.

Beträffande fullföljden till RR är reglerna likartade dem som gäller i fråga om fullföljd till HD. Även förhållandena i RR har därför beaktats.

Som följd av arbetsgruppens allmänna överväganden föreslås i promemorian en minskning av HD:s befattning med ärenden angående nåd i brottmål och utlämning för brott. Också RR:s befattning med nådeärenden föreslås minska. Beträffande dispensprövningen i HD föreslår arbetsgruppen att parterna i fortsättningen skall vara skyldiga att ange grunden för att prövningstillstånd skall meddelas, vid risk att ansökningen annars avslås. Vidare föreslås att en dispensavdelning i såväl HD som RR skall vara domför med en ledamot. Tre ledamöter skall dock fortfarande kunna delta. Vid ansökningar om resning och andra extraordinära rättsmedel föreslås att minst tre ledamöter skall delta i prövningen. Inhibitionsfrågor och vissa andra frågor som inte rör avgörande av saken skall kunna avgöras av en ledamot.

Arbetsgruppens förslag har i huvudsak fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Den enda viktigare punkt där flera remissinstanser har avstyrkt eller ställt sig tveksamma gäller domförhållanden vid dispensprövningen.

För egen del kan jag i allt väsentligt ansluta mig till arbetsgruppens överväganden angående de åtgärder som nu lämpligen bör vidtas såvitt gäller HD. Jag kan i sammanhanget nämna att jag senare ämnar föreslå regeringen att genom tilläggsdirektiv utvidga rättegångsutredningens (Ju 1977:06) uppdrag till att omfatta även en översyn av överrättsprocessen. Avsikten är att utredningen därvid bl.a. skall ta upp en del mera långsiktiga frågor som är av betydelse för HD:s arbete.

När det gäller RR påkallar inte arbetsläget f.n. några åtgärder av det slag som har aktualiserats för HD. Sedan flera år råder det emellertid en nära överensstämmelse mellan reglerna för prövning av mål i de båda högsta instanserna. Det är därför naturligt att i detta sammanhang ta upp även de regler som gäller för RR.

Jag skall i det följande behandla arbetsgruppens förslag i den ordning i vilken de har lagts fram i promemorian. Beträffande gällande rätt och närmare motivering till förslagen får jag hänvisa till promemorian.

2.2 Handläggningen av nådeärenden

Enligt nuvarande ordning får regeringen inte bevilja en nådeansökan utan att HD eller, i vissa fall, RR först har hört. I promemorian föreslås att HD och RR i fortsättningen skall höras endast om särskild anledning föreligger.

Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av nästan alla remissinstanser. Endast hovrätten över Skåne och Blekinge avstyrker förslaget. Enligt hovrätten är det angeläget, särskilt i tider av politisk oro, att domarsynpunkterna får komma fram i de nådeärenden som kan komma att bifallas. Svea hovrätt och domareförbundet uttalar viss tvekan till förslaget utan att likväl motsätta sig det.

För egen del anser jag att det i en del fall kan vara av värde att domarsynpunkter kommer fram i ett nådeärende. De allra flesta nådeärenden torde dock vara sådana att HD:s resp. RR:s hörande kan avvaras utan någon olägenhet. Jag vill också erinra om att regeringen inte är bunden av domstolarnas yttrande. Någon absolut spärr mot svängningar i tillämpningen, t.ex. i tider av politisk instabilitet, finns alltså inte heller med nuvarande ordning. Promemoriaförslaget medför framför allt att ett enklare förfarande kan tillämpas i de fall där det står klart att nådeansökningen i enlighet med praxis skall bifallas. Möjligheten att höra HD kommer även i fortsättningen att kunna utnyttjas i alla de fall där bedömningen är tveksam eller det annars kan vara av värde att t.ex. domarsynpunkter inhämtas. Det samma gäller i fråga om de fåtaliga fall där det skulle bli fråga om att höra RR.

Med hänsyn till vad jag nu har sagt förordar jag i samråd med statsrådet Petri, som i regeringen är föredragande i nådeärenden, att förslaget genomförs.

2.3 Ärenden om utlämning för brott

F.n. gäller att HD alltid skall höras över framställningar om utlämning enligt den allmänna utlämningslagen, såvida det inte är uppenbart att framställningen inte bör bifallas. När det gäller framställningar enligt den nordiska utlämningslagen behöver HD höras endast om den som avses med framställningen begär det. Arbetsgruppen föreslår att HD inte längre skall behöva höras i allmänna utlämningsärenden, om den som avses med framställningen har samtyckt till att han utlämnas. Beträffande nordiska utlämningsärenden föreslås att HD i fortsättningen skall höras endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl till det.

Arbetsgruppens förslag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. Även jag förordar, på de av arbetsgruppen anförda skälen, att förslaget genomförs. I fråga om ändringarna i den nordiska utlämningslagen har samråd ägt rum med representanter för justitiedepartementen i övriga nordiska länder.

2.4 Dispensansökningars innehåll

Enligt nuvarande ordning bör den som söker prövningstillstånd ange de omständigheter som motiverar att sådant tillstånd skall meddelas. Någon påföljd för underlåtenhet att ange dessa omständigheter är inte föreskriven. Arbetsgruppen föreslår att skyldighet att ange grunden för prövningstillstånd införs för HD:s del – däremot inte för RR:s – och att dispensfrågan får avgöras på de skäl som sökanden har anført. Anges ingen grund kan resultatet alltså bli att ansökningen avslås.

Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. Enligt JK finns det inte någon anledning att ha en annan ordning såvitt gäller RR. Även den som söker prövningstillstånd i RR bör alltså vara skyldig att ange grunden för ansökningen.

För egen del vill jag först betona att förslaget inte innehåller någon inskränkning i HD:s rätt att bevilja prövningstillstånd på grunder som inte har åberopats av sökanden. HD skall alltså även i fortsättningen kunna ge dispens för att pröva t.ex. en fråga med prejudikatintresse som parterna inte själva har tänkt på. Som framhålls av arbetsgruppen finns det emellertid knappast någon anledning att låta en dispensansökan till HD inskränka sig till ett naket påstående om att målet har prejudikatintresse resp. att det föreligger sådana synnerliga skäl som krävs för extraordinär dispens. Jag biträder sålunda arbetsgruppens förslag om att grunden i fortsättningen skall anges. Vidare anser jag i likhet med arbetsgruppen att påföljden för underlåtenhet lämpligen bör vara att ansökningen avgörs i det skick den

föreligger, dvs. att den kan komma att avslås direkt. En sådan ordning torde åtminstone på sikt kunna medföra en minskning av antalet ogrundade dispensansökningar.

Som framhålls i promemorian är förhållandena i RR inte helt likartade med dem i HD bl.a. därigenom att parterna i stor utsträckning själva för sin talan. Detta talar för att man inte gör någon motsvarande ändring för RR:s del. Saken kan emellertid tas upp på nytt sedan man fått erfarenhet av hur systemet fungerar beträffande HD.

Några remissinstanser har förordat jämkningar i den föreslagna lagregleringen. Jag återkommer till dessa i specialmotiveringen.

2.5 Domförhet vid dispensprövningen

Enligt nuvarande ordning avgörs frågor om prövningstillstånd i såväl HD som RR av en dispensavdelning bestående av tre ledamöter. Arbetsgruppen föreslår att en dispensavdelning skall bli domför med lägst en och högst tre ledamöter. Prövning med en ledamot är tänkt för de fall där det knappast finns utrymme för tvekan, vare sig beslutet går i den ena eller andra riktningen. Det skulle enligt förslaget ankomma på HD resp. RR att i arbetsordning ge föreskrifter om när den större eller mindre sammansättningen skall användas.

Förslaget har godtagits av de flesta remissinstanserna. HD framhåller att förslaget kan ge ledamöterna betydligt mera tid till den dömande – och sålunda i princip prejudikatbildande – verksamheten. Såvitt angår prövningen av huruvida ett mål är lämpat som underlag för prejudikatbildning kan inga betänkligheter möta mot att låta vissa dispensansökningar prövas av en enda ledamot, under förutsättning att de fall då det får ske avgränsas på lämpligt sätt. En sådan avgränsning kan ske genom bestämmelser i arbetsordning. RÅ framhåller att förslaget otvivelaktigt kommer att leda till att handläggningstiderna nedbringas och att utrymmet för den prejudikatbildande verksamheten ökar. Under förutsättning att prövning med en ledamot sker huvudsakligen i okomplicerade fall har RÅ inte någon erinran mot förslaget. Liknande synpunkter anförs av bl.a. JK och domareförbundet.

Förslaget avstyrks emellertid av en majoritet inom RR såvitt rör dispensprövningen där. Enligt vad som framhålls i remissvaret finns det inte f.n. något av arbetslaget betingat behov av att minska antalet ledamöter vid dispensprövningen. Det är också tveksamt om en sådan ordning skulle medföra några rationaliseringsvinster av betydelse. Vidare, sägs det, innefattar den kollegiala sammansättningen en garanti för ett enhetligt och kvalificerat bedömande av frågan huruvida prejudikatintresse föreligger.

Hovrätten över Skåne och Blekinge biträder förslaget om en minskning av antalet ledamöter vid dispensprövning men förordar att antalet bestäms till två. Advokatsamfundet framhåller att även om en vägrad dispens för-

mellt inte innebär någon rättsförlust upplevs den ofta så av parten. Samfundet förordar att dispensfrågan prövas av två ledamöter. Även Svea hovrätt förordar att alternativet med två ledamöter övervägs närmare. Hovrätten vill dock inte motsätta sig tanken på dispensprövning med en ledamot.

För egen del vill jag först erinra om att vi alltsedan 1971 års fullföljdsreform i princip har ett tvåinstanssystem såvitt gäller de allmänna domstolarna. En part har inte någon ovillkorlig rätt att få sin sak prövad i HD. Inte ens om målet har prejudikatintresse och det sålunda i och för sig skulle kunna tas upp av HD föreligger någon sådan rätt. Motsvarande gäller be-
träffande RR.

Dispensprövningen syftar i huvudfallet till att välja ut de mål som med hänsyn till det allmänna intresset av tillgång på prejudikat lämpligen bör tas av HD resp. RR. Prövningen utgör inte någon i egentlig mening dömande verksamhet. Den aktualiserar sålunda i princip inte frågor som rör parternas rättssäkerhet.

Frågan vilket antal ledamöter som bör delta i dispensprövningen bör besvaras med utgångspunkt i om själva utväljandet av prejudikatmålen kan anses vara en fråga av enkel eller svår beskaffenhet. Om det är svårt att överblicka behovet av prejudikat på ett visst område är det rimligt att valet träffas i en mer kvalificerad sammansättning än när den frågan är enkel. Ibland kan det också vara svårt att avgöra om en fråga i ett visst mål kan anses som tillräckligt renodlad för att lämpa sig som grund för prejudikatbildning.

Vad som sagts nu angående prejudikatdispens gäller i huvudsak även vid ansökningar om extraordinär dispens, även om prövningen då i stället gäller att konstatera huruvida resningsgrund föreligger eller om grova fel e.d. har förekommit i handläggningen.

Enligt vad HD själv har framhållit är en stor majoritet av de dispensansökningar som kommer in till HD enkla att avgöra. I de flesta finns det över huvud taget inte någon fråga av prejudikatintresse. Det får antas att dispensansökningen i åtskilliga fall görs för att förhålla verkställigheten av hovrättens avgörande eller av andra ovidkommande skäl. En mycket betydande del av arbetstiden i HD går f.n. åt till att pröva i huvudsak ogrundade dispensansökningar. Detta förhållande är inte godtagbart.

När det gäller ansökningar om extraordinär dispens kan framhållas att sådana ansökningar är relativt sällsynta. Bedömningen av om det finns resningsgrund eller om det har förekommit grova fel e.d., är vanligen av enkel beskaffenhet. Jag vill också erinra om att extraordinära rättsmedel, dvs. resning eller besvär över domvilla, ofta står till buds i sådana fall.

Majoriteten av dispensansökningarna i HD torde alltså vara av sådant slag att de mycket väl kan prövas av ett färre antal ledamöter än tre. De flesta remissinstanserna har som nämnts godtagit promemoriaförslaget att prövningen av de enkla fallen får ske av en ledamot. Förslaget ger möjlig-

het för såväl den ledamot som prövar ansökningen som vederbörande revisionssekreterare att låta frågan avgöras i en större sammansättning. Med hänsyn till detta anser jag att det inte finns anledning till några betänkligheter mot den föreslagna ordningen. Jag vill därvid särskilt understryka att förslaget öppnar möjlighet för HD att ägna mer tid för den rättsskapande verksamheten, vilket kommer att bli till gagn för rättssäkerheten. Det finns också anledning att framhålla att samtliga HD:s ledamöter och personalorganisationerna i HD står bakom förslaget.

Av 11 kap. 4 § regeringsformen följer att bestämmelser angående domförhet skall meddelas i lag. Kravet på lagform får anses uppfyllt även om domstolen, såsom enligt arbetsgruppens förslag, själv inom vissa snävare gränser får besluta om det antal domare som skall delta. Det är emellertid enligt min mening ändå önskvärt att lagtexten ger en anvisning om för vilka fall den större eller mindre sammansättningen är avsedd. Jag förordar därför att som huvudregel angående domförhet vid dispensprövning tas upp det nuvarande kravet att tre ledamöter skall delta och att det som undantag härifrån föreskrivs att en dispensfråga som är av enkel beskaffenhet får avgöras av en ledamot. Vid behov kan HD ge närmare riktlinjer för när den större eller mindre sammansättningen bör väljas.

Med anledning av vad några remissinstanser har anfört vill jag framhålla att en prövning med två ledamöter kan medföra svårigheter när ledamöterna har olika mening. Rationaliseringsvinsten blir vidare inte särskilt stor. Förslaget utesluter emellertid inte att dispensfrågor av enkel beskaffenhet prövas av två ledamöter, om HD skulle finna det lämpligt.

De skäl som talar för att man öppnar möjlighet till en enklare dispensprövning i HD torde åtminstone delvis kunna anföras även för RR:s del. Även intresset av att bevara ett likartat regelsystem vid fullföljd till de båda högsta domstolarna talar för att samma ordning införs i RR. Jag är emellertid medveten om att förhållandena i RR inte är alldeles jämförbara med dem i HD. RR:s område är mycket vidsträckt, vilket givetvis medför att det många gånger kan vara svårt för de enskilda ledamöterna att överblicka behovet av prejudikat. En kollegial sammansättning vid dispensprövning i RR torde följaktligen vara behövlig i fler fall än i HD.

Det är delvis sådana synpunkter som jag nu har anfört som har gjort att en majoritet av RR:s ledamöter har avstyrkt förslaget om nya sammansättningsregler vid dispensprövningen i RR. Med hänsyn till ledamöternas inställning och till att arbetsläget i RR inte f.n. påkallar några särskilda åtgärder avstår jag från att nu lägga fram något förslag i ämnet för RR:s del. Det kan emellertid finnas anledning att återkomma till frågan sedan erfarenheter vunnits av hur det nya systemet fungerar i HD.

2.6 Domförhet vid prövningen av resningsansökningar m.m.

I såväl HD som RR gäller att ansökningar angående extraordinära rätts-

medel, dvs. ansökningar om resning och återställande av försutten tid samt besvär över domvilla, skall prövas på fullsutten avdelning (minst fem ledamöter, alternativt fyra i RR om tre är ense om slutet). Arbetsgruppen föreslår att sådana ansökningar i fortsättningen skall kunna prövas av tre ledamöter med möjlighet för dessa att hänskjuta prövningen till fullsutten avdelning eller att låta ärendet direkt gå till prövning på sådan avdelning.

Förslaget att vissa resningsansökningar m.m. skall kunna prövas i en mindre sammansättning har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. HD framhåller emellertid att en resningsfråga som är tveksam eller av principiellt intresse alltid bör hänskjutas till femmansavdelning. Enligt RR möter det inte några betänkligheter att pröva resningsansökningar, beträffande vilka skäl till bifall uppenbarligen saknas, i en sammansättning med enbart tre ledamöter. Övriga resningsansökningar bör alljämt prövas av RR i ordinarie sammansättning. Ansökningar om återställande av försutten tid bör enligt RR alltid kunna avgöras av tre ledamöter.

För egen del anser jag på de skäl som arbetsgruppen har anfört att förslaget bör genomföras beträffande såväl HD som RR. I enlighet med vad jag tidigare har förordat angående utformningen av reglerna om domförhet vid dispensprövning i HD föreslår jag att det i lagtexten anges att den mindre sammansättningen är avsedd för fall då prövningen är av enkel beskaffenhet. Det får ankomma på HD och RR att ge närmare anvisningar om för vilka situationer den större eller mindre sammansättningen bör väljas.

2.7 Prövningen av inhibitionsfrågor, domförhet vid avskrivning av mål m.m.

F.n. gäller i både HD och RR att en dispensavdelning inte är behörig att besluta i frågor angående inhibition. I HD får inhibitionsfrågor i mål vari prövningstillstånd behövs över huvud taget inte tas upp förrän prövningstillstånd har beviljats. Arbetsgruppen föreslår att en dispensavdelning, dvs. en ledamot, i fortsättningen blir behörig att besluta i inhibitionsfrågor samt frågor angående häktning och reseförbud i vissa fall och att nuvarande hinder i HD mot att pröva sådana frågor innan prövningstillstånd har beviljats tas bort.

Förslaget om att inhibitionsfrågor skall kunna behandlas i HD innan prövningstillstånd har meddelats har inte mött någon erinran under remissbehandlingen. Även jag biträder förslaget på den punkten. Ändringen innebär att 55 kap. 11 § sista meningen RB utgår. Detta torde, vilket har påpekats av bl.a. HD, få till följd att även sådana frågor om inhibition som inte täcks av den bestämmelsen, liksom frågor angående häktning och reseförbud som väckts först i HD, i fortsättningen bör kunna tas upp utan att prövningstillstånd har meddelats i målet.

Flera remissinstanser har framfört invändningar mot förslaget att inhibitionsfrågor skall kunna prövas av endast en ledamot. RR anser sålunda att den prövningen, som i och för sig bör kunna anförtros en dispensavdelning, inte bör ske med färre än tre ledamöter. HD tillstyrker förslaget att rena inhibitionsfrågor skall kunna prövas av en ledamot. Det kan emellertid enligt HD starkt ifrågasättas om frågor angående häktning och reseförbud bör kunna avgöras av endast en ledamot. Svea hovrätt anser att prövningen av frågor om inhibition, som inte sker samtidigt med dispensprövning, skall äga rum med tre ledamöter. Hovrätten över Skåne och Blekinge förordar att två ledamöter alltid skall delta. RÅ ställer sig tveksam till om frågor angående häktning och reseförbud skall kunna prövas av en enda ledamot.

Själv anser jag att man bör hålla fast vid arbetsgruppens grundtanke att en dispensavdelning bör kunna besluta i inhibitionsfrågor. Med de sammansättningsregler vid dispensprövningen som jag tidigare har förordat innebär detta att inhibitionsfrågor bör kunna beslutas av en ledamot i HD men att tre ledamöter bör krävas i RR. Jag vill emellertid understryka att inhibitionsfrågor kan vara svårbedömda eller ha principiell betydelse och att det då finns anledning att pröva dem på en fullsutten avdelning.

När det gäller frågor om häktning och reseförbud anser jag, i likhet med flera remissinstanser, att fler än en ledamot bör delta. Jag förordar att sådana frågor skall avgöras av minst tre ledamöter.

Arbetsgruppen har också föreslagit en ändring av sammansättningsreglerna när det gäller avskrivning av mål och, såvitt gäller RR, avvisande av för sent inkomna besvär. F.n. skall dessa frågor beslutas på fullsutten avdelning. Enligt arbetsgruppen bör det i dessa fall vara tillräckligt med en ledamot.

Arbetsgruppens förslag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. RR:s majoritet anser dock att sammansättningen bör vara densamma som vid dispensprövningen och att sålunda tre ledamöter bör delta. Enligt kammarrätten i Stockholm bör samma regler gälla som vid dispensprövningen, eftersom komplicerade bedömningar kan bli aktuella.

För egen del anser jag att förslaget bör godtas såtillvida att möjlighet öppnas för en dispensavdelning att besluta i frågor som avses nu. Det innebär att HD blir behörig med en ledamot medan det kommer att krävas tre ledamöter i RR. Som RR anfört bör dessutom den nu aktuella domförhållsregeln vid avskrivning begränsas till fall då avskrivningen sker på grund av återkallelse. Vid behov kan domstolarna ge föreskrifter om i vilka fall en större sammansättning bör användas.

2.8 Ikraftträdande m.m.

I likhet med arbetsgruppen föreslår jag att reformen träder i kraft den 1 juli 1981. Den föreslagna möjligheten för HD att alltid avgöra en dispens-

ansökan i det skick den föreligger bör inte gälla om fullföljd har ägt rum före ikraftträdandet men dispensprövningen äger rum därefter. En regel härom bör tas in i en övergångsbestämmelse. I övrigt torde några övergångsbestämmelser inte behövas.

Såväl HD som RR har yttrat sig över arbetsgruppens förslag. RR har yttrat sig i plenum. HD:s yttrande har, sedan ärendet beretts av de ledamöter från domstolen som tjänstgör i lagrådet och föredragits i plenum, avgetts av HD:s kollegium. Med hänsyn härtill får det anses att lagrådets hörande skulle vara utan betydelse.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats 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.

De under 2 och 5 angivna förslagen har upprättats i samråd med statsrådet Petri.

4 Specialmotivering

Den som bilaga 1 upptagna promemorian innehåller en specialmotivering till arbetsgruppens förslag. I det följande kommenteras i huvudsak endast sådana förslag som avviker från arbetsgruppens.

4.1 Förslaget om ändring i rättegångsbalken

I enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen har beträffande 3 kap. 6 § gjorts följande ändringar i förhållande till arbetsgruppens förslag. I första stycket andra meningen anges uttryckligen att den där avsedda sammansättningen med tre ledamöter vid prövningen av extraordinära rättsmedel är avsedd för fall då prövningen är enkel (avsnitt 2.6). Såvitt gäller prövningen av domvillobesvär bör framhållas att föreskriften är avsedd att tillämpas endast om domvillobesvaren har anhängiggjorts direkt hos HD, men däremot inte om de har tagits upp efter överklagande av hovrättens beslut i ärende angående domvillobesvär.

Som en ny tredje mening i första stycket har tagits upp en föreskrift om att en avdelning är domför med tre ledamöter vid prövning av frågor om häktning och reseförbud (avsnitt 2.7). Även denna domförhetsregel är avsedd för fall som är av enkel beskaffenhet.

Jag kan i sammanhanget nämna att regeringen tidigare denna dag har beslutat om remiss till lagrådet av ett förslag om ändring i RB som innebär bl.a. att ett nytt institut, anmälningsskyldighet, införs som alternativ till häktning. Enligt förslaget skall vad som sägs i RB om reseförbud gälla även detta nya institut. Förevarande bestämmelse blir alltså, om det angivna förslaget genomförs, tillämplig även när HD skall ta ställning till en fråga om anmälningsskyldighet.

I andra stycket har i enlighet med vad som anförts i avsnitt 2.5 huvudregeln om att tre ledamöter skall delta vid tillståndsprövningen behållits. Samtidigt har som undantag härifrån tillfogats en bestämmelse om att en tillståndsfråga av enkel beskaffenhet får avgöras av en ledamot.

Beträffande tredje stycket har enmanssammansättningen vid avskrivningsbeslut reserverats för fall då återkallelse har skett samt hänvisningen till 55 kap. 8 § andra stycket begränsats till att avse endast första och andra meningarna i det stycket. Tredje stycket avser sålunda inte frågor om häktning och reseförbud. Denna ändring i förhållande till arbetsgruppens förslag har motiverats i avsnitt 2.7.

Den nya 54 kap. 12 § har ändrats redaktionellt i förhållande till arbetsgruppens förslag. Som tidigare nämnts har dessutom en särskild övergångsbestämmelse beträffande den paragrafen meddelats.

I 54 kap. 13 § hänvisas f.n. till 9–11 §§ i kapitlet. Denna hänvisning har utvidgats till att omfatta även den nya 12 §.

I 55 kap. 4 § andra stycket och 56 kap. 4 § andra stycket har ordet "närmare" tagits bort såsom alltför obestämt när nu skyldighet att ange dispensgrund införs.

55 kap. 7 § och 56 kap. 7 § innehåller föreskrifter om i vilka fall föreläggande skall ges om komplettering av revisions- resp. besvärslaga. Dessa föreskrifter kommer, om inte undantag görs, efter ändringen av 55 kap. 4 § och 56 kap. 4 § att omfatta även det fallet att grund för dispens inte har angetts. Det föreslås att bestämmelserna om föreläggande inte skall omfatta den situationen. En sådan ändring kan, som HD framhållit i sitt remissyttrande, inte anses innebära att HD skulle vara förhindrad att föranstalta om komplettering.

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

Förslaget överensstämmer med arbetsgruppens förslag.

4.3 Förslaget om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott.

I 16 § andra stycket har i andra meningen orden ``i fall som avses i 15 §`` lagts till i förtydligande syfte. I övrigt överensstämmer förslaget med arbetsgruppens förslag.

4.4 Förslaget om ändring i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge.

Förslaget överensstämmer med arbetsgruppens förslag frånsett några redaktionella ändringar.

4.5 Förslaget om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

I enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5 och 2.7) har vissa ändringar gjorts i den av arbetsgruppen föreslagna 4 a §. Departementsförslaget innebär följande.

Enligt andra stycket första meningen är en avdelning av RR domför med tre regeringsråd vid ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), dvs. vid prövningen av inhibitionsfrågor, allt under förutsättning att prövningen är av enkel beskaffenhet. Enligt andra meningen i andra stycket är avdelningen också domför med tre regeringsråd vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär och vid avskrivning av mål efter återkallelse. Andra stycket i arbetsgruppens förslag har ersatts med en ny tredje mening i andra stycket, som i sak motsvarar nuvarande 4 § tredje stycket tredje meningen och vari anges att tre regeringsråd skall delta vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd.

5 Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen 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.

6 Beslut

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



JUSTITIE-
DEPARTEMENTET

HÖGSTA DOMSTOLENS OCH REGERINGSRÄTTENS ARBETSFORMER

Ds Ju 1980:12

1 Inledning

Högsta domstolen (HD) prövar som sista instans mål som fullföljs från hovrätt. Fullföljdsrätten till HD är inskränkt på olika sätt. I fråga om vissa slags avgöranden får talan över huvud taget inte fullföljas dit. Den viktigaste inskränkningen följer emellertid av reglerna om prövningstillstånd. För att ett mål skall få fullföljas till HD krävs i princip att HD meddelar tillstånd till det. Prövningstillstånd kan meddelas om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att talan prövas av HD. Om det föreligger synnerliga skäl, kan prövningstillstånd meddelas också av annan anledning. Prövningstillstånd behövs inte i mål om allmänt åtal där talan förs av riksåklagaren (RÅ), justitiekanslern (JK) eller justitieombudsman (JO).

HD har också andra uppgifter vid sidan av ställningen som fullföljdsinstans från hovrätt. HD prövar sålunda ansökningar om resning och återställande av försutten tid i den mån prövningen inte enligt regeringsformen (RF) ankommer på regeringsrätten (RR). Även besvär över domvillå prövas i vissa fall av HD. Talan om ansvar eller skadestånd mot högre ämbetsmän prövas i vissa fall av HD såsom första instans. Vidare är HD besvärinstans i fråga om beslut av Sveriges advokatsamfund angående bl.a. inträde i och uteslutning ur samfundet. Till HD:s övriga uppgifter hör att avge yttranden till regeringen i nådeärenden och ärenden angående utlämning för brott.

Reglerna om prövningstillstånd ändrades senast år 1971 (prop. 1971:45, JuU 7, rskr 163). Avsikten med 1971 års fullföljdsreform, varigenom bl.a. den dittillsvarande möjligheten till s.k. ändringsdispens togs bort, var att stärka HD:s ställning som prejudikatinstans. Genom att prövningen i HD inskränktes till i princip mål med prejudikatintresse skulle mera tid kunna ägnas åt den rättsbildande verksamheten. Man räknade också med en betydande nedgång i HD:s arbetsbörda. Därmed skulle antalet ledamöter i HD kunna nedbringas väsentligt (jfr prop. 1971:45 s. 93).

De strängare krav i fråga om möjligheterna att få ett mål prövat av HD som gäller efter 1971 års reform har otvivelaktigt varit till gagn för prövningen i HD. Genom att möjligheten till ändringsdispens avskaffades, har dispensprövningen blivit enklare och kan i huvudsak inriktas på om det i målet finns en fråga med prejudikatintresse. Antalet dispensansökningar har emellertid inte minskat på det sätt som man räknade med vid tiden för reformen utan har tvärtom ökat kraftigt. Detta gäller i varierande grad även beträffande andra typer av mål. Den ökade måltillströmningen, främst dispensansökningar, har fört med sig att arbetsbelastningen på HD:s ledamöter nu är besvärande stor. Man torde få räkna med att de nuvarande pressade arbetsförhållandena kommer att bestå inom överskådlig tid, om inte särskilda åtgärder vidtas för att nedbringa arbetsbelastningen.

År 1979 tillsattes inom HD en arbetsgrupp för att se över möjligheterna att inom ramen för den bestående organisationen skapa rationellare arbets-

förhållanden. På grundval av förslag från arbetsgruppen har en del förändringar i arbetsrutinerna genomförts. Det är emellertid tydligt att några mera påtagliga förbättringar kan uppnås endast om man också ser över de olika lagar och andra författningar som påverkar målantalet och arbetsformerna hos HD.

Mot bakgrund av det anförda har inom arbetsgruppen, som utökats med en representant för vardera justitiedepartementet och RR, övervägts möjligheterna att befria HD från en del av de nuvarande arbetsuppgifterna. Arbetsgruppen har också sett över reglerna om dispensprövningen och om domförhet. Vidare har förhållandena inom RR uppmärksamats i den mån de är likartade med dem i HD. Resultatet av arbetsgruppens överväganden redovisas i denna promemoria. Inom arbetsgruppen har rått enighet om de förslag som nu läggs fram.¹

Arbetsgruppen avser att i en nästa etapp behandla bl.a. frågan om vidgade befogenheter för annan personal än ledamöter att vidta åtgärder i anhängiga mål och ärenden.

2 Gällande ordning

De grundläggande bestämmelserna om HD:s organisation och verksamhet finns i 11 kap. 1 och 11 §§ RF samt på skilda håll i rättegångsbalken (RB). Därutöver finns en del särskilda bestämmelser i andra lagar. I fråga om organisation, handläggning av mål och ärenden m.m. gäller vidare förordningen (1979:567, ändrad senast 1979:939) med instruktion för HD (Instr) samt arbetsordningen för HD, fastställd den 23 maj och den 13 juni 1972, med därefter vidtagna ändringar (AO).

HD består f.n. av 25 justitieråd, varav 22 är indelade för tjänstgöring i domstolen och 3 i lagrådet. Domstolen är delad i tre avdelningar, vilka var för sig är lika behöriga att uppta mål som HD prövar. Ett mål kan i vissa fall hänskjutas till avgörande av HD i dess helhet (plenum, 3 kap. 5 § RB).

En avdelning av HD är domför med fem ledamöter. Fler än sju ledamöter får inte samtidigt sitta i rätten. Vid avgörande av frågor om prövnings-tillstånd skall tre ledamöter delta (3 kap. 6 §). När HD avger yttrande i ett nådeärende är domstolen beslutför med tre ledamöter (2 § lagen 1974:579 om handläggningen av nådeärenden). Vid avgivande av yttranden i utlämningsärenden är HD beslutför med fem ledamöter.

Bestämmelser om fullföljd av talan mot hovrätts dom och beslut finns i 54 kap. RB. Talan mot en dom förs genom ansökan om revision och mot ett

¹ Vid utarbetandet av denna promemoria har arbetsgruppen bestått av justitierådet Lars Welamson, ordförande, regeringsrådet Erik Reuterswärd, justitieråden Erik Nyman, Sven Nyman och Tor Sverne, kanslichefen i HD Sven Leander, revisionssekreterarna Ulla Fröding, Christer Brahme och Lennart Meyer, assistenten Eivor Gavell samt hovrättsassessorn, numera departementsrådet Peter Löfmarck.

beslut genom besvär. Som nämnts förutsätts för prövning i HD i princip att HD har meddelat prövningstillstånd. Kravet på prövningstillstånd gäller dock inte i brottmål när talan förs av RÅ, JK eller JO. Vidare gäller detta krav endast i fråga om mål eller ärenden som har väckts vid underrätt, dvs. tingsrätt (jfr 21 § lagen 1946:804 om införande av nya RB).

Prövningstillstånd får till en början meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av HD (prejudikatdispens, 54 kap. 10 § första stycket 1 RB). Bestämmelsen tar sikte på sådana fall då målet med hänsyn till det allmänna intresset av tillgång till en omfattande och vägledande prejudikatbildning bör prövas av HD. Den enskildes intresse av att få till stånd en överprövning kan alltså inte medföra prejudikatdispens.

Vidare får prövningstillstånd undantagsvis meddelas även om 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 domvilla har förekommit eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på ett grovt förbiseende eller ett grovt misstag (extraordinär dispens, 54 kap. 10 § första stycket 2). En annan situation då extraordinär dispens anses kunna meddelas är när den rättstillämpning som ligger till grund för ett överklagat avgörande uppenbarligen strider mot lagtolkning eller rättsgrundsats som tidigare har antagits av HD utan att målet i och för sig har prejudikatintresse. Dispens kan också meddelas t.ex. när ett antal liknande mål fullföljs till HD men prejudikatintresset endast motiverar prövningstillstånd i ett av dessa (54 kap. 10 § andra stycket). Prövningstillstånd kan begränsas till att avse viss del av en dom eller ett beslut.

Bestämmelser om revision finns i 55 kap. RB. En part som vill söka revision skall ge in en revisionsinlaga till hovrätten inom fyra veckor från domen. I revisionsinlagan skall anges bl.a. grunderna för revisionstalan och i vilket avseende hovrättens domskäl enligt partens mening är oriktiga. Om prövningstillstånd behövs, bör parten också ange de omständigheter som han åberopar till stöd för att prövningstillstånd skall meddelas (55 kap. 4 § RB). Någon påföljd för underlåtenhet att ange dispensgrund är inte föreskriven. HD är inte bunden av den dispensgrund som klaganden har uppgett. Revisionsinlagan skall delges motparten med föreläggande för denne att inkomma med genmäle. När skriftväxlingen har avslutats skall HD, om prövningstillstånd behövs, bestämma om sådant tillstånd skall ges. En fråga om prövningstillstånd kan, något som oftast sker, tas upp utan att skriftväxling har ägt rum (55 kap. 11 §). Revisionsmål avgörs i princip efter huvudförhandling, men åtskilliga undantag från denna regel förekommer.

Liknande bestämmelser gäller i fråga om besvär mot en hovrätts beslut (56 kap. RB). Handläggningen är i princip skriftlig, men muntlig förhandling kan äga rum.

Bestämmelser om resning och återställande av försutten tid finns i 11 kap. 11 § RF och 58 kap. RB. Förstnämnda lagrum rör kompetensfördel-

ningen mellan HD och RR i sådana ärenden. En ansökan om resning skall göras skriftligen. Beträffande handläggningen gäller i huvudsak detsamma som i fråga om handläggningen av besvärsmål. Beviljas resning, förordnar HD att målet skall tas upp på nytt av den domstol som sist dömt i målet. I vissa fall kan HD dock omedelbart ändra domen eller beslutet. En ansökan om återställande av försutten tid handläggs på liknande sätt.

I 59 kap. RB finns bestämmelser om besvär över domvilla. Sådana besvär skall tas upp av HD om talan mot domen eller beslutet skulle ha fullföljts dit eller om talan mot domen eller beslutet inte hade varit möjlig. I fråga om handläggningen i HD gäller bestämmelserna om besvärsmål.

Som nämnts kan den som har vägrats inträde i advokatsamfundet eller utesluts därur besvära sig över beslutet till HD. Vidare kan JK besvära sig över beslut av samfundet eller organ inom detta angående förhållanden som kan föranleda uteslutning eller varning (8 kap. 7 och 8 §§ RB). I fall som nu avses gäller vanliga regler om besvär till HD, med vissa avvikelser (56 kap. 14 § RB).

Nådeinstitutet regleras i 11 kap. 13 § RF. Beslut angående nåd fattas av regeringen. Enligt lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden kan regeringen omedelbart avslå en ansökan om nåd, om skäl till bifall uppenbarligen saknas. I annat fall skall regeringen innan ärendet avgörs inhämta yttrande från HD eller, i vissa fall, från RR. Ärenden angående nåd i brottmål, vilka är de till antalet helt dominerande, bereds av en särskild enhet inom justitiedepartementet. Övriga nådeärenden bereds i det departement till vilket förvaltnings- eller lagstiftningsärenden på området i fråga hör.

Enligt 1 § lagen (1957:668) om utlämning för brott (allmänna utlämningslagen) kan en utländsk medborgare utlämnas till en främmande stat om han där är misstänkt, tilltalad eller dömd för en där straffbelagd gärning. Beslut om utlämning meddelas av regeringen efter framställning via utrikesdepartementet.

Innan regeringen meddelar beslut i anledning av en framställning om utlämning, skall yttrande avges av RÅ och ärendet prövas av HD. Om det är uppenbart att framställningen inte bör bifallas, skall den dock avslås omedelbart. RÅ ombesörjer behövlig utredning i ärendet och överlämnar utredningen och sitt yttrande till HD. Prövningen i HD omfattar frågan huruvida utlämning lagligen kan beviljas enligt de närmare bestämmelserna i lagen. Om det behövs, kan förhandling äga rum inför HD. Finner HD att det möter hinder mot utlämning, får framställningen inte bifallas. Beviljas utlämning, får den som utlämnas inte åtalas eller straffas för annat brott begånget före utlämningen. Regeringen kan emellertid på framställning av den främmande staten medge att så får ske. HD skall yttra sig även över en sådan framställning, om den inte avslås omedelbart. Bestämmelser i nu berörda hänseenden finns i 12, 15–20 och 24 §§ allmänna utlämningslagen.

Den allmänna utlämningslagen gäller inte i förhållande till övriga nordis-

ka länder. I stället gäller lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (nordiska utlämningslagen). Denna medger i en del hänseenden ett enklare förfarande. Framställning om utlämning kan göras direkt hos RÅ eller, om vederbörandes uppehållsort är känd, direkt hos en stats- eller distriktsåklagare. Åklagaren kan i vissa fall själv besluta om utlämning, om den som avses med framställningen samtycker till att han utlämnas. I övriga fall avgörs frågan av regeringen. En framställning om utlämning prövas av HD endast om den som avses med framställningen begär det. Detsamma gäller en framställning om medgivande till att vederbörande lagförs för ett annat brott som har begåtts före utlämningen.

Beredning och föredragning av mål i HD – med mål avses i det följande även ärenden som inte är av administrativ natur – ombesörjs av revisionssekreterare. Revisionssekreterarna skall vara lagfarna, dvs. ha avlagt juris kandidatexamen (3 kap. 8 § RB). De förordnas av regeringen. Vanligen brukar den förordnas som redan innehar eller anses kunna komma i fråga för en ordinarie domartjänst. Antalet revisionssekreterare är f.n. omkring 35. Ungefär hälften av dessa innehar tjänst som t.f. revisionssekreterare, vilket innebär att tjänstgöringen brukar vara ett eller annat år.

Målen i HD fördelas på rotlar, vilka i sin tur är fördelade på HD:s olika avdelningar. Varje rotel innehas av en revisionssekreterare (8 § Instr). I mål som skall avgöras på fullsuttan avdelning (minst fem justitieråd) utses en referent. Om prövningstillstånd behövs, utses referenten i allmänhet först när prövningstillstånd har meddelats (7 § AO).

Revisionssekreteraren skall granska handlingarna i ett mål som har tilldelats hans eller hennes rotel efter hand som handlingarna kommer in. Förberedande åtgärder vidtas i princip av revisionssekreteraren (jfr 17 § AO), men vissa inskränkningar gäller. Revisionssekreteraren får t.ex. inte avvisa utredning, avvisa ombud, biträden eller försvarare, utdöma viten eller andra påföljder för underlåtenhet att iaktta förelägganden, avslå ansökningar om allmän rättshjälp eller framställningar om förordnande av offentlig försvarare. Revisionssekreteraren får heller inte besluta om annan ersättning för någons medverkan i ett mål än ersättning enligt lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål, ersättning i samband med blodundersökning i ett faderskapsmål samt ersättning för översättningskostnader (11 § Instr).

Eftersom HD inte är bunden av vad klaganden har åberopat som skäl för prövningstillstånd, måste vid tillståndsprövningen beaktas om det har förekommit sådana processuella eller andra felaktigheter vid de lägre instanserna som kan medföra prövningstillstånd enligt 54 kap. 10 § första stycket 2 RB. Revisionssekreterarens, och ytterst HD:s, granskning i dessa hänseenden anses dock kunna inskränkas till förhållanden som har åberopats av en part eller som annars faller i ögonen vid inläsningen av målet (jfr prop. 1971:45 s. 94).

Inför en föredragning eller huvudförhandling i HD skall revisionssekreteraren tillhandahålla ledamöterna en del skriftligt material, s.k. tryck. Trycket omfattar bl.a. förslag till rubrik till HD:s avgörande, parternas yrkanden och grunderna för dessa, underinstansernas avgöranden samt som regel en rättsutredning med uppgift om litteratur och rättsfall på området (19 § AO). Vidare skall vid föredragningar en promemoria upprättas där de olika uppgifter och omständigheter som är av betydelse vid målets avgörande redovisas. Föredragningspromemoria är dock inte obligatorisk i mål som föredras för dispensprövning (16 § Instr, 20 § AO). Skall målet avgöras efter föredragning på fullsuttan avdelning, skall dessutom avges ett betänkande med förslag till dom eller beslut, om inte avdelningen medger annat (21 § AO).

Revisionssekreterarna har också överinseende över att HD:s avgöranden och olika underrättelser expedieras i vederbörlig ordning (26 § AO).

Vad som har sagts nu om målens beredning och föredragning hänför sig närmast till mål som har fullföljts från hovrätt. En liknande ordning tillämpas också i fråga om resningsansökningar, domvillobesvär, utlämningsärenden m.m., med de jämkningar som är påkallade med hänsyn till målets beskaffenhet.

Uppgifter från den officiella rättsstatistiken som visar målutvecklingen i HD under senare år har tagits in som *bilaga 1*.

För RR:s del gäller bestämmelser som i mycket liknar dem för HD. Bestämmelserna finns i bl.a. lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förordningen (1979:568, ändrad senast 1979:941) med instruktion för regeringsrätten. Bland de skillnader som finns kan nämnas att en avdelning är domför med fem regeringsråd. Fler än fem ledamöter får inte delta. Vidare gäller att avdelningen är domför med fyra ledamöter, om tre av dessa är ense om slutet.

3 Överväganden

3.1 Allmänna synpunkter

Som har nämnts inledningsvis har 1971 års fullföljdsreform inte fört med sig den nedgång i tillströmningen av mål till HD som man räknade med vid tiden för reformen. Det sammanlagda antalet mål per år har stigit med i runt tal 1 100 eller med närmare 70 procent sedan dess. Den numerärt största ökningen gäller dispensansökningarna, men i stort sett samma tendens kan iaktas beträffande samtliga typer av mål och ärenden hos HD.

Med denna utveckling har det inte varit möjligt att genomföra den minskning av antalet ledamöter i HD som man tidigare hoppades på. Någon ökning av ledamotsantalet för att kompensera den ökade måltillströmningen har inte heller ägt rum. Följden har blivit att arbetsbördan för HD:s ledamöter nu är besvärande stor. De arbetsförhållanden som f.n. råder kan

inte accepteras i längden. Förutom de nackdelar från rent personlig synpunkt som den nuvarande arbetsbördan för med sig finns det risk för att HD:s viktigaste verksamhet, den rättsbildande, blir lidande.

På förslag av den arbetsgrupp som tillsattes inom HD år 1979 för att se över arbetsförhållandena har en del ändringar i arbetsordningen och de rutiner som i övrigt har tillämpats i HD genomförts. De lättnader som dessa har fört med sig har emellertid inte kunnat bli annat än marginella. För att komma till rätta med nuvarande pressade arbetsförhållanden måste man gå djupare och undersöka i vad mån det skulle vara lämpligt att genom lagstiftning påverka målantalet och arbetsformerna hos HD.

Den ökade måltillströmningen, främst av dispensansökningar, kan till en del förklaras med att även antalet mål som har avgjorts av hovrätt har ökat. Ökningen kan emellertid också ha andra orsaker, såsom att parterna har blivit mindre benägna att godta ett hovrättsavgörande utan att försöka få en omprövning till stånd. I det hänseendet bör påpekas följande.

Fullföljdsreformen innebar att vi i princip fick ett tvåinstanssystem på domstolssidan. En part skall alltså som regel få nöja sig med prövningen i tingsrätt och hovrätt, fränsett de relativt fåtaliga fall då målet har prejudikatintresse. Denna innebörd av reformen har emellertid knappast slagit igenom fullt ut i lagstiftningen. Möjligheterna att få verkställa hovrättsdomar har sålunda inte vidgats. Inte heller har begränsningen av möjligheter till dispens fått någon motsvarighet i en begränsning av rätten att begära dispensprövning.

Frågan om ökade möjligheter att verkställa hovrättsdomar har såvitt gäller tvistemålen behandlats i samband med den proposition om en ny utsökningsbalk som nyligen har lagts fram (prop. 1980/81:8 s. 294). Där föreslås emellertid inte på den punkten någon egentlig ändring i förhållande till vad som nu gäller. I fråga om domar på böter o.l. kan erinras om att enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) böter inte får drivas in förrän domen har vunnit laga kraft. I fråga om verkställighet av andra påföljder än böter krävs också, med några få undantag, att domen har vunnit laga kraft. Det kan antas att vidgade möjligheter till verkställighet av hovrättsdomar skulle medföra en minskning av antalet till HD fullföljda mål. Vidgade möjligheter till verkställighet torde emellertid förutsätta en generell befogenhet för HD att förordna om inhibition i fullföljda mål. Det är därför osäkert i vilken utsträckning en sådan ordning skulle medföra en minskad arbetsbörda.

Ett problem som har accentuerats under senare år är att det, trots den kraftiga ökningen av måltillströmningen, råder brist på mål med ett mera framträdande prejudikatintresse. Denna s.k. prejudikattorka torde knappast bero på att behovet av prejudikat har blivit mindre. Den beror snarare på att parterna är obenägna att fullfölja ett mål till HD enbart för att få till stånd ett prejudikat. En fullföljd är regelmässigt förenad med kostnader och besvär och i många fall en betydande tidsutdräkt. Många tvister görs

också upp utan medverkan av domstol (jfr Welamson i Svensk rätt i omvandling, Stockholm 1976, s. 627 och Nordström i Rättsutvecklingen och de juridiska yrkesrollerna, Uppsala 1977, s. 25).

Det kan i sammanhanget nämnas att Svenska bankföreningen i en skrivelse till justitiedepartementet har väckt frågan om inrättandet av ett s.k. lagförklaringsinstitut. Det skulle innebära att parterna i en tvist skulle kunna vända sig direkt till HD resp. RR för att få ett auktoritativt besked i en lagtolkningsfråga. Skrivelsen övervägs f.n. inom departementet.

Det finns sålunda flera skäl som talar för att man i sin helhet bör se över systemet för fullföljd till HD. Samtidigt är det uppenbart att flera av de frågor som har berörts i det föregående kräver ingående överväganden. Den nu aktuella översynen syftar till att så snart som möjligt åstadkomma förbättringar i de nuvarande arbetsförhållandena i HD. Den bör därför inriktas på enbart sådana åtgärder som kan vidtas utan större tidsutdräkt.

Vad som därvid i första hand bör komma i fråga är en översyn av de formella reglerna om dispensprövningen. Någon anledning att i det sammanhanget också se över dispensgrunderna torde inte finnas. Av de statistiska uppgifterna framgår att den kraftiga ökningen av antalet dispensansökningar inte motsvaras av någon ökning av antalet beviljade dispenser. Sistnämnda antal har under de senaste åren varit tämligen konstant. Vad som bör övervägas är alltså regler varigenom man kan komma tillrätta med det stora antalet obefogade dispensansökningar på ett smidigare sätt än nu.

En möjlig väg skulle vara att ersätta det nuvarande systemet med dispensprövning i HD med en ordning varigenom frågan om prövningstillstånd togs upp redan i hovrätten i samband med att målet avgjordes där. Den frågan är emellertid komplicerad. Bl.a. måste HD sannolikt ha kvar vissa möjligheter till extraordinär dispens. De närmare formerna för hovrättens dispensprövning måste vidare utredas särskilt, om ett sådant system skall kunna genomföras. Någon sådan utredning kan inte genomföras i detta sammanhang. Utgångspunkten för den nu aktuella översynen bör därför vara att dispensprövningen fortfarande skall äga rum i HD. Det bör emellertid övervägas om inte dispensansökningar skulle kunna prövas på ett enklare sätt än f.n.

Vad som i övrigt kan övervägas för att lätta HD:s arbetsbörda är att befria HD från en del speciella typer av mål. Man kan sålunda fråga sig om det är befogat att HD i den utsträckning som sker f.n. skall pröva nådeansökningar och framställningar om utlämning för brott. Det bör vara möjligt att utan men för rättssäkerheten inskränka HD:s befattning med dessa ärenden.

En typ av mål som är ganska vanliga i HD är arvs- och gåvoskattemålen. Kapitalskatteberedningen föreslog i betänkandet (SOU 1971:46) Teknisk översyn av kapitalbeskattningen att arvsskattebestyren skulle föras över från allmän underrätt till länsstyrelsen och att besvärsprovningen i arvs- och gåvoskattemål skulle ske hos förvaltningsdomstol. Förslaget har ännu

inte lett till något slutligt ställningstagande i frågan (jfr prop. 1974:98 s. 34). Det nära sambandet mellan arvs- och gåvoskattefrågor och civilrättsliga förhållanden är i och för sig en omständighet som talar mot en överflyttning. En så genomgripande reform bör i alla händelser inte göras i samband med den nu aktuella översynen.

Advokatärendena är en ytterligare kategori av ärenden som möjligen skulle kunna flyttas från HD och då närmast till hovrätt. Det bör emellertid framhållas att frågor om inträde i och uteslutning ur advokatsamfundet har avgörande betydelse för advokatverksamheten i stort. Bl.a. bidrar prövningen av dessa frågor till bestämningen av vad som ligger i begreppet god advokatsed. Det är viktigt att en enhetlig praxis upprätthålls i dessa frågor. Skulle advokatärendena flyttas till hovrätt måste det sannolikt finnas möjlighet att överklaga hovrättens beslut till HD. I så fall skulle inte så mycket vara vunnet med en överflyttning. Övervägande skäl talar därför för att man i fråga om advokatärendena inte gör någon ändring i vad som nu gäller.

Förevarande översyn bör i övrigt omfatta frågan om HD:s sammansättning vid prövningen av dispensansökningar och vissa andra typer av mål, t.ex. resningsansökningar och domvillobesvär.

Rättegångsförfarandet vid allmän domstol, i första hand tingsrätt, ses f.n. över av rättegångsutredningen (Ju 1977:06). En del av de frågor som berör HD och som inte tas upp i detta sammanhang kan komma att behandlas av den utredningen.

3.2 Handläggningen av nådeärenden

Enligt 11 kap. 13 § RF får regeringen genom nåd efterge eller mildra en brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott. Regeringen får också genom nåd efterge eller mildra andra liknande ingrepp som beslutas av en myndighet och som avser en enskilds person eller egendom.

Enligt 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden kan regeringen omedelbart avslå en ansökan om nåd, om skäl till bifall uppenbarligen saknas. I andra fall måste regeringen inhämta yttrande från HD innan den avgör ärendet. Är det fråga om ett mål i vilket regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är sista instans, skall yttrande i stället inhämtas från RR.

Det sammanlagda antalet nådeansökningar rör sig vanligen om cirka 2000 om året. Yttrande från HD inhämtas i omkring 400–500 fall årligen. Det är mycket sällsynt med nådeansökningar av det slaget att yttrande skall inhämtas från RR. Majoriteten av nådeansökningarna kommer från personer som har dömts till fängelse eller annan frihetsberövande påföljd och som vill ha befrielse från eller nedsättning av påföljden eller denna utbytt mot t.ex. villkorlig dom eller skyddstillsyn. Något mindre än en femtedel av ansökningarna brukar medföra bifall, helt eller delvis. Ungefär 95 procent av avslagsbesluten meddelas utan hörande av HD eller RR.

Ansökan om nåd i brottmål – från andra nådeärenden bortses t.v. – görs i justitiedepartementet. Nådeansökningarna handläggs på en särskild enhet i departementet. Beredning och föredragning av ärendena – även inför HD – ankommer på tjänstemän vid denna enhet. Nuvarande ordning infördes 1965. Dessförinnan gjordes ansökningar om nåd, fränsett de fåtaliga fall då yttrande skulle avges av RR, i nedre justitierevisionen (numera HD:s kansli). Beredning och föredragning av ärendena ankom då på revisionssekreterarna. Detta sammanhängde med att HD:s hörande var obligatoriskt i alla nådeärenden där yttrande inte skulle avges av RR.

HD:s befattning med nådeärenden daterar sig ända från tiden för HD:s inrättande år 1789. Frågan om att befria HD från dessa ärenden har varit aktuell vid några tillfällen. Under förarbetena till 1909 års grundlagsreform ansåg en majoritet inom HD att fördelen med att inhämta yttrande från HD i dessa ärenden inte uppvägte värdet av den arbetstid som ärendena krävde i domstolen. Föredragande departementschefen ansåg emellertid, bl.a. med hänsyn till kontinuiteten i benådningsrättens utövning, att man inte borde avstå från den obestridliga fördel som HD:s yttrande över nådeansökningar medförde.

I en i december 1955 inom justitiedepartementet upprättad promemoria föreslogs att yttrande av HD resp. RR i nådeärenden skulle ersättas med yttrande från en rådgivande nämnd, i vilken skulle ingå personer med annan utbildning än domarutbildning och med erfarenhet från andra områden. Förslaget om en sådan nämnd avstyrktes emellertid av det helt övervägande antalet remissinstanser. HD anförde i sitt avstyrkande yttrande bl.a. att man i promemorian helt förbigått frågan om skälen till varför HD skulle höras i nådeärenden.

HD framhöll därvid att man åtminstone tidigare hade ansett att det innebar en lämplig arbetsfördelning att genom HD:s yttranden underlätta för det föredragande statsrådet att bedöma nådeärendena. Dessa yttranden hade också ansetts innebära en viss trygghet för kontinuitet, något som kunde vara av betydelse särskilt vid regeringsskiftet. HD pekade också på betydelsen för regeringen av att i ett ömtåligt inrikes- eller utrikespolitiskt läge kunna hänföra sig till ett yttrande av HD. För den dömde kunde det också vara av värde att ett organ som stod fritt från dagspolitiken fick uttala sig i nådeärenden. HD framhöll vidare värdet av att domarsynpunkterna fick göra sig hörda.

I övrigt kan beträffande tidigare reformförslag och motiven till nu gällande ordning för handläggning av nådeärendena hänvisas till prop. 1964:10.

När det gäller att ta ställning till frågan om HD:s nuvarande befattning med nådeärendena kan inskränkas bör först understrykas, att regeringen inte är bunden av HD:s yttrande. I de flesta fallen meddelas visserligen beslut i enlighet med HD:s hemställan. Det är emellertid inte ovanligt att regeringen frångår yttrandet. År 1979 inträffade detta i omkring tio procent av fallen.

Den ordning för handläggning av nådeärendena som infördes år 1965 har slagit väl ut i praktiken. Det alldeles övervägande antalet ansökningar om nåd i brottmål är av det slaget att förutsättningar för bifall saknas. På motsvarande sätt finns det en hel del ansökningar där det redan från början eller efter företagen utredning står klart att ansökningen i överensstämmelse med vad som är praxis bör bifallas helt eller delvis. Det är svårt att se något bärande skäl till varför man i dessa fall skall upprätthålla kravet på yttrande från HD.

Det finns emellertid ett antal nådeärenden där bedömningen av olika skäl är tveksam. I sådana ärenden kan det många gånger vara av stort värde att just domarsynpunkterna förs fram. Detta skulle i och för sig kunna ske genom att yttrande inhämtas från en annan domstol än HD. Det ligger emellertid otvivelaktigt en fördel i att dessa synpunkter inhämtas från den högsta dömande instansen. Särskilt värdefullt är naturligtvis detta när tveksamheten hänför sig till benädningsrättens omfattning enligt 11 kap. 13 § RF.

Det anförda talar för att HD:s yttrande bör kunna inhämtas även i fortsättningen men att man inte längre bör upprätthålla kravet på att HD skall höras i alla de fall då en nådeansökan inte kan avslås omedelbart. Regeringen bör alltså kunna bifalla en nådeansökan helt eller delvis utan att HD först har hörts.

Vad som i det föregående har sagts om HD:s befattning med nådeärenden är tillämpligt även i de fåtaliga fall då RR enligt nuvarande regler skall höras. En annan sak är att sådana ansökningar i praktiken torde vara av det slaget att RR:s yttrande i flertalet fall bör inhämtas.

Tillräckliga skäl att i författningstext precisera de fall då HD:s yttrande även i fortsättningen bör inhämtas synes inte föreligga. Föreskrifter om att HD – eller RR – kan höras i nådeärenden torde inte i och för sig kräva lagform (jfr 7 kap. 2 § RF). Däremot måste bestämmelser om HD:s och RR:s sammansättning vid prövningen av nådeärenden ges i form av lag i den mån de avviker från vad som annars gäller. Det synes mest ändamålsenligt att behålla den nuvarande lagen om handläggningen av nådeärenden med de jämkningar som påkallas av att HD:s resp. RR:s yttrande i nådeärenden inte i fortsättningen blir obligatoriskt i något fall.

3.3 Ärenden om utlämning för brott

Som har nämnts i redogörelsen för gällande ordning (avsnitt 2) regleras frågor om utlämning för brott i två olika lagar. I fråga om utlämning till ett annat nordiskt land gäller lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, nordiska utlämningslagen. I förhållande till andra länder är lagen (1957: 668) om utlämning för brott, allmänna utlämningslagen, tillämplig.

Den nordiska utlämningslagen utgör ett led i en gemensam nordisk lag-

stiftning. Den motsvaras i de andra nordiska länderna av lagar med likartat innehåll. Varje land kan visserligen vägra att efterkomma en framställning om utlämning även om förutsättningarna för utlämning i och för sig är uppfyllda. Det är emellertid förutsatt att denna prövningsrätt skall användas med stor försiktighet. I allmänhet anses en lagligen grundad utlämningsframställning från ett annat nordiskt land böra efterkommas (jfr prop. 1959:72 s. 27).

Utlämning enligt den allmänna utlämningslagen kan äga rum oberoende av om det finns en överenskommelse mellan Sverige och den främmande staten. Utan en sådan överenskommelse är emellertid Sverige inte i något fall förpliktat att efterkomma en framställning om utlämning till ett utomnordiskt land.

Enligt båda utlämningslagarna ankommer det på regeringen att pröva frågor om utlämning för brott. Enligt den nordiska utlämningslagen kan emellertid utlämning beslutas av en åklagare, om den som avses med framställningen medger att han utlämnas. Det övervägande antalet utlämningar till ett annat nordiskt land beslutas på detta enklare sätt.

En annan skillnad mellan de båda utlämningslagarna hänför sig till HD:s medverkan i utlämningsärenden. HD skall yttra sig över alla framställningar enligt den allmänna utlämningslagen, såvida det inte är uppenbart att framställningen inte bör bifallas. I så fall skall framställningen omedelbart avslås av regeringen. I nordiska utlämningsärenden skall HD höras endast om den som avses med framställningen begär det. HD:s prövning omfattar enligt båda lagarna frågan huruvida villkoren för utlämning är uppfyllda. Om HD har avstyrkt utlämning, får framställningen inte bifallas.

Ärenden om utlämning som skall prövas av regeringen bereds i utrikes- och justitiedepartementen. Antalet sådana ärenden rör sig om ett tiotal årligen enligt den allmänna utlämningslagen och ett femtiotal enligt den nordiska.

År 1977 avgav HD yttrande i 33 utlämningsärenden, varav 20 nordiska, år 1978 i 63 ärenden, varav 50 nordiska, och år 1979 i 46 ärenden, varav 39 nordiska. Fram till den 1 augusti 1980 har till HD inkommit sammanlagt 42 utlämningsärenden, varav 32 nordiska.

Som nämnts omfattar HD:s prövning frågan huruvida villkoren för utlämning är uppfyllda. När det gäller framställningar från utomnordiska länder är prövningen i många fall tidsödande. Bl.a. kan det vara nödvändigt med en utredning om innehållet i främmande rätt och bedömningar av den sakliga innebörden av vissa främmande rättsinstitut. Grundas framställningen på ett utlämningsavtal, kan det också bli aktuellt med en tolkning av det avtalet.

Av det anförda framgår att HD:s yttrande i ärenden enligt den allmänna utlämningslagen många gånger har avgörande betydelse för den sakliga prövningen av ärendet. Det har också stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Det bör därför inte komma i fråga att generellt efterge kravet på

att HD skall höras i ärenden enligt den allmänna utlämningslagen (frånsett uppenbara avslagsfall).

Det finns emellertid knappast någon anledning att höra HD i de fall då vederbörande själv medger att han utlämnas. Att avstå från att höra HD i dessa fall ligger väl i linje med en rekommendation som nyligen har antagits av en kommitté inom Europarådet med uppgift att se över tillämpningen av bl.a. den europeiska utlämningskonventionen. Kommittén har rekommenderat medlemsstaterna att överväga en förenklad procedur i sådana fall då den person som begärs utlämnad har samtyckt till åtgärden.

Även om samtycke inte föreligger kan det i bland stå klart redan från början att framställningen bör beviljas. Det kan övervägas om man inte också i dessa fall borde efterge kravet på att HD skall höras. Man torde emellertid få räkna med att den som inte samtycker till utlämning regelmässigt kommer att påkalla HD:s hörande. Att inte efterkomma en sådan begäran torde i praktiken knappast komma i fråga annat än i rena undantagsfall. Med hänsyn härtill och då ärenden enligt den allmänna utlämningslagen över huvud taget är ganska få, saknas tillräcklig anledning att – frånsett de fall då samtycke föreligger – ändra på vad som nu gäller i fråga om HD:s hörande.

Saken ligger delvis annorlunda till i nordiska utlämningsärenden. Den ensartade nordiska lagstiftningen på området bygger på att det finns en långtgående rättslikhet och en överensstämmelse i värderingarna mellan de nordiska länderna inbördes. Det är sällan som det finns anledning att vägra att efterkomma en framställning om utlämning som görs från ett annat nordiskt land. Det är emellertid ändå vanligt att den som avses med framställningen utnyttjar sin rätt att påkalla att HD hörs i ärendet. Man kan beträffande en stor del av dessa fall, kanske majoriteten, räkna med att HD:s hörande påkallas för att fördröja verkställighet av utlämningen.

Det finns skäl som talar för att HD:s prövning av nordiska utlämningsärenden skulle kunna avvaras helt och hållet. Man kan emellertid inte bortse från att det även i dessa ärenden finns gränsfall och att det också kan uppkomma lagtolkningsfrågor, som det ligger närmast till hands att HD får yttra sig över. Möjligheten att höra HD i ett nordiskt utlämningsärende bör därför finnas kvar. Däremot talar övervägande skäl för att man nu slopar den ovillkorliga rätten för den som avses med framställningen att påkalla prövning i HD. Det bör i stället ankomma på regeringen att avgöra huruvida HD skall höras eller inte. Det torde inte finnas anledning att låta möjligheten att höra HD kvarstå i de fall då vederbörande har samtyckt till att han utlämnas.

Vad som har sagts nu bör gälla även i fråga om framställningar från främmande stater om lagföring för andra brott än som avsågs med utlämningen.

3.4 Dispensansökningars innehåll

Som tidigare har nämnts finns det anledning att nu se över de formella reglerna om dispensprövningen. Det synes därvid lämpligt att först ta upp frågan om hur en dispensansökan skall vara utformad för att få ligga till grund för dispensprövningen i HD.

Enligt nuvarande ordning behöver den som överklagar ett hovrättsavgörande i fall då prövningstillstånd erfordras inte ange på vilken grund han anser att ett sådant tillstånd skall meddelas. I 55 kap. 4 § andra stycket RB anges visserligen att en revisionskärande i revisionsinlagan bör närmare ange de omständigheter som han åberopar till stöd för att prövningstillstånd skall meddelas. En liknande bestämmelse såvitt angår besvärsmålen finns i 56 kap. 4 § andra stycket. Någon påföljd för underlåtenhet att ange grunden för prövningstillstånd har emellertid inte föreskrivits. Detta sammanhänger med att HD inte är bunden av de skäl som klaganden har åberopat utan kan bevilja dispens på annan grund (prop. 1971:45 s. 94).

De nuvarande reglerna för med sig att parterna i ett mycket stort antal fall över huvud taget inte anger någon annan grund för dispensansökningen än att målet har prejudikatintresse resp. att det finns synnerliga skäl för dispens enligt 54 kap. 10 § första stycket 2 RB. Man överlåter alltså åt HD att finna ut om det möjligen kan finnas någon fråga i målet med prejudikatintresse resp. om det har begåtts något fel som kan föranleda extraordinär dispens. Det är sällsynt att den granskningen, som är betungande både för föredraganden och HD, leder till att prövningstillstånd beviljas. Man kan räkna med att fullföljden i nu avsedda fall ofta dikteras av en önskan att förhålla verkställigheten av hovrättens avgörande.

Övervägande skäl talar för att HD alltså bör kunna bevilja dispens på grunder som inte har åberopats av klaganden. Det finns emellertid knappast någon anledning att tillåta att en dispensansökan skall kunna inskränka sig till ett naket påstående om att målet har prejudikatintresse resp. att det föreligger sådana synnerliga skäl som krävs för extraordinär dispens. Vad särskilt gäller prejudikatdispens kan erinras om att den enskildes intresse av att få en ändring till stånd inte skall tillmätas någon betydelse vid dispensprövningen (prop. 1971:45 s. 88). Det avgörande är om HD anser målet vara lämpat för prejudikatbildning eller inte.

Det kan mot denna bakgrund inte anses alltför betungande att den som begär prejudikatdispens också skall ange grunderna för sin begäran. Det kan påpekas att en part redan nu måste ange grunderna för sitt yrkande om ändring av hovrättens avgörande. Gör han inte det, riskerar han att hans talan avvisas.

Avvisande av en revisions- eller besvärstalan på grund av brister i inlagan får inte ske utan att parten först har förelagts att avhjälpa bristen men underlåtit detta (55 kap. 7 §, 56 kap. 7 § RB). När det gäller dispensansökningar måste man emellertid räkna med att ett föreläggande mera sällan

skulle komma att tillföra målet något nytt. Detta torde gälla bl.a. i de fall då det över huvud taget inte går att påvisa någon dispensgrund. I dessa fall skulle förfarandet med föreläggande om komplettering och beslut om avvisning endast medföra onödig skriftväxling och ökade kostnader. Dispensansökningen bör därför, även om grunderna inte har preciserats, som huvudregel prövas i sak. Därvid bör emellertid HD kunna begränsa prövningen till de grunder som har angetts av sökanden. Det innebär att ansökningen kan komma att avslås om någon grund inte har angetts.

Vad som nyss har sagts om ansökningar om prejudikatdispens bör gälla även i fråga om ansökningar om extraordinär dispens. Det kan visserligen förefalla stötande att t.ex. ett grovt rättegångsfel som en part har förbisett eller underlåtit att nämna i dispensansökningen kanske inte kommer att rättas till. Situationen är emellertid i så fall densamma som om parten över huvud taget inte hade fullföljt talan mot hovrättens avgörande. Han är i det läget hänvisad till att anlita extraordinära rättsmedel. Har parten inom fullföljdstiden upptäckt ett fel som bör rättas till är det inte för mycket begärt att han också skall ange detta i sin revisions- eller besvärsläsa.

Den nu skisserade ordningen bör komma till uttryck genom en ny 12 § i 54 kap. samt ändringar i 55 kap. 4 § och 56 kap. 4 § RB.

För RR:s del finns bestämmelser om prövningstillstånd i 35–37 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291). Dispensgrunderna enligt 36 § första stycket är desamma som gäller för prövning i HD. I 37 § andra stycket sägs att klaganden i besvärsläsa bör ange de skäl som han åberopar för sin begäran om prövningstillstånd. I 5 § finns vidare en generell bestämmelse för det fallet att en ansöknings- eller besvärshandling är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak. I så fall skall rätten förelägga sökanden eller klaganden att inom viss tid avhjälpa bristen, vid påföljd att hans talan annars inte tas upp till prövning.

Vid övervägande av om de skärpta krav på dispensansökningens innehåll som nyss har förordats för HD bör slå igenom även för RR:s del, bör beaktas att processen i en förvaltningsdomstol är mindre formbunden än i en allmän domstol. Detta gäller också i fråga om den högsta instansen. Det är i mål vid förvaltningsdomstolarna mycket vanligt att en part själv för sin talan. Målen i en förvaltningsdomstol är vidare av mycket skiftande slag. Detta talar för att man inte gör någon ändring i vad som i förevarande hänseende gäller enligt förvaltningsprocesslagen.

Frågan om HD:s och RR:s sammansättning vid dispensprövning behandlas i följande avsnitt.

3.5 Domförhållningarna

Enligt 3 kap. 6 § RB är en avdelning av HD domför med fem ledamöter. Fler än sju ledamöter får inte sitta i rätten. Dessa regler gäller inte bara när ett mål avgörs efter prövning i sak utan också vid avvisande av talan eller

vid avskrivning, t.ex. efter återkallelse, av ett mål vari dispens har meddelats. De är också tillämpliga vid prövning av resningsansökningar, domvillobesvär och ansökningar om återställande av försutten tid. Även när HD avger yttranden i utlämningsärenden krävs minst fem ledamöter för domförhet. Enligt lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden gäller däremot att HD är domför med tre ledamöter när yttrande avges i sådana ärenden.

Särskilda domförhetsregler gäller också vid dispensprövning. Enligt 3 kap. 6 § RB skall då tre ledamöter delta. Detta innebär att en dispensavdelning inte heller får bestå av fler än tre ledamöter. Undantag gäller dock för det fallet att en fråga om prövningstillstånd har förklarats vilande i väntan på att en annan del av målet prövas i sak. Frågan om prövningstillstånd skall då avgöras av de ledamöter som prövar målet, dvs. av fem ledamöter.

Liknande regler gäller enligt 4 § tredje stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar för RR:s del. Som huvudregel gäller att på en avdelning av RR dömer fem regeringsråd. RR är dock domför med fyra ledamöter, om tre av dem är ense om slutet. Vid avgörande av frågor om prövningstillstånd skall tre ledamöter delta.

I HD får ledamöterna f.n. ägna omkring hälften av arbetstiden enbart åt prövningen av dispensansökningar. Detta förhållande är inte godtagbart. Det stora flertalet ansökningar är av det slaget att det över huvud taget inte finns någon utsikt till att dispens skall kunna beviljas. För dessa fall kan det inte anses påkallat att dispensfrågan skall avgöras av tre ledamöter. Det skulle medföra en påtaglig förbättring av arbetsläget i HD om man kunde minska antalet ledamöter vid dispensprövningen och på det sättet ge ledamöterna mera tid för den egentliga dömande verksamheten.

Det kan ifrågasättas om inte också i en del andra fall de nuvarande domförhetsreglerna för HD innebär en onödigt kvalificerad sammansättning. I första hand bör övervägas om inte ett färre antal ledamöter kan vara tillräckligt vid prövningen av ansökningar om resning och andra extraordinära rättsmedel. Det finns också skäl som talar för en enklare sammansättning när ett mål avgörs utan prövning i sak, t.ex. vid avskrivning efter återkallelse. Motsvarande överväganden bör göras även i fråga om RR.

Det kan övervägas om inte också sammansättningen vid avgivande av yttranden i utlämningsärenden skulle kunna minskas. I det föregående (avsnitt 3.3) har emellertid föreslagits vissa begränsningar i skyldigheten att inhämta yttrande från HD i utlämningsärenden. Genomförs det förslaget kan man räkna med en betydande minskning av HD:s befattning med främst nordiska utlämningsärenden. Man torde få räkna med att de ärenden vari yttrande fortfarande skulle avges av HD är av komplicerat slag. Detta talar för att någon ändring inte görs i fråga om beslutförheten i utlämningsärenden.

3.5.1 Domförhet vid dispensprövningen

Avgörande för frågan huruvida HD skall meddela prejudikatdispens är, som tidigare har framhållits, om målet med hänsyn till det allmänna intresset av prejudikatbildning bör prövas av HD. Den enskildes intresse att få till stånd en överprövning har här fått vika. Skulle en dispensansökan avslås, kan detta inte anses innebära någon rättsförlust för den part som har begärt prövningstillstånd. Denna innebörd av regelsystemet bör beaktas när det gäller att ta ställning till frågan om det går att minska det antal ledamöter som skall delta i dispensprövningen.

I princip anses det åligga HD att självant beakta om någon dispensgrund föreligger. De allra flesta dispensansökningarna är av den karaktären att det från början står klart att något utrymme för prejudikatdispens inte finns. Saken ligger något annorlunda till i fråga om extraordinär dispens. För att HD skall kunna konstatera huruvida det finns grund för en sådan dispens måste det göras en viss kontroll av att bl.a. formella fel vid handläggningen i underinstanserna inte har förekommit. Som nämnts tillämpas detta numera så att endast sådana fel som har påpekats av en part eller som direkt faller i ögonen vid inläsningen av målet behöver beaktas.

I det föregående har förordats att den som begär prövningstillstånd i HD i fortsättningen skall vara skyldig att ange på vilken grund prövningstillstånd bör meddelas. Genomförs den ordningen, kan man räkna med att antalet obefogade dispensansökningar minskar. I fråga om ansökningar varigenom grunden har angetts torde dispensprövningen komma att underlättas.

Det sagda talar för att man vid dispensprövningen bör kunna nöja sig med färre antal ledamöter än nu. Frågan är då om det skall krävas att två ledamöter deltar eller om det skall vara tillräckligt med en.

För två ledamöter talar främst värdet av att avgörandet kan träffas efter diskussion med en kollega. På det sättet får ledamöterna naturligtvis ett bredare underlag för sitt ställningstagande. Vad som talar mot en sådan lösning är att vinsten från arbetssynpunkt inte blir så stor som önskvärt.

Majoriteten av ansökningarna är sådana att det knappast finns något utrymme för tvekan vare sig beslutet går i den ena eller den andra riktningen. I dessa fall bör det vara tillräckligt att saken prövas av en ledamot. Problemet hänför sig till de ansökningar, uppskattningsvis 20–25 procent, där bedömningen av om dispens skall ges eller inte är tveksam.

När man tar ställning till frågan vilken sammansättning som bör krävas i dessa fall bör beaktas att HD till sitt förfogande har en väl kvalificerad föredragandekår. Även om revisionssekreterarna inte deltar i beslutet – och inte heller fortsättningsvis bör göra det – är det tydligt att revisionssekreterarens uppfattning i sakfrågan och den eventuella diskussionen mellan denne och ledamöterna kan ha betydelse för beslutet. Den ordning som gäller vid föredragning av dispensansökningar innebär vidare en garanti för att de olika omständigheter som är av betydelse för dispensfrågan blir väl belysta.

Mot den bakgrunden bör det som en huvudregel kunna godtas att HD vid dispensprövningen är domför med en ledamot. Det finns emellertid ett antal fall, låt vara ganska få, där det kan vara otillfredsställande att dispensfrågan avgörs av endast en ledamot. Det bör därför finnas möjlighet att hänskjuta frågan till prövning i en större sammansättning, lämpligen högst tre ledamöter. Ett hänskjutande bör kunna ske så snart ledamoten finner saken tveksam eller t.ex. om han anser att dispensfrågan har principiella aspekter som gör det lämpligt att den prövas i en större sammansättning. Att dispensfrågan på det sättet i en del fall kommer att föredras två gånger uppvägs mer än väl av den vinst det innebär att majoriteten av ansökningarna kan avgöras av endast en ledamot.

I en del fall torde det redan vid inläsningen av målet kunna konstateras att dispensfrågan bör avgöras i den större sammansättningen. Revisionssekreteraren bör då anmäla detta på lämpligt sätt. Det bör ankomma på HD själv att i arbetsordningen ge närmare föreskrifter om formerna härför. Det är knappast lämpligt att i lagtext söka precisera i vilka fall prövningen skall ske i den större eller mindre sammansättningen. Också på den punkten kan HD vid behov ge närmare föreskrifter. I 3 kap. 6 § RB bör anges endast att HD vid dispensprövning är domför med en ledamot och att fler än tre ledamöter inte får delta i prövningen.

När det gäller RR ger inte dispensprövningen f.n. upphov till samma arbetsmässiga problem som i HD. Också i andra hänseenden råder i praktiken vissa skillnader i fråga om dispensprövningen i de båda högsta domstolarna. Som har anförts i det föregående motiverar dessa skillnader att det inte för RR införs krav på att sökanden skall uppge grunden för sin begäran om prövningstillstånd. Det bör vidare framhållas att målen i RR rör många olika rättsområden och att behovet av prejudikat inte alltid är så lätt att överblicka. Man måste därför utgå från att det för RR:s del finns behov av att i ett stort antal mål ha tillgång till tre ledamöter vid dispensprövningen.

Det förekommer emellertid också i RR en del dispensansökningar som skulle kunna avgöras i en mindre kvalificerad sammansättning. Införs nya regler om HD:s sammansättning vid dispensprövningen, bör därför motsvarande regler kunna införas också för RR, även om den mindre sammansättningen kanske inte kommer till så stor användning. De nya reglerna bör för RR:s del föras in i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. På samma sätt som har förordats för HD bör det ankomma på RR att i arbetsordning ge närmare föreskrifter om i vilka fall frågor om prövningstillstånd skall avgöras i den större eller mindre sammansättningen.

3.5.2 Domförhet vid prövningen av resningsansökningar m.m.

Vid prövningen av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid eller av domvillobesvär gäller vanliga domförhetsregler i HD. Det krävs alltså minst fem ledamöter för att avgöra mål av nu nämnt slag.

En del resningsansökningar är obefogade i den meningen att den tid inom vilken ansökan enligt 58 kap. 4 § RB skall göras redan har gått ut eller att det över huvud taget inte görs gällande någon omständighet som enligt RB utgör grund för resning. Det finns också en del fall där det är uppenbart att ansökningen skall beviljas. Det rör sig då i allmänhet närmast om fall enligt 58 kap. 1 § första stycket 4 eller 2 § 4, dvs. då den rättstillämpning som ligger till grund för domen uppenbart strider mot lag.

I andra fall krävs emellertid en ganska grundlig genomgång av målet för att det skall kunna konstateras huruvida förutsättningarna för beviljande av resning är uppfyllda eller inte. Ställning kan därvid behöva tas till ganska tveksamma bedömningsfrågor, t.ex. till frågan huruvida en viss omständighet kan antas ha påverkat utgången av målet om den hade varit känd tidigare.

Prövningen av en resningsansökan innebär inte heller i sistnämnda mera komplicerade fall någon omprövning av målet i sak. Prövningen är i det hänseendet likartad med dispensprövningen, där ett färre antal ledamöter än i vanliga mål anses tillräckligt. Bifalls en resningsansökan, skall HD enligt 58 kap. 7 § första stycket RB förordna att målet skall tas upp på nytt av den domstol som sist har dömt i målet. Då resning beviljas i tvistemål eller i brottmål till den tilltalades förmån kan emellertid HD i uppenbara fall själv omedelbart ändra domen.

Det sagda talar för att man bör kunna minska antalet ledamöter som skall delta i prövningen. Antalet bör dock inte lämpligen understiga tre. Det bör vidare, på motsvarande sätt som har förordats beträffande dispensprövningen, finnas möjlighet att hänskjuta målet till prövning i en större sammansättning eller att låta målet direkt gå till avgörande i den sammansättningen. Det kan sålunda finnas anledning att använda den större sammansättningen när resningsfrågan är invecklad eller när den har principiell räckvidd. Det bör ankomma på HD själv att i arbetsordningen ge riktlinjer för i vilka fall den större eller mindre sammansättningen skall användas.

I huvudsak likartade skäl kan anföras för att man också bör införa möjlighet att minska det antal ledamöter som skall delta vid prövningen av ansökningar om återställande av försutten tid och besvär över domvilla. Inte heller i dessa fall rör det sig om någon omprövning i sak av ett tidigare avgörande. Antalet ledamöter bör också i nu avsedda fall vara lägst tre. 3 kap. 6 § RB bör ändras i enlighet med det anförda.

Vad som nu har förordats angående HD:s sammansättning vid prövningen av ansökningar om resning och återställande av försutten tid bör gälla också vid den prövning av sådana ansökningar som enligt 11 kap. 11 § RF ankommer på RR. I lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar bör alltså tas upp bestämmelser motsvarande dem som nyss har förordats för HD:s del.

3.5.3 Domförhet vid avvisning, avskrivning m.m.

Enligt nuvarande domförhetsregler i HD skall beslut om t.ex. avvisande av talan eller om inhibition fattas av en fullsutten avdelning. En tremansavdelning anses behörig att besluta i vissa frågor som har samband med dispensprövningen, t.ex. att förordna om ytterligare skriftväxling, att besluta angående rättegångskostnader i samband med att prövningstillstånd vägras och att besluta om avskrivning av ett mål efter återkallelse.

Enligt 55 kap. 11 § tredje meningen RB får en inhibitionsfråga i ett mål vari prövningstillstånd behövs inte tas upp av HD förrän prövningstillstånd har meddelats. I RR däremot får en inhibitionsfråga prövas även dessförinnan. Varken i HD eller RR anses en dispensavdelning behörig att besluta om inhibition. Den frågan måste alltså prövas av en fullsutten avdelning.

Inhibitionsfrågor är regelmässigt brådskande. När en sådan fråga kommer upp i HD måste domstolen, på grund av 55 kap. 11 § tredje meningen RB, snabbt ta ställning även till dispensfrågan. Detta kan ske genom att HD med stöd av andra meningen i nämnda paragraf underlåter att höra motparten innan frågan avgörs. I sak finns det knappast något att invända mot detta i de fall då dispensprövningen kan begränsas till inhibitionsfrågan och prövningen inte föranleder någon tvekan. Ofta har emellertid en inhibitionsfråga ett sådant samband med huvudsaken att den inte kan behandlas för sig. Också i sådana fall måste HD på ett begränsat prövningsunderlag avgöra om dispens skall meddelas i huvudsaken eller inte. Detta leder till att dispens kan komma att meddelas i huvudsaken trots att det senare, när utredningen är komplett, kanske visar sig att det inte fanns tillräckliga skäl till prövningstillstånd. Över huvud taget får det anses otillfredsställande att dispensprövningen i dessa fall måste ske utan att det finns tid till mer ingående överväganden.

Det anförda talar för att föreskriften i 55 kap. 11 § tredje meningen RB upphävs. I fortsättningen bör det alltså vara möjligt för HD att, i enlighet med vad som redan gäller för RR, meddela beslut i en inhibitionsfråga innan frågan om prövningstillstånd har avgjorts.

I det föregående har föreslagits en minskning av antalet ledamöter vid bl.a. dispensprövningen och prövning som avser extraordinära rättsmedel. De nya sammansättningsreglerna vid prövningen av extraordinära rättsmedel torde utan vidare bli tillämpliga när det i sådana mål blir aktuellt att avvisa talan eller avskriva målet t.ex. när talan har återkallats. Även inhibition och andra beslut under rättegången i sådana mål torde utan vidare kunna fattas i denna mindre sammansättning. Som nämnts anses en dispensavdelning f.n. behörig att besluta i vissa frågor som har samband med dispensprövningen. De nya sammansättningsreglerna torde inte medföra någon skillnad härvidlag. Dispensavdelningen får emellertid inte besluta i inhibitionsfrågor. Införs möjlighet för HD att pröva sådana frågor redan innan prövningstillstånd har meddelats, bör dispensavdelningen lämpligen

ges behörighet att pröva också yrkanden om inhibition. Även i RR bör dispensavdelningen ges denna behörighet. Härför torde krävas uttryckliga bestämmelser. Med de nya sammansättningsregler som föreslås kan dispensavdelningen bestå av en ledamot vid prövningen av inhibitionsfrågor.

När det gäller mål i HD som fortfarande skall prövas i den större sammansättningen kan diskuteras om inte vissa lättnader bör införas om målet avgörs utan prövning i sak. Vad gäller avvisande av talan ligger det emellertid nära till hands att jämställa ett sådant beslut med en prövning i sak som går vederbörande emot. Detta talar för att man i dessa fall har samma domförhållsregler som vid en prövning i sak. När det däremot gäller avskrivning av ett mål t.ex. på grund av återkallelse av den fullföljda talan torde själva avskrivningsbeslutet vara i överensstämmelse med partens eget önskemål. Det synes därför rimligt att sådana beslut skall få fattas av såväl HD som RR med ett färre antal ledamöter än normalt. Man synes därvid utan olägenhet kunna ha den regeln att avdelningen är domför med en ledamot.

I RR förekommer ganska ofta att en talan måste avvisas på grund av en för sent inkommen besvärslaga (jfr 7 § förvaltningsprocesslagen). I HD uppkommer inte den frågan eftersom en fullföljdsinlaga skall ges in till hovrätten, som också prövar huruvida den har kommit in i rätt tid (55 kap. 3 §, 56 kap. 3 § RB). Frågan huruvida en besvärslaga har kommit in till RR i rätt tid eller inte är regelmässigt av enkel beskaffenhet. Det synes därför tillräckligt med en ledamot för att avgöra den frågan.

Det finns skäl som talar för att vissa andra beslut under rättegången än sådana som rör inhibition skulle kunna få fattas i en mindre sammansättning än f.n. Det synes emellertid inte lämpligt att i detta sammanhang föreslå någon ändring av vad som nu gäller. Frågan kan eventuellt tas upp i samband med en fortsatt översyn av HD:s arbetsformer.

De nu förordade ändringarna bör i fråga om HD beaktas genom ändringar i 3 kap. 6 § RB. Såvitt gäller RR bör de nya reglerna föras in i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

3.6 Ikraftträdande m.m.

I enlighet med det anförda har upprättats förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
 2. lag om ändring i lagen (1974:579) om handläggning 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, samt
 5. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.
- Förslagen har tagits upp som *bilaga 2*.

Det föreslås att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 1981.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget om ändring i rättegångsbalken

3 kap. 6 §

I paragrafen ges nya bestämmelser om domförhet i HD. Bestämmelserna har i förslaget delats upp i tre stycken.

Nuvarande första och andra meningarna har, med smärre redaktionella justeringar, tagits upp som första och tredje meningar i *första stycket*. I en andra mening anges att en avdelning är domför med tre ledamöter vid prövningen av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid eller av besvär över domvilla. I fråga om motiven till bestämmelsen kan hänvisas till avsnitt 3.5.2. Förslaget innebär att lägst tre och högst sju ledamöter skall delta i prövningen. Meningen är att HD i arbetsordningen skall ge riktlinjer angående den sammansättning som i olika fall bör väljas.

I *andra stycket* första och andra meningarna ges nya bestämmelser om domförhet vid dispensprövningen. Enligt huvudregeln är HD domför med en ledamot men upp till tre ledamöter kan delta. Bestämmelserna har motiverats i avsnitt 3.5.1. Även i detta fall får det ankomma på HD att ge kompletterande föreskrifter om när den större eller mindre sammansättningen bör väljas. Tredje mening i stycket motsvarar den nuvarande tredje mening i paragrafen.

Det kan i sammanhanget framhållas att varken nuvarande eller föreslagna sammansättningsregler torde utgöra hinder för en dispensavdelning att i samband med att prövningstillstånd beviljas besluta om att inhämta yttrande från myndigheter eller enskilda i frågor som rör huvudsaken. Huruvida så bör ske är snarast en lämplighetsfråga. Vid behov kan HD ge riktlinjer för i vilken utsträckning dispensavdelningen bör besluta i frågor som nämnts nu.

Tredje stycket innehåller en ny bestämmelse om domförhet vid avskrivning av ett mål och vid prövningen av inhibitionsyrkanden. Frågorna har behandlats i avsnitt 3.5.3 i den allmänna motiveringen. Avskrivningar kan sålunda beslutas av en ledamot även om det för prövning i sak hade krävts t.ex. minst fem ledamöter. Bestämmelsen, jämförd med den föreslagna ändringen i 55 kap. 11 §, öppnar vidare möjlighet för en dispensavdelning att pröva inhibitionsyrkanden. Det bör påpekas att bestämmelsen endast reglerar frågan om den minsta sammansättning som får förekomma i nu avsedda fall. I fråga om det högsta antalet ledamöter som får delta i prövningen gäller första resp. andra stycket. Även i fall som avses i tredje stycket får det ankomma på HD att ge närmare föreskrifter angående sammansättningen i olika fall.

Det bör observeras att bestämmelserna i 55 kap. 8 § andra stycket inte enbart rör inhibition i vanlig mening utan också t.ex. frågor om häktning och reseförbud. När sådana frågor skall prövas av en dispensavdelning

kan det finnas skäl till en restriktiv tillämpning av den nya befogenheten att låta dispensavdelningen bestå av en ledamot.

54 kap. 12 §

Som nämnts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4) skall i fortsättningen den som ansöker om prövningstillstånd vara skyldig att ange grunden för sin ansökan. Föreskrifter härom föreslås bli intagna i 55 kap. 4 § och 56 kap. 4 §. Syftet med de nya bestämmelserna är i första hand att komma till rätta med sådana obefogade dispensansökningar som huvudsakligen görs för att förhåla verkställigheten. För att nå det syftet behöver inte HD:s nuvarande möjlighet att bevilja prövningstillstånd på grunder som inte har åberopats av sökanden inskränkas. Däremot är det nödvändigt att ge HD befogenhet att inskränka prövningen till grunder som har åberopats av sökanden. En bestämmelse om detta, gemensam för revisions- och besvärsmål, har tagits in i förevarande paragraf. Bestämmelsen innebär att HD kan avslå dispensansökningen utan närmare prövning om någon grund varför prövningstillstånd skall meddelas inte har angetts.

Bestämmelsen utesluter inte att HD i stället för att genast avslå ansökningen väljer att förelägga sökanden att komplettera denna med ett angivande av grunderna. Ett sådant förfarande bör emellertid inte tillgripas annat än om en komplettering bedöms som meningsfull. Framgår direkt av ansökningen att det finns skäl till prövningstillstånd trots att grunden inte har angetts, finns det i allmänhet inte någon anledning att utfärda ett föreläggande om komplettering. Är saken tveksam, kan det emellertid vara önskvärt med en komplettering, inte minst för att få en precisering av vilken fråga som dispensprövningen bör omfatta. Det ankommer i första hand på revisionssekreteraren att meddela föreläggande om komplettering av dispensansökningen (17 § AO).

55 kap. 4 §, 56 kap. 4 §

Genom ändringarna i förevarande paragrafer införs skyldighet för den som begär prövningstillstånd att också ange varför han anser att prövningstillstånd skall meddelas. I 55 kap. 4 § och 56 kap. 4 § anges f.n. att revisionskäranden resp. klaganden bör närmare ange de omständigheter han åberopar till stöd för att prövningstillstånd skall meddelas. Ordet "bör" har i förslaget ändrats till "skall". I fortsättningen måste revisionskäranden resp. klaganden specificera vilken fråga i målet som enligt hans mening bör bli föremål för prejudikatbildning resp. vari resningsgrunden eller domvillan består.

55 kap. 11 §

I förevarande paragraf har den nuvarande bestämmelsen i tredje meningen om förbud att pröva frågor om inhibition innan dispens har meddelats tagits bort. Förslaget har motiverats i avsnitt 3.5.3 (jfr förslaget till ändring i 3 kap 6 § RB).

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

Förevarande förslag har motiverats i avsnitt 3.2. Ändringarna innebär att regeringen i fortsättningen skall kunna bifalla en nådeansökan helt eller delvis även utan att ha inhämtat yttrande från HD resp. RR. Innan ett nådeärende avgörs skall emellertid yttrande inhämtas om det föreligger särskilda skäl.

Särskilda skäl att inhämta yttrande kan föreligga när bedömningen av om nåd skall ges eller inte är tveksam eller när det i ett visst fall finns anledning att göra avsteg från vanligen tillämpad praxis. Ett annat fall då yttrande bör inhämtas är då fråga har uppkommit om benådningsrättens omfattning enligt RF. Det är avsett att regeringen skall ha stor frihet att avgöra när det föreligger särskilda skäl att inhämta yttrande från HD.

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

15–17 §§

I förevarande paragrafer har gjorts vissa ändringar som hänger samman med att HD inte längre skall behöva höras i alla utlämningsärenden som inte omedelbart avslås. HD:s yttrande behöver sålunda inte inhämtas om den som avses med framställningen har samtyckt till att han utlämnas. Angående motiven till förslaget på den punkten kan hänvisas till avsnitt 3.3.

I 15 § har i enlighet med det sagda föreskriften om att ärendet skall prövas av HD inskränkts till att gälla fall då samtycke inte föreligger. 16 § andra stycket andra meningen innehåller f.n. en föreskrift om att ett beslut om tvångsmedel i ett utlämningsärende gäller tills vidare intill dess HD har prövat ärendet och, om HD anser att utlämning kan beviljas, till dess regeringen har avgjort ärendet. Efter mönster av 12 § andra stycket nordiska utlämningslagen anges i stället att beslutet gäller tills vidare intill dess ärendet har avgjorts eller HD har funnit hinder möta mot utlämning. Enligt förslaget i 17 § skall riksåklagaren sedan utredningen avslutats överlämna ärendet till regeringen i stället för till HD, om den som avses med framställningen har samtyckt till att han utlämnas.

24 §

Förevarande paragraf innehåller bestämmelser för det fallet att den främmande staten, utan hinder av villkor som har uppställts för utlämningen begär att den som har utlämnats får ställas till ansvar för annat brott. Regeringen kan då medge att så får ske. I fråga om HD:s hörande i ärenden som nyss nämnts föreslås nya bestämmelser i tredje stycket. Dessa innebär att HD:s befattning med framställningar som inte avslås omedelbart inskränks till fall då vederbörande inte har medgivit framställningen.

4.4 Förslaget om ändring i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge

11, 12 och 15 a §§

I 11 § finns f.n. föreskrifter om att HD skall pröva ett utlämningsärende enligt den nordiska utlämningslagen om den som avses med framställningen begär det. Vidare ges bestämmelser om förhandling i HD och en föreskrift om att en framställning inte får bifallas om HD har funnit att det möter hinder mot utlämning.

Som anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3) bör den ovillkorliga rätten för den som avses med framställningen att påkalla HD:s hörande slopas. I stället bör det ankomma på regeringen att avgöra huruvida HD skall höras eller inte. Om vederbörande har samtyckt till att han utlämnas bör det över huvud taget inte finnas möjlighet att höra HD. Beslut om utlämning kan då i vissa fall fattas.

Med hänsyn till det sist anförda bör de nya bestämmelserna om HD:s hörande tas upp efter de bestämmelser som rör utlämning efter beslut av en åklagare. Bestämmelserna i 11 § har därför ersatts med bestämmelser i en ny 15 a §. Där sägs i första stycket att om särskilda skäl föreligger skall, innan regeringen meddelar beslut i ärendet, yttrande inhämtas från HD huruvida utlämning kan lagligen beviljas enligt denna lag. Är det tveksamt t.ex. om förutsättningarna för utlämning enligt 2–6 §§ i lagen föreligger, kan detta utgöra ett särskilt skäl att höra HD. Av 7 kap. 1 § regeringsformen och 26 § förordningen (1980:560) med instruktion för regeringskansliet följer att beslut om att inhämta yttrande från HD kan fattas av en chefs-tjänsteman eller, efter bemyndigande, av en annan tjänsteman i justitiedepartementet.

Nuvarande bestämmelser i 11 § första stycket andra och tredje meningarna samt andra stycket har, med några redaktionella jämkningar, tagits upp som andra och tredje stycken i den nya 15 a §. I 12 § har den nuvarande hänvisningen till 11 § ersatts med en hänvisning till 15 a §.

18 §

Förevarande paragraf innehåller bestämmelser för det fallet att den främmande staten, utan hinder av villkor som har uppställts för utlämningen begär att den som har utlämnats får ställas till ansvar för annat brott. Regeringen kan då medge att så får ske. I fråga om HD:s hörande i ärenden som nyss nämnts föreslås nya bestämmelser i *andra stycket*. Dessa innebär att HD skall höras endast om regeringen finner att särskilda skäl föreligger.

I *tredje stycket* har gjorts ändringar av redaktionell karaktär.

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

I den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5.1, 3.5.2 och 3.5.4) har förordats att de nya sammansättningsregler som föreslås vid prövning i HD av dispensansökningar, ansökningar om resning och återställande av försutten tid, inhibition samt avskrivning skall tillämpas även i RR. Vidare föreslås att RR skall kunna med en ledamot besluta om avvisning av för sent inkomna besvär. I 4 § tredje stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finns bestämmelser om RR:s sammansättning i olika fall. Från redaktionell synpunkt synes lämpligast att nuvarande 4 § tredje stycket, med de ändringar som påkallas av de nya sammansättningsreglerna, förs över till en ny paragraf, 4 a §, som också upptar de nya regler som behövs i övrigt.

Beträffande motiveringen till förevarande förslag kan i övrigt hänvisas till specialmotiveringen till förslaget om ändring av 3 kap. 6 § RB.

Bilaga 1:1

Tabell 1 Samtliga mål och ärenden i HD

År	1970	1971	1972	1975	1976	1977	1978	1979 ¹
Inkomna mål och ärenden	1 667	1 603	1 824	2 215	2 416	2 487	2 768	2 746
Ans. om prövningstillst.	1 405	1 329	1 469	1 855	2 000	2 123	2 341	2 330
Övriga mål	94	76	73	84	97	110	131	106
Ans. om resning samt domvillobesvär	119	143	228	220	260	205	228	195
Återst. av försutten tid	49	55	54	56	59	49	68	88
Slutligt handlagda mål och ärenden	1 567	1 636	1 932	2 034	2 558	2 367	2 428	2 690
Till följande år balanserade	965	942	836	1 096	956	1 081	1 272	1 439

Tabell 2 Dispensansökningar

År	1970	1971	1972	1975	1976	1977	1978	1979 ¹
Bifallna ansökningar	186	189	178	177	233	191	200	164
Tvistemål	59	57	50	48	55	54	56	29
Brottmål	51	38	39	45	51	38	35	31
Besvärsmål	76	94	89	84	127	99	109	104
Avslagna ansökningar	1 072	1 140	1 309	1 420	1 794	1 741	1 721	2 256
Tvistemål	228	212	269	318	378	327	269	355
Brottmål	626	636	679	680	838	828	798	1 004
Besvärsmål	218	292	361	422	578	586	654	696

Tabell 3 Slutligt handlagda nådeansökningar

År	1975	1976	1977	1978	1979
Antal nådeansökningar	1 818	1 817	2 278	2 230	1 932
Avslagna ansökningar	1 442	1 444	1 419	1 710	1 617
I procent	79	79	62	77	84
Beslut efter HD:s hörande	59	68	124	106	86
I överensstämmelse med HD	58	68	119	97	82
Bifallna ansökningar	376	373	859	520	315
I procent	21	21	38	23	16
I överensstämmelse med HD	257	283	810	471	300

¹ Siffrorna är preliminära.

1 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 3 kap. 6 §, 55 kap. 4 och 11 §§ och 56 kap. 4 § 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. Flera än sju ledamöter får inte sitta i rätten.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är avdelningen domför med en ledamot. Flera än tre ledamöter får inte deltaga. 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 ett mål och prövning av frågor som avses i 55 kap. 8 § andra stycket är avdelningen domför med en ledamot.

54 kap.

12 §²

Behandlingen av frågor huruvida prövningstillstånd skall meddelas får begränsas till omständigheter som har åberopats av sökanden.

¹ Senaste lydelse 1974:573.

² Förutvarande 12 § upphävd genom 1971:218.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

55 kap.

4 §³

I revisionsinlagen 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 revisionsinlagen närmare *angiva* de omständigheter han åberopar till stöd för att sådant tillstånd skall meddelas.

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

Käranden skall i revisionsinlagen 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 revisionsinlagen. I revisionsinlagen 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.

Revisionsinlagen skall vara egenhändigt undertecknad av käranden eller hans ombud.

55 kap.

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 upptagas *trots att* skriftväxling *inte har* ägt rum.

56 kap.

4 §⁴

I besvärinlagen skall klaganden uppgiva:

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

³ Senaste lydelse 1971:218.

⁴ Senaste lydelse 1971:218.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

Erfordras prövningstillstånd, *skall* klaganden i besvärslagan närmare *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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

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.

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,

Innan regeringen meddelar beslut i anledning av framställningen,

¹ Senaste lydelse 1975:292.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

skall yttrande avgas 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.

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.

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

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

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 förövd 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.

² Senaste lydelse 1975:292.

³ Senaste lydelse 1975:292.

⁴ Senaste lydelse 1975:292.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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 provas frågan 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 föres 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.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 a §

Om särskilda skäl föreligger skall, innan regeringen meddelar beslut i ärendet, yttrande inhämtas från högsta domstolen huruvida utlämning kan lagligen beviljas enligt denna lag.

Om det bedöms erforderligt, skall förhandling hållas. Förhandling får inte vägras, såvida inte tidigare förhör under utredningen måste anses tillräckligt eller saken bedöms vara uppenbar.

Om högsta domstolen har funnit 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 särskilda skäl föreligger, 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 i 1 § omförmälda staterna skall bestämmelserna i 24 § lagen (1957:668) om utlämning för brott äga tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

¹ Senaste lydelse 1975:294.

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

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 är avdelningen domför med tre ledamöter.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är avdelningen domför med en ledamot. Fler än tre ledamöter får inte delta.

Vid beslut om avvisande av försent inkomna besvär, avskrivning av ett mål och prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med en ledamot.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

¹ Senaste lydelse 1974:577.

Sammanställning av remissyttranden över promemorian (Ds Ju 1980:12) Högsta domstolens och regeringsrättens arbetsformer

1 Allmänna synpunkter

Högsta domstolen: Trots de ändringar av fullföljdsreglerna som genomfördes år 1971 är förutsättningarna för att HD skall kunna svara för prejudikatbildningen i huvudsak oförändrade. Antalet ansökningar om prövningstillstånd har i stället för att som då förutsattes minska tvärtom ökat väsentligt. Domstolen är i stor utsträckning sysselsatt med mål som sorgfälligt prövats i två instanser och dom därjämte saknar varje prejudikatintresse, medan handläggningen av väsentliga rättsfrågor får vänta. Om man ser på samtliga anställdas insatser torde betydligt mer än hälften av HD:s arbete bestå i behandlingen av dispensansökningar. Beaktas att åtskilligt arbete går åt till prövning av ansökningar om resningar och återställande av försutten tid samt av domvillobesvär torde inte heller justitieråden och revisionssekreterarna ägna mer än omkring hälften av sin arbetstid åt HD:s egentliga uppgift, nämligen att svara för rättsenhetligheten och leda rättstillämpningen. Detta förhållande mellan den tid som går åt för att bestämma vilka mål som skall prövas och den tid som står till buds för själva prövningen är uppenbarligen oeffektivt. Minskar HD:s övriga arbetsuppgifter, kan man räkna med att domstolens ledamöter får mer tid att ägna sig åt uppgiften att leda rättstillämpningen. En minskning av ledamöternas arbetsbörda är dessutom nödvändig av personliga skäl.

Det är därför synnerligen välmotiverat att, såsom föreslås i promemorian, minska HD:s sysslande med andra arbetsuppgifter än den prejudikatbildande verksamheten. HD understödjer tanken på en mer fullständig översyn av systemet för fullföljd till domstolen. På kort sikt kan emellertid i enlighet med promemorieförslagen inte oväsentliga resultat nås dels genom att vissa arbetsuppgifter förs bort från HD, dels genom att formerna för handläggningen av andra arbetsuppgifter förenklas. Det är av vikt att dessa ändringar genomförs så snart som möjligt.

Regeringsrätten (majoriteten): Regeringsrätten vill ge en något utförligare beskrivning av domstolens verksamhet än den som lämnas av arbetsgruppen i dess promemoria.

Regeringsrätten prövar enligt 2 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar besvär över kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen och besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning eller enligt instruktion för kammarrätterna anföras hos domstolen. Enligt 11 kap. 11 § regeringsformen prövar regeringsrätten också ansökningar om resning och återställande av försutten tid i fråga om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. Vidare avger regeringsrätten i vissa fall yttrande till regeringen, bl.a. över ansökningar om nåd.

Regeringsrättens kompetens bestäms sålunda genom att det i olika författningar anges att besvär över beslut enligt författningen skall gå till kammarrätten eller – i vissa fall – direkt till regeringsrätten.

I enlighet härmed är regeringsrätten sista instans i ett stort antal olika slag av mål och ärenden. Häribland kan nämnas flertalet mål om skatter och allmänna avgifter, kommunalbesvärsmål, mål om omhändertagande av barn för samhällsvård, körkortsmål, mål om meddelande i särskilda fall av tillstånd, förbud eller föreläggande enligt föreskrifter rörande den allmänna hälsovården, vissa motsvarande mål angående byggnadsväsendet, brandförsvaret och civilförsvaret, mål enligt lagen om nykterhetsvård, mål om verkställighet av straff eller annan brottspåföljd, mål om utlämnande av allmän handling och mål om meddelande av patent. — — —

Antalet till regeringsrätten inkomna mål uppgick till 5 943 år 1977, 5 932 år 1978, 5 296 år 1979 och 4 318 år 1980. Det bör anmärkas att det för år 1980 angivna antalet inte är direkt jämförbart med antalet för tidigare år på grund av ändrade rutiner för målregistreringen. Om tidigare tillämpade rutiner hade använts skulle antalet registrerade mål år 1980 ha varit något över 4 800.

Regeringsrätten är sedan förvaltningsdomstolsreformen år 1971 företrädesvis prejudikatinstans. Sålunda gäller enligt 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att besvär över kammarrätts beslut i mål som har anhängiggjorts hos kammarrätten genom överklagande eller underställning prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd. Antalet mål i regeringsrätten där prövningstillstånd krävs har under de senaste åren uppgått till något över 3 000, dvs. 60 procent av det totala antalet. Prövningstillstånd meddelades år 1978 i 254 mål, år 1979 i 251 mål och år 1980 i 245 mål.

Vissa förvaltningsbeslut överklagas hos regeringsrätten utan prövningsstillstånd. Som exempel kan nämnas mål om patent och varumärken, mål om utlämnande av allmän handling och mål om förhandsbesked av riksskatteverket. Beträffande kommunalbesvärsmålen gäller efter numera genomförd lagändring att prövningstillstånd krävs i fråga om kommunala beslut beträffande vilka justering av protokollet tillkännagetts den 1 januari 1981 eller senare. Beslut ifråga om vilka tillkännagivandet skett tidigare kan alltså överklagas till regeringsrätten utan sådant tillstånd.

Regeringsrätten består f.n. av 23 regeringsråd, varav 2 tjänstgör i lagrådet. Domstolen är indelad i fyra avdelningar med lika behörighet att upptaga mål som regeringsrätten handlägger. Beredning och föredragning av mål i regeringsrätten ombesörjs av regeringsrättssekreterare.

— — — — —

Bestämmelserna om domförhet i regeringsrätten fanns till utgången av 1974 i 22 § 1809 års regeringsform. Reglerna om högsta domstolen stod i paragrafens första moment och reglerna om regeringsrätten i dennas andra moment. Vissa olikheter förefanns ifråga om domförhetsreglerna för de båda högsta instanserna.

I den nya regeringsformen nämns de båda högsta instanserna i 11 kap. 1 § men grundlagen innehåller inte längre några stadganden om domförhet. I stället sägs i 11 kap. 4 § regeringsformen att om huvuddragen av domstolarnas organisation föreskrivs i lag. Domförhetsreglerna tillhör utan tvekan de grundläggande organisationsreglerna. Vad gäller regeringsrätten är dess domförhet sedan 1975 uttömmande angiven i 4 § tredje stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Stadgandet i 11 kap. 4 § regeringsformen får anses innebära krav att de materiella reglerna om domförhet skall, såsom hittills varit fallet, stå i lag och inte efter delegation i författning av lägre valör. Tanken bakom grundlagsregeln är att riksdagen som lagstiftare skall ha inflytande över hur

domstolarna är sammansatta. I särskilt hög grad gäller det sagda beträffande högsta domstolen och regeringsrätten som i regeringsformen tilläggss vissa konstitutionella befogenheter (11 kap. 11 §, 12 kap. 3 och 8 §§ regeringsformen).

Regeringsrådet Mueller är av skiljaktig mening: Ds Ju 1980:12 innehåller förslag som är av stor principiell betydelse för två av landets högsta rättsvårdande instanser, högsta domstolen och regeringsrätten. Främst föreslås väsentliga ändringar i domförhållningsreglerna. Sålunda skall huvudparten av alla frågor om prövningstillstånd komma att avgöras av ensamdomare. De föreslagna domförhållningsreglerna överlåter på domstolarna att själva avgöra huruvida fråga om prövningstillstånd skall prövas av ensamdomare eller av en avdelning med tre ledamöter. Det förutsättes att domstolarna skall kunna ge erforderliga regler härom i arbetsordningen. På motsvarande sätt skall domstolarna få rätt att bestämma antalet ledamöter som skall deltaga bl.a. när resningsansökningar prövas.

Syftet med förslagen är främst att lätta den nuvarande arbetsbelastningen inom högsta domstolen. Förslagen beträffande regeringsrätten har närmast karaktär av rena konsekvensändringar. Dessa senare förslag har lagts fram trots att arbetssituationen i regeringsrätten inte påkallar någon ändring.

De föreslagna domförhållningsreglerna överlåter — — — på högsta domstolen och regeringsrätten att själva närmare bestämma domförhållningen. En sådan delegation strider klart mot 11 kap. 4 § regeringsformen.

Företrädare för andra intressen än den berörda personalens har inte ens beretts tillfälle att deltaga i det bakomliggande utredningsarbetet.

Det måste anses vara helt oförenligt med god svensk lagstiftningstradition att på grundval av det nu föreliggande materialet lägga fram förslag för riksdagen om så väsentliga ändringar i högsta domstolens och regeringsrättens organisation.

Förslaget att högsta domstolen och regeringsrätten i viss utsträckning skall få rätt att — bl.a. genom föreskrifter i arbetsordningen — bestämma domförhållningen, dvs. hur många ledamöter som skall delta strider klart mot 11 kap. 4 § regeringsformen. Där föreskrivs nämligen att domstolarnas rättsskipningsuppgifter, huvuddragen av deras organisation och rättegångens skall regleras i lag. Varken 11 kap. 4 § eller någon annan föreskrift i regeringsformen gör det möjligt att på domstol delegera rätten att bestämma i angivna frågor. I detta sammanhang må erinras om att nuvarande domförhållningsregler — som ger högsta domstolen och regeringsrätten en viss rätt att själva bestämma antalet ledamöter — har tillkommit, innan den nuvarande regeringsformen trädde i kraft och att dessa regler alltså är giltiga enligt punkt 6 i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Att det ansetts möjligt att införa dessa regler innebär alltså inte att sådana regler är tillåtna enligt 11 kap. 4 § regeringsformen.

En så viktig fråga som domförhållningen bör för övrigt under inga förhållanden få avgöras av domstolen själv. Domstolen skulle om så skedde också kunna få svårigheter att värna sin egen integritet mot parter som begär att deras sak skall behandlas i en "större" eller "mindre" av flera möjliga sammansättningar. Det föreliggande förslaget torde dessutom i praktiken leda till att det blir föredraganden eller någon annan tjänsteman på kansliet som avgör hur många ledamöter som skall pröva frågan huruvida prövningstillstånd skall beviljas i ett mål. Detta kan självfallet inte accepteras.

Regeringsrådet Petrén tillägger för sin del: Det är med stor tvekan jag anslutit mig till tanken att med utgångspunkt från den remitterade prome-

morian nu ändra regeringsrättens domförhetsregler. Det i regeringsrättens remissyttrande framlagda lagförslaget innebär att från huvudregeln enligt gällande rätt att för domförhet erfordras deltagande av 5 eller under viss förutsättning 4 regeringsråd undantag göres för vissa slag av avgöranden. För dessa tillskapas som en nyhet avdelningar i regeringsrätten domföra med tre regeringsråd.

Förslaget har tämligen svagt samband med den remitterade promemorian, som föranletts av akuta problem i högsta domstolen. I promemorian förekommer överhuvud blott några spridda notiser avseende regeringsrättens förhållanden. Förslaget till ändring av regeringsrättens domförhetsregler har därför måst byggas på erfarenheter som samlats inom regeringsrätten under tiden efter förvaltningsreformens ikraftträdande vid ingången av 1972. Visst statistiskt underlag har kunnat framtagas under remissvärets utarbetande och redovisas i detta.

Min tvekan härrör inte av lagförslagets innehåll, även om man givetvis kan ha något olika meningar rörande detaljer i detta. Exempelvis skulle man gärna sett att tiden medgivit regeringsrätten att göra en statistisk analys av resningsansökningarna, i senare tid 75 å 100 om året. En sådan behövs för att man skall kunna beräkna storleken av den rationaliseringsvinst som görs när man skiljer ut vissa enklare resningsansökningar som tremansmål.

Det är lagstiftningsärendet som sådant som inger olust och förorsakar min tvekan. Frågan om de högsta domstolsinstansernas domförhet utgör nämligen enligt min mening ett ämne av avsevärd tyngd. Det kräver all den omsorg som normalt ägnas viktigare lagstiftningsfrågor i vårt land. Intill 1975 tillhörde det t.o.m. grundlagsområdet.

Det borde icke ifrågakomma att göra brådstörtade ändringar i dessa regler utan ett tillfredsställande underlag. Skall ingrepp av principiell natur göras i domförhetsreglerna, som är helt centrala för domstolarnas organisation, måste förslagen härom redovisas mot bakgrund av en genomtänkt sammanhängande syn på de högsta domstolarnas roll i samhället, deras uppgifter och deras arbetssätt.

Hittills torde ha ansetts närmast självklart att en slutinstans skall besluta, såvitt rör huvudsaken, i kollegial sammansättning, dvs., om ett ojämnt antal ledamöter befinner sig önskvärt, med tre, fem, sju etc. domare. Att frånga denna grundsats och låta slutliga avgöranden träffas av en enda domare är ett allvarligt steg, som icke kan tas utan ingående överväganden av konsekvenserna.

Antalet i ett avgörande deltagande domare måste självfallet i första hand bestämmas utifrån behovet av allsidig bedömning. Enmansavgöranden i de högsta instanserna framstår då som otänkbara så snart en sak ger reellt utrymme för olika individuella bedömningar. Blott beträffande beslut av närmast registrerande karaktär kan det vara tillfyllest med en domare. Andra faktorer som inverkar på domförhetsfrågan är självfallet vilka och hur många mål man vill släppa fram till de högsta instanserna, hur många domare som bör få verka i dessa instanser etc. Dessa olika faktorer påverkar varandra på olika sätt och måste ses i ett sammanhang.

I de flesta länder är de högsta instanserna inte allmänna revisionsdomstolar utan prejudikatdomstolar. I sådant fall erfordras en ordning för utväljandet av de avgöranden från lägre instanser som de högsta skall ompröva för att tillgodose prejudikatbehovet. Det finns många olika metoder för att genomföra detta urval. I Sverige har vi låtit tre medlemmar av vederbörande slutinstans bestämma vilka mål av de till domstolen inkomna

ändringsansökningarna som skall väljas ut. Redan i våra grannländer tillämpas andra metoder. Även om det ankommer på tre domare att träffa valet kan dessa lösa uppgiften på helt olika sätt. Alla tre kan lägga ned samma arbete på uppgiften, men verksamheten kan också ordnas så att blott en domare granskar varje mål närmare, medan övriga två endast deltar i själva urvalsbedömningen. Ett annat sätt är att begära av den klagande att han noggrannare angiver varför just hans mål skall väljas ut för prövning. Urvalsprövningen kan sedan inskränkas till en granskning av vad klaganden själv anför och urvalet göras med utgångspunkt härifrån. Man kan också tänka sig att domstolen själv först bestämmer på vilka punkter prejudikat behövs och sedan letar i hela massan av ändringssökande för att finna lämpliga mål.

Om urvalet läggs på slutinstansen själv – vilket i och för sig ej är nödvändigt – bör man självfallet välja en ordning, så att icke huvuddelen av arbetstiden i den högsta instansen åtgår för att göra urvalet. Skulle man ha hamnat i ett sådant läge, får man givetvis eftersträva en ändring. Det kan bli fråga om att finna andra rutiner men också om en övergång till någon helt ny ordning.

Kan man inte bemästra uppkomna svårigheter inom ramen för gällande rätt, blir lagändringar aktuella. I den mån det icke blir fråga endast om någon smärre justering, bör i övervägandena indragas alla de olika faktorer som tillsammans är av betydelse vid utformning av domförhållsreglerna för den domstol det gäller.

Det är mot denna bakgrund som det synes mig svårt att godta den föreliggande promemorian som utgångspunkt för lagändringar av någon betydelse rörande domförhållsreglerna i högsta domstolen och regeringsrätten. Det i promemorian redovisade materialet är i mitt tycke helt otillräckligt som motivering för ett så allvarligt steg som att införa ordningar med enmansavgöranden i våra två högsta domstolsinstanser. Förslaget om att låta domförhållsregler inflyta i arbetsordningar är tvivelaktigt ur grundlagssynpunkt. För lagändringar avseende domförhållsreglerna i regeringsrätten presenteras överhuvudtaget knappast något faktaunderlag alls. Det synes mig betänkligt att behandla domförhållsreglerna så lättvindigt mot bakgrund av de uppgifter som tillagt regeringsrätten beträffande lagenligheten inom hela förvaltningsområdet. Remissförfarandet i lagstiftningsärendet blir därmed också i fråga om regeringsrätten närmast meningslöst, då remissinstanserna blott fått en lagtext utan egentliga motiv att yttra sig om. Utan upplysningar om arbetsförhållanden och frågeställningar i regeringsrätten kan utomstående knappast bilda sig en sakligt grundad mening om lagförslagen avseende regeringsrätten.

Som regeringsrätten angivit i sitt yttrande synes lämpligt att man på grundval av de erfarenheter som vunnits sedan 1972 överser domförhållsreglerna för regeringsrätten. Det måste ske mot bakgrund av den växande betydelse regeringsrätten kan väntas få bl.a. för tillämpningen av den nya regeringsformens regler i det praktiska rättslivet. Erfarenheter från andra oss närstående länder med enahanda problem bör självfallet utnyttjas. Det låter sig säkerligen göra att nå fram till rationellare arbetsformer än de som tillämpas idag.

Regeringsrätten har i sitt yttrande ansett sig kunna, i avvaktan på en allmän översyn i rationaliseringssyfte förorda införandet av en ordning innebärande att avdelningar i regeringsrätten med tre medlemmar blir domföra beträffande vissa rutinbetonade avgöranden. Även om det ligger närmast att helt avstyra promemorian och dess förslag på grund av dennas grund-

läggande brister, kan goda skäl anföras att redan nu ta ut de rationaliseringsvinster, som – låt vara tämligen begränsade – ligger inom räckhåll. Jag har trots min principiella tveksamhet av dylika praktiska skäl anslutit mig till regeringsrättens yttrande med det däri intagna lagförslaget.

Justitiekanslern: Genom lagstiftning år 1971 fastslogs att högsta domstolens och regeringsrättens funktion i instanssystemet skulle vara inriktad på prejudikatbildningen. Detta åstadkoms genom att prövningstillstånd krävs för sakprövning i högsta instans och att dispensgrunderna inte ger utrymme för ändringsdispens, bortsett från fall där resningsskäl föreligger. Hovrätter och kammarrätter är således i princip sista instans för omprövning i ordinär rättsmedelsväg. Dispensprövningen i högsta domstolen och regeringsrätten skall ha till huvudsakligt syfte att utvälja de rättsfall som kan tjäna till prejudikat.

Som framgår av utvecklingen för högsta domstolens vidkommande – och för den delen också för regeringsrätten även om arbetsbelastningen där inte påverkats på samma sätt som i högsta domstolen – synes dock den roll, som genom 1971 års lagstiftning sålunda tillmätts den högsta instansen, i stor utsträckning inte ha uppfattats av den rättssökande allmänheten. Att döma av den stora måltillströmningen till högsta instans torde fullföljd till denna alljämt i stor omfattning ses som ett normalt led i rättsmedelskedjan för att åstadkomma materiell rättelse.

Arbetet med dispensprövningen har på grund härav kommit att ta en oproportionellt stor del av de högsta instansernas tid och arbetskraft i anspråk. Såväl högsta domstolen som regeringsrätten torde därigenom ha fått dimensioner som mera är betingade av arbetet med utväljande av lämpliga prejudikatsfall än av arbetet med att utforma prejudikaten. Det är därför angeläget att man tar tillvara alla möjligheter att förenkla den förstnämnda proceduren och koncentrera arbetet till domstolarnas egentliga uppgift, prejudikatbildningen. Detta gäller också regeringsrätten, även om för närvarande arbetsläget inte inger samma oro där som i högsta domstolen.

De remitterade förslagen synes anvisa en framkomlig och lämplig väg att uppnå det ovan angivna målet utan att därigenom ett eventuellt mera djupgående nydaningsarbete på rättegångslagstiftningens område föregrips.

Riksåklagaren: Allmän enighet torde numera råda om att de högsta domstolarnas viktigaste uppgift bör vara att svara för rättssäkerheten och ge vägledning för rättstillämpningen. Det är därför angeläget att fullföljdsreglerna är så utformade att de så långt möjligt avgränsar domstolarnas funktioner till rent prejudikatbildande verksamhet. Såvitt avser processen i högsta domstolen gjordes genom 1971 års fullföljdsreform betydelsefulla ändringar i detta syfte. Nu föreliggande förslag tillgodoser främst det angelägna syftet att minska högsta domstolens befattning med ärenden som ligger utanför denna verksamhet och kan således sägas vara en vidareutveckling av intentionerna bakom 1971 års fullföljdsreform.

Jag tillstyrker i allt väsentligt de nu framlagda förslagen. Det är angeläget att åtgärderna genomförs snarast möjligt. På sikt kan det vara motiverat att högsta domstolens funktioner i rättsskipningen och ordningen för fullföljd blir föremål för en mera genomgripande översyn.

Domstolsverket: De föreslagna ändringarna av domförhållsreglerna syftar till att åstadkomma en minskning av arbetsbördan för i första hand högsta domstolens ledamöter. I promemorian redovisas emellertid inte hur stor denna minskning blir eller vilka konsekvenser ändringarna får för personalen i övrigt. Innan reformen genomförs bör därför högsta domstolens

organisation undersökas närmare i syfte att klarlägga resursbehovet för de olika personalkategorierna.

I promemorian uttalas att det skulle vara en möjlig väg att ersätta det nuvarande systemet med dispensprövning i högsta domstolen med en ordning som innebär att frågan om prövningstillstånd tas upp redan i hovrätten i samband med att målet avgörs där. DV delar uppfattningen att detta är en komplicerad fråga. Den bör dock ägnas fortsatt uppmärksamhet i syfte att få till stånd ett enklare prövningsförfarande än för närvarande.

Svea hovrätt: I departementspromemorian aktualiseras principiellt viktiga spörsmål, främst frågan huruvida prövningstillstånd inte längre skall behandlas i en kollegial sammansättning utan kunna handhas även av en ledamot ensam. Enligt hovrättens mening hade det varit önskvärt med en mera ingående diskussion av vilka följder som detta kan tänkas medföra. Arbetsgruppen synes ha ansett att förslaget huvudsakligen är att betrakta som förändring av arbetsteknisk natur.

Den väsentliga och principiellt betydelsefulla frågan huruvida begränsningen av beslutande antal ledamöter till *en* ledamot kan antagas påverka säkerheten i avgöranden berörs knappast alls. Promemorian ger därför inte något tillfredsställande underlag för bedömning av lämpligheten av att frågor om prövningstillstånd primärt skall avgöras av endast en ledamot. Enligt hovrättens mening är det angeläget att en mera fullständig översyn av systemet för fullföljd till HD och därmed sammanhängande frågor kommer till stånd.

Hovrätten över Skåne och Blekinge: — — — Hovrätten vill rekommendera fortsatta överväganden beträffande möjligheterna att begränsa antalet dispensansökningar. Här kan ifrågakomma möjlighet för hovrätt att förordna om omedelbar verkställighet av brottmålsdom, regler om prövningstillstånd i hovrätt för bötesmål samt avskärande av ytterligare målgrupper från fullföljdmöjlighet till HD.

Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten är — — — positiv till syftet med promemorian och finner sig i stort sett kunna tillstyrka de förslag som den innehåller. Reformen är av sådan natur att den enligt 11 kap. 4 § regeringsformen (RF) skall återspeglas i lag. Detta krav får enligt kammarrättens mening anses ha tillgodosetts i erforderlig mån.

Domstolen befärar emellertid att förslagen inte kommer att visa sig tillräckligt effektiva. Risk föreligger nämligen för att antalet ansökningar om prövningstillstånd inte kommer att minska i önskvärd omfattning. Även andra vägar att lätta arbetsbördan för i första hand högsta domstolen bör därför övervägas.

Kammarrätten erinrar om att den redan tidigare har uttalat sig för att det vid tillfälle bör övervägas om inte arvs- och gåvoskattemålen, åtminstone från och med andra instans, bör flyttas från allmän domstol till allmän förvaltningsdomstol. Den omständigheten att dessa mål har ett nära samband med civilrättsliga förhållanden torde knappast behöva hindra en reform. Ett sådant samband föreligger också i fråga om många andra mål som handläggs av allmän förvaltningsdomstol, inte minst övriga skattemål som för övrigt utgör den största målgruppen i kammarrätt.

I promemorian diskuteras (s. 16) frågan om advokatärendena kan flyttas från högsta domstolen till hovrätt. Det kan i anledning härav erinras om att mål av närliggande natur handläggs av regeringsrätten och denna kammarrätt. Som exempel kan nämnas frågor om behörighet för och om disciplinära åtgärder mot läkare, revisorer m.fl. Det synes mot denna bakgrund inte onaturligt att, i syfte att lätta högsta domstolens arbetsbörda, lägga över

advokatärendena på kammarrätten och, efter prövningstillstånd, regeringsrätten.

Ytterligare övervägas — — — att i större utsträckning än hittills medge omedelbar verkställighet av domar i andra instans. Kammarrätten ställer sig med andra ord tveksam till om de skäl som anges (s. 13 f) i promemorian mot en sådan reform behöver vara avgörande.

Det synes vidare lämpligt att över lag i olika sammanhang uppmärksamma möjligheterna att genom reformer — även av begränsad omfattning — på andra rättsområden minska belastningen i högsta instans. Som exempel kan nämnas att en dröjsmålsranta, som är bättre anpassad till marknaden än den som stadgas i 5 § räntelagen (1975:635), säkerligen skulle få en god effekt när det gäller att motverka onödiga bestridanden av krav på betalning och därmed minska antalet rättegångar om sådana fordringar.

Rättegångsutredningen: Det kan nog vara riktigt att genom begränsade reformer av det slag, som promemorian tar upp och vilka kan genomföras snabbt, underlätta arbetet i HD och koncentrera domstolens resurser till egentlig dömande verksamhet. Reformerna bör emellertid inte få undanskymma det faktum att det kan finnas flera andra och kanske bättre metoder att komma till rätta med problemen. Sådana metoder kräver emellertid ytterligare utredning.

Såvitt gäller behovet av att på ett enkelt sätt kunna begränsa antalet dispensansökningsfall tänker vi i första hand på möjligheter att införa regler om fullföljdsförbud, om omedelbar verkställighet av hovrättsdomar och om att häktningstid inte får avräknas vid obefogad fullföljd av talan.

Såvitt gäller behovet av att åstadkomma en bättre prejudikatbildning kan man tänka sig bl.a. särskilda former för prejudikattalan.

Viktigt är också, att processen i HD får en så rationell utformning som möjligt. I det avseendet är avvägningen mellan muntlighet och skriftlighet intressant.

Domareförbundet: Förbundet har inget att erinra mot vad som föreslås beträffande regeringsrätten.

Frågan om när i olika fall den större eller mindre sammansättningen av en avdelning skall komma till användning föreslås reglerad i arbetsordning. Det kan dock ifrågasättas om det inte vore mera i överensstämmelse med RF:s krav att åtminstone huvudgrunderna för fördelningen anges i rättegångsbalken och i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

— — — Förbundet vill framhålla, att det efter förslagens genomförande framstår ännu tydligare än tidigare att hovrätter och kammarrätter i praktiken är slutinstanser. Detta är ett förhållande som enligt förbundets mening måste tillmätas betydelse vid överväganden rörande rättegångsreglerna för underinstanserna, bl.a. bestämmelserna om domförhet.

Advokatsamfundet: Samfundet tillstyrker med nedan angivet undantag (domförhet vid dispensprövningen) de föreslagna ändringarna i högsta domstolens och regeringsrättens arbetsformer. Vad samfundet till utveckling därav anför nedan avser i första hand högsta domstolen.

Advokatkårens medlemmar har inte kunnat undgå att uppmärksamma den ökande måttillströmningen till högsta domstolen, som bland annat medfört de olägenheter som arbetsgruppen belyst i sin promemoria. Dessa har medverkat till förhållandevis långa handläggningstider i högsta domstolen. Mot denna bakgrund är det angeläget att åstadkomma de förbättringar i domstolens nuvarande arbetsförhållanden som kan vinnas utan att effektiviteten åsidosätts eller rättssäkerheten äventyras. — — —

Samfundet instämmer i vad arbetsgruppen anför som skäl för att inte

flytta de s.k. advokatärendena från högsta domstolen. Det är angeläget att upprätthålla en enhetlig praxis beträffande inträde i och uteslutning ur advokatsamfundet och detta skulle sannolikt försvåras om besvärsrätten till högsta domstolen slopades och besvär i stället skulle anföras till hovrätterna som sista instans. Det är endast ett fåtal advokatärenden per år som förs under högsta domstolens prövning, men domstolens rättstillämpning i dessa ärenden är av vikt både som garanti för rättssäkerhet och som ledning för samfundets styrelse. Det senare har inte minst gällt under de senaste åren, då ett stigande antal inträdesansökningar kommit från jurister med annan bakgrund och erfarenhet än vad som man brukat finna hos dem som söker sig till advokatycket.

SACO/SR: SACO/SR finner att de föreslagna ändringarna i huvudsak är välmotiverade och nödvändiga.

Såsom redovisas i promemorian har måltillströmningen till HD starkt ökat under senare år och har även antalet balanserade mål stigit betydligt. Antalet domstolsledamöter har däremot bibehållits oförändrat, vilket medfört att arbetsbördan för ledamöterna blivit besvärande stor. Det är uppenbart att det krävs åtgärder som snabbt förbättrar situationen.

I det uppkomna läget framstår det som naturligt att först granska de i 3 kap. 6 § RB givna reglerna om HD:s domförhet. I promemorian föreslås nu att i ett nytt första stycke i nämnda paragraf föreskrivs att en avdelning av domstolen — såsom hittills gällt — är domför med fem ledamöter men att vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid eller besvär över domvilla avdelningen är domför med tre ledamöter. I dessa målkategorier återfinns naturligtvis mål som är besvärliga och tveksamma och även i fortsättningen skall avgöras av avdelning om fem ledamöter. Man kommer emellertid inte ifrån att det bland dessa slag av mål återfinns ett mycket betydande antal i vilka det är helt självklart om ansökan skall bifallas eller ej. I sådana fall är det helt omotiverat att fem mycket högt kvalificerade domare måste vara med om avgörandet. Det är närmast förvånande att en ändring inte kommit till stånd långt tidigare.

När det gäller det stora antalet ansökningar om prövningstillstånd har i paragrafens andra stycke föreslagits att en avdelning skulle vara domför med en ledamot.

Utan tvekan förhåller det sig så att det beträffande ett mycket betydande antal ej finns någon som helst tvekan om ansökan skall bifallas eller avslås beroende på om prejudikatintresse föreligger eller ej. Det torde knappast möta några betänkligheter att anförtro avgörandet i dessa självklara fall åt endast en ledamot. Man får förutsätta att föredragande revisionssekreterare vid minsta tveksamhet om avgörandet anmäler målet på en tremansavdelning; har så ej skett har ju ledamoten själv möjlighet att hänskjuta avgörandet till sådan avdelning. Beträffande regeringsrätten kan det däremot med hänsyn till målens skiftande karaktär och specialiseringen hos föredragandena inte anses lämpligt att ansökningar om prövningstillstånd avgörs av en ledamot.

Att de i paragrafens tredje stycke omnämnda typerna av avgörande skall kunna prövas av en enmansavdelning är ganska uppenbart.

Genomföres förslaget i dessa delar uppnås att ledamöternas arbete med dess typer av arbetsuppgifter avsevärt minskas och kan i stället ägnas åt den viktiga prejudikatutbildningen. Ett genomförande förutsätter emellertid att föredragande- och kansliorganisationen dimensioneras efter det ökade målanttal som kommer att avverkas.

Revisionssekreterareföreningen: Inledningsvis framhålles i promemorian att den kraftiga ökningen av antalet dispensansökningar och andra mål för med sig en besvärande stor arbetsbelastning för HD:s ledamöter. Revisionssekreterarna märker belastningen inte minst därigenom att målantalet på framför allt turindelade rotlar ständigt växer trots god avarbetning av ledamöternas tid går åt till att pröva dispensansökningar. Denna omständighet minskar utrymmet för den prejudikatbildande verksamhet som utgör HD:s huvuduppgift. Revisionssekreterarna märker med bekymmer att det är svårt att få föredragnings tid för mål som dispenserats. Det är helt otillfredsställande att nuvarande förhållanden medför att väsentliga rättsavgöranden får vänta, medan domstolen i stor utsträckning sysselsätts med mål som sorgfälligt prövats i två instanser och som därjämte saknar varje prejudikatintresse.

— — — Föreningen understöder med eftertryck tanken att genom lagändringar påverka målantalet och arbetsformerna hos HD. Ändringarna bör vidtas utan tidsutdräkt och inte sättas i samband med rättegångsutredningens översyn av rättegången i stort.

Föreningen vill framhålla att den information som kommer att ges till berörda myndigheter och allmänheten om de nya reglerna i rättegångsbalken m.m. även måste avse innebörden av 1971 års fullföljdsreform. Den kraftiga ökningen av antalet obefogade dispensansökningar efter reformen visar att reformens reella inbörd, i princip ett tvåinstanssystem, inte nått ut så som den borde ha gjort. Förhoppningsvis kan en bättre information nu bidra till att antalet obefogade dispensansökningar minskar.

Även om det skulle råda en sådan s.k. prejudikattorka som nämns (s. 14 f) torde dock fler prejudikat kunna bildas om ordningen för dispensprövning förenklas utan att kraven på rättssäkerhet efterges. Måhända upphör prejudikattorkan när fullföljdsreformens avsikter förverkligas genom lagändringar som gagnar arbetet i HD.

I promemorian framhålls (s. 13) att fullföljdsreformen inte inneburit att begränsningen av möjligheterna till dispens fått någon motsvarighet i en begränsning av rätten att begära dispensprövning. Föreningen instämmer i att ordningen för dispensprövning bör ändras och att prövningen tills vidare bör ske hos HD.

2 Handläggningen av nådeärenden

Högsta domstolen: HD tillstyrker förslaget om att regeringen i nådeärenden skall höra domstolen endast om särskild anledning föreligger. Ett argument som tidigare förts fram till förmån för att i vidare utsträckning inhämta HD:s yttrande i nådeärenden är att detta skulle innebära en viss trygghet för kontinuitet vid behandling av ärendena. Detta argument har förlorat i styrka sedan inom justitiedepartementet inrättats en enhet för föredragnings av nådeärenden, där erfarenheter från handläggningen av sådana ärenden finns samlade. I ömtåliga nådeärenden kan naturligtvis ett yttrande av den högsta dömande instansen vara av betydelse för regeringens prövning. Förslaget ger regeringen möjlighet att i sådana fall inhämta yttrande av HD.

Regeringsrätten: Regeringsrätten har inte någon erinran mot den föreslagna ändringen i lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden.

Justitiekanslern har ingen erinran mot förslagen.

Riksåklagaren har ingen erinran mot att högsta domstolens och regeringsrättens befattning med nådeärenden inskränks på sätt som föreslagits.

Svea hovrätt: Hovrätten vill anmäla tvekan om lämpligheten av att ändra reglerna för handläggning av nådeärenden.

Hovrätten över Skåne och Blekinge: Hovrätten finner det angeläget att domarsynpunkter får komma fram i de nådeärenden som kan komma att bifallas. Särskilt i tider av politisk oro är detta viktigt. Tillräckliga skäl för ändring i nu gällande regler finns knappast. Förslaget i denna del avstyrks.

Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten tillstyrker det förslag som promemorian innehåller men vill tillägga.

Det har ansetts att det av kontinuitetshänsyn är angeläget att högsta domstolen hörs i nådeärendena. I detta hänseende måste beaktas att nådeenheten inom justitiedepartementet är så uppbyggd, med bl.a. en endast varsam fortlöpande förnyelse av personalen på enheten, att den är väl skickad att redovisa ärendena på ett sådant sätt att det ansvariga statsrådet vid sin bedömning kan väga in kontinuitetsintresset.

Kammarrätten vill understryka vad högsta domstolen tidigare har uttalat om värdet för regeringen av att i ett ömtåligt utrikes- eller inrikespolitiskt läge kunna hänföra sig till ett yttrande från domstolen. Det bör kunna förutsättas att regeringen i fall, som kan antas vara av denna art, utnyttjar möjligheten att inhämta yttrande. I övrigt synes vad som anges (s. 41) i promemorian om när yttrande kan böra inhämtas väl ägnat att tjäna till ledning i tillämpningen.

Domareförbundet: Nu gällande ordning, enligt vilken HD hörs i alla de fall då nådeansökan ej kan avslås omedelbart, innebär en viss garanti för kontinuitet vid behandling av ärendena. Sedan inom justitiedepartementet tillskapats en särskild enhet för föredragning av nådeärenden, har dock detta skäl för HD:s hörande ej samma tyngd som tidigare. De nuvarande reglerna utgör emellertid en rättssäkerhetsgaranti, ägnad att förhindra nådeprövningens utveckling till en "fjärde instans". Förbundet ställer sig därför tveksamt till förslaget att HD skall höras endast om särskild anledning föreligger.

3 Ärenden om utlämning för brott

Högsta domstolen: Även förslagen till ändringar i de båda utlämningslagarna synes väl avvägda. Det kan vitsordas att tillämpningen av den allmänna utlämningslagen medför avvägningar, som kan motivera att HD hörs. När den som begärs utlämnad samtycker till att han utlämnas bortfaller dock detta motiv. Vad angår den nordiska utlämningslagen är förhållandet mellan de nordiska ländernas rättsordningar sådant, att betänkligheter i allmänhet inte kan föreligga mot att en framställning från annat nordiskt land om utlämning bifalls. Genom möjligheterna att – i alla ärenden som överlämnats till regeringens avgörande – inhämta yttrande från HD, när särskilda skäl föreligger, tillgodoses det behov av en kvalificerad juridisk bedömning av opolitisk natur som i enstaka fall kan föreligga.

Justitiekanslern har ingen erinran mot förslagen.

Riksåklagaren: I fråga om utlämningsärenden saknas det anledning att höra högsta domstolen i de fall vederbörande själv samtycker till att han utlämnas. I övriga ärenden enligt den allmänna utlämningslagen bör såsom anförts i promemorian högsta domstolen fortfarande höras. När det gäller nordiska utlämningsärenden föreslås den ovillkorliga rätten för den som

avses med framställningen att påkalla prövning i högsta domstolen avskaffad och ersatt med en bestämmelse som ger möjlighet för regeringen att inhämta yttrande från högsta domstolen när särskilda skäl föreligger. Främst med hänsyn till den allmänna rättslikhet som föreligger mellan de nordiska länderna inbördes får den nu föreslagna ordningen anses tillgodose rimliga krav på medverkan av domstol i ärenden av denna art.

Svea hovrätt har ingen erinran mot förslaget.

Hovrätten över Skåne och Blekinge: Hovrätten tillstyrker förslaget.

Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten ansluter sig till de förslag som promemorian innehåller och de skäl som har anförts till stöd för dessa.

Domareförbundet: De föreslagna ändringarna kan få endast marginell effekt vad gäller domstolens arbetsbörda, men förbundet finner inte anledning till erinran mot förslaget.

Revisionssekreterareföreningen: Promemorians förslag i fråga om HD:s medverkan i utlämningsärenden synes välgrundade och torde inte strida mot intresset av nordisk rättslikhet eller någon internationell överenskomst. Vad gäller lagtextens utformning bör det beaktas att innehållet i andra stycket av den föreslagna nya 15 a § nordiska utlämningslagen är hämtat från nuvarande 11 §. Eftersom den inledande meningen i sistnämnda paragraf därvid inte har tagits med, framgår det inte längre tydligt av lagtexten att det är HD som skall göra bedömningen huruvida förhandling skall hållas. Föreningen föreslår att 15 a § andra stycket första meningen får lydelsen "Högsta domstolen skall hålla förhandling om det bedöms erforderligt". I övrigt tillstyrks de föreslagna lagändringarna.

4 Dispensansökningars innehåll

Högsta domstolen: Beträffande förslagen att den som fullföljer talan till HD skall vara skyldig att i sin första inlaga närmare ange de omständigheter han åberopar till stöd för att prövningstillstånd skall meddelas samt att HD:s dispensprövning får begränsas till omständigheter som har åberopats i ansökningen får HD anförda följande.

Vid tillkomsten av nuvarande regel i 55 kap. 4 § andra stycket RB uttalade föredragande departementschefen (NJA II 1971 s. 540), att det inte kan anses vara för strängt mot en klagande att kräva av honom att han närmare anger vilka omständigheter han åberopar till stöd för sin fullföljd. En sådan precisering skulle enligt departementschefen i hög grad underlätta för HD att snabbt nå ett avgörande i tillståndsfrågan och föredragningen skulle i stort sett kunna begränsas till de förhållanden som förts fram i ansökningen. Att man stannade för en "bör"-regel motiverades med att det inte kan generellt föreskrivas någon påföljd för underlåtenhet att ange dispensgrund, eftersom HD inte under alla omständigheter bör vara bunden av de skäl som klaganden anför. Departementschefen uttalade i anslutning här till att det ligger i partens eget intresse att tydligt ange de omständigheter som motiverar dispens och att om han försummar att föra fram någon sådan grund han löper risk att inte få prövningstillstånd.

Förhoppningen att klagandena i sitt eget intresse skulle komma att ange dispensgrunder har emellertid i allmänhet inte infriats. Det förekommer i mycket stor utsträckning att dispensfrågan inte alls berörs i fullföljdsinlägorna eller att man bara mer eller mindre ordagrant återger lagtexten i 54

kap. 10 § första stycket RB. När dispensgrunder anges sker detta inte sällan på ett slentrianmässigt och konstruerat sätt som avslöjar att syftet med överklagandet är att förhåla verkställigheten eller att det i själva verket inte finns några grunder att anföra.

Mot bakgrund av de erfarenheter som HD sålunda vunnit av det nuvarande systemet anser HD det väl motiverat att på sätt som föreslagits skärpa reglerna om dispensansökningars innehåll. Även om HD har möjlighet att meddela prövningstillstånd oberoende av vad parten anfört eller inte anfört, medför den föreslagna ordningen den fördelen att HD som regel kan nöja sig med att pröva de anförda dispensskälen eller att utan ytterligare prövning avslå en ansökan som inte är närmare motiverad. Man kan vidare hoppas vinna att, när parter och ombud nödgas tänka igenom vilka dispensskäl som kan föreligga, fullföljd uteblir i en del fall där överklaganden annars skulle ske bara slentrianmässigt eller i förhållningssyfte.

När det gäller möjligheten att erhålla prövningstillstånd på grund av synnerliga skäl, såsom att grund för resning föreligger eller domvillå förekommit eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på grovt förbi-seende eller grovt misstag, motsvarar förslaget om att endast omständigheter som åberopats av sökanden behöver beaktas i huvudsak den praxis som numera tillämpas av HD. Som anförs i promemorian beaktas endast sådana fel som har påpekats av en part eller som direkt faller i ögonen vid inläsningen av målet. Det är en fördel att denna praxis nu kommer till uttryck i lagtexten.

Vad angår utformningen av 55 kap. 4 § andra stycket resp. 56 kap. 4 § andra stycket torde den avsedda innebörden komma till tydligare uttryck, om däri föreskrivs att käranden/klaganden skall i sin första inlaga "närmare ange de omständigheter som föranleder att prövningstillstånd må meddelas enligt de i 54 kap. 10 § angivna grunderna". En sådan formulering kan förebygga det missförståndet att det skulle vara tillräckligt att hänvisa till lagens bestämmelser om grunderna för prövningstillstånd.

Den föreslagna bestämmelsen i 54 kap. 12 § RB kan naturligtvis utformas på olika sätt. Lydelsen enligt promemorian får emellertid anses ge ett riktigt uttryck för tanken att HD inte behöver men väl kan beakta andra skäl för prövningstillstånd än dem parten åberopat. Möjligen medför den föreslagna lydelsen behov av en övergångsbestämmelse som anger att den nya lydelsen inte äger tillämpning när dom eller beslut meddelats av hovrätten före lagens ikraftträdande. Eftersom detta ter sig tämligen självklart synes dock en sådan bestämmelse kunna undvaras.

I promemorian har på goda skäl avvisats tanken att göra reglerna i 55 kap. 7 § resp. 56 kap. 7 § RB om föreläggande att avhjälpa brist i fullföljdsinlaga tillämpliga på dispensfrågan. Denna ståndpunkt torde emellertid kräva en jämkning av dessa lagrum så att 55 kap. 4 § andra stycket resp. 56 kap. 4 § andra stycket undantas (jfr NJA II 1943 s. 713 f). Detta kan lämpligen ske genom att "4 §" byts ut mot "4 § första, tredje och femte styckena" i 55 kap. 7 § resp. "4 § första, tredje och fjärde styckena" i 56 kap. 7 §. Att bestämmelserna om föreläggande jämkas på detta sätt innebär inte att HD blir förhindrad att begära en komplettering, när det anses behövligt och meningsfullt.

Det kan ifrågasättas, om inte även 55 kap. 4 § tredje stycket och 56 kap. 4 § tredje stycket RB bör ses över. Med hänsyn till syftet med de föreslagna ändringarna synes det tveksamt om man av den som fullföljer talan bör begära, att han redan i sin första inlaga skall ange de bevis han vill åberopa etc.

Riksåklagaren: — — Även om högsta domstolen fortfarande skall ha möjlighet att meddela prövningstillstånd på grunder som inte har återopats av parten sätter den föreslagna skärpningen av regeln om dispensansökningarnas innehåll ett visst tryck på parter och ombud. Eventuellt kan bestämmelsen medverka till att hindra de obefogade överklaganden som sker enbart i förhållningssyfte. I vart fall medför bestämmelsen den obestridda fördelen att högsta domstolen i allmänhet kan nöja sig med att pröva de dispensgrunder som parten har återopat. När det gäller möjligheten att få prövningstillstånd på grund av synnerliga skäl innebär förslaget för övrigt en kodifiering av den praxis som redan nu tillämpas av högsta domstolen. Med hänsyn till att ändringar vad gäller processuella bestämmelser i allmänhet blir omedelbart tillämpliga om inte annat särskilt föreskrives bör den nya lydelsen av 54 kap. 12 § rättegångsbalken föras med en övergångsbestämmelse av innebörd att regeln inte är tillämplig när det gäller fullföljd av talan mot dom eller beslut som meddelats före ikraftträdandet.

Både från de enskildas och det allmännas synpunkt är det angeläget att rättsskipningen sker så snabbt omständigheterna medger. Förslaget att dispensansökningarna skall kunna prövas av en ledamot kommer otvivelaktigt att leda till att handläggningstiderna nedbringas och öka utrymmet för den rent prejudikatbildande verksamheten. Under förutsättning att så sker huvudsakligen i okomplicerade fall har jag inte någon erinran mot förslaget i denna del. Regeln bör dock utformas så att avdelning är domför med antingen en eller tre ledamöter och inte som den föreslagna lagtexten torde medge även med två ledamöter. Jag vill dock understryka vikten av att dispensfrågan avgörs i den större sammansättningen i de fall då denna fråga i sig är av principiellt intresse. När det gäller ansökningar om resning och återställande av försutten tid samt besvär över domvilla godtar jag den föreslagna ordningen enligt vilken ärendena normalt bör prövas av tre ledamöter. Även här vill jag emellertid framhålla att tveksamma fall eller mål av principiellt intresse bör avgöras på femmannaavdelning.

Domstolsverket: Beträffande lagtextens utformning har DV följande erinran. I promemorian avvisas tanken på att högsta domstolen skulle kunna förelägga revisionskäranden eller klaganden att komplettera sin inlägga med uppgift om vari prejudikatintresset ligger. Detta har emellertid inte kommit till uttryck i förslaget. DV föreslår därför att 55 kap. 7 § och 56 kap. 7 § rättegångsbalken ändras så att detta framgår.

Svea hovrätt har ingen erinran mot förslaget.

Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten tillstyrker att en föreskrift införs om att den som söker prövningstillstånd hos högsta domstolen skall ange grunden för att tillstånd bör beviljas.

Hur pass effektivt reformen kommer att utfalla kommer emellertid att i mycket bero på den högsta instansen själv. Det är sålunda väsentligt att domstolen ålägger sig en stark restriktivitet när det gäller att gå utöver de grunder som sökanden har angivit. Det torde också vara angeläget att domstolen vid kostnadsprövningen låter brister i aktuellt hänseende från sökandeombud få påtaglig effekt när det gäller ersättningen till ombudet.

Kammarrätten vitsordar att de skäl i och för sig är för handen som i promemorian redovisas för att en motsvarande ändring inte bör genomföras när det gäller fullföljd till regeringsrätten. Det ligger dock — inte minst för regeringsrättens egen del — ett avsevärt värde i att samma förfaranderegler gäller i så stor utsträckning som möjligt med avseende på rättegången i de båda högsta domstolarna. Kammarrätten sätter i fråga om det inte är tillräckligt att de skäl som har anförts mot ändringen för regeringsrättens del

får till följd att denna domstol, särskilt när en enskild person själv för sin talan, är förhållandevis generös då det gäller att meddela prövningstillstånd för annan grund än vad som har angetts av parten. Det förordas sålunda att samma ordning genomförs för regeringsrätten som för högsta domstolen.

I specialmotiveringen (s. 39) till 54 kap. 12 § RB har syftet med de nya bestämmelserna begränsats i förhållande till den allmänna motiveringen (s. 25 f) till att i första hand gälla sådana obefogade dispensansökningar som huvudsakligen görs för att förhåla verkställigheten. Begränsningen är inte påkallad utan bestämmelsen bör ges den vidsträcktare innebörd som anges i den allmänna motiveringen. En sådan reglering hindrar inte att, om det någon gång skulle anses motiverat, föreläggande ges om komplettering av grunden för dispensansökningen.

Kammarrätten vill vidare framhålla att det är angeläget att formulären rörande fullföljd av talan från hovrätt utformas så att det av dem klart framgår att högsta domstolen kan begränsa sin prövning i tillståndsfrågan till omständigheter som har åberopats av sökanden. Om samma ordning i aktuellt hänseende införs för regeringsrättens del bör vad som har sagts nu få motsvarande tillämpning på fullföljdshänvisning från kammarrätt.

55 kap. 7 § och 56 kap. 7 § RB bör utformas så att det klart framgår att domstolen inte behöver meddela föreläggande om avhjälpande av brist i fråga om dispensgrunden, jfr promemorian s. 26 samt förslaget till 55 kap. 4 § andra stycket och 56 kap. 4 § andra stycket RB.

Rättegångsutredningen: I promemorians lagförslag sägs — — — att en kärande i revisions- eller besvärslaga *skall* (och inte som nu *bör*) närmare ange de omständigheter han åberopar till stöd för att prövningstillstånd skall meddelas.

Enligt 54 kap. 10 § RB får prövningstillstånd meddelas i två fall. Det ena är att det är av vikt för rättstillämpningen att talan prövas av HD. Av promemorians motiv framgår emellertid att det inte räcker med att ange denna omständighet. Att någonting mera kan krävas av den enskilde anses troligen ligga i lagens krav på att käranden skall *närmare* ange vad han åberopar. Att lagtexten skall tolkas på det angivna sättet anser vi inte vara oemotsägligt.

Vi vill i detta sammanhang tillägga att vi betvivlar att utbytet av ordet *bör* mot ordet *skall* kommer att leda till någon mera betydande förbättring av revisions- och besvärslagornas innehåll på den berörda punkten. Att man ställer ökade krav på käranden kan vi emellertid godta, även om det skäl som i promemorian anförs härför (nederst på sidan 25) närmast går i motsatt riktning. Att den enskildes intresse — som det påstås — inte skall tillmätas någon betydelse är en dålig bakgrund för att ställa ökade krav på honom.

En annan innebörd av förslaget är enligt motiven att dispensfrågan skall tas upp till prövning även i det fall att dispensgrunden är bristfälligt angiven, dvs. utan att kärande ges möjlighet att komplettera sin inläga. Den ordningen är kanske välbehövlig, men den torde sakna stöd i lag. Av 55 kap. 7 § och 56 kap. 7 § får i stället anses framgå att käranden skall ges tillfälle att inkomma med behövliga kompletteringar.

Domareförbundet: I samband med tillkomsten av 1971 års fullföljdsregler uttalade departementschefen, att HD inte borde vara under alla omständigheter bunden av de skäl klaganden anfört samt att det därför inte kunde generell föreskrivas påföljd för underlåtenhet att ange dispensgrund och att ovillkorlig skyldighet att ange sådan grund då inte heller bor-

de föreskrivas (prop. 1971:45 s. 94). Utvecklingen efter 1971 ger, som närmare beskrivs i promemorian, fog för att i dag ifrågasätta ett dylikt ställningstagande. Arbetsgruppen föreslår nu att skyldighet att ange dispens-skal förenas med en regel att HD äger begränsa prövningen till skäl som klaganden anför. Detta förslag kan visserligen synas svårförenligt med ett bibehållande av HD:s ex officioprövning. Det ter sig emellertid i praktiken rimligt att begära att den som klagat till högsta instans preciserar de skäl som enligt hans mening medför att dispensgrund föreligger. Att det därvid inte är tillräckligt att hänvisa till lagens bestämmelser om prövningstillstånd är självklart. Det kan möjligen ifrågasättas om detta ändå inte borde komma till klart uttryck i 55:4 andra stycket och 56:4 andra stycket. Det förhållandet att HD som regel kan nöja sig med att pröva de anförda dispens-skälen eller avslå ansökan som inte är närmare motiverad torde medföra en väsentlig fördel i effektivitetshänseende.

När det gäller möjligheten att erhålla prövningstillstånd på grund av synnerliga skäl synes förslaget i huvudsak överensstämma med den praxis som redan nu tillämpas i HD.

Reglerna i 55:7 och 56:7 torde böra jämkas så att det framgår att föreläggande inte behöver utfärdas i fråga om utebliven motivering för prövnings-tillstånd.

Det kan ifrågasättas om den föreslagna lydelsen av 54:12 bör kompletteras av en övergångsbestämmelse med innehåll att 54:12 ej skall tillämpas beträffande avgörande av hovrätt som meddelats före 1.7.1981.

Revisionssekreterareföreningen: Under rubriken "Dispensansökningars innehåll" föreslås att revisionskäranden resp. klaganden *skall* ange de omständigheter som åberopas till stöd för prövningstillstånd. Denna skärpning tillstyrks på de i promemorian angivna grunderna. HD:s möjlighet att bevilja dispens på grunder som inte har åberopats av den ändringssökande bör kvarstå. Särskilt i specialmål är det inte ovanligt att domstolarna har en långt gående officialprövning. I sådana mål kan det inte krävas att revisionskäranden resp. klaganden uttömmande skall ange skälen för dispens. Därför måste HD även i fortsättningen i många specialmål avgöra frågan om dispens på grundval av domstolens egen kännedom om rättsläget på ifrågavarande område.

Såsom uttalats i promemorian (s. 11 och 25) skall HD vid dispensprövningen inte vara bunden av vad klagande åberopat som skäl för prövnings-tillstånd. HD skall som prejudikatinstans verka för den rättsbildande verksamheten i princip oberoende av den enskilda partens förmåga att ange prejudikatskäl. Detta bör med hänsyn till den föreslagna och ovan tillstyrkta ändringen i 55 kap. 4 § andra stycket RB och motsvarigheten i 56 kap. RB komma till positivt uttryck. Den föreslagna nya 12 § i 54 kap. RB, enligt vilken behandlingen av frågor huruvida prövningstillstånd skall meddelas får begränsas till omständigheter som har åberopats av sökanden, ger enligt föreningens uppfattning inte tillräckligt tydligt uttryck åt den ovan uttalade grundsatsen. Föreningen föreslår därför att 54 kap. 12 § RB istället erhåller följande lydelse: "Vid behandling av frågor huruvida prövningstillstånd skall meddelas får Högsta domstolen även beakta omständigheter som inte har åberopats av sökanden."

Av vikt synes vara vad som anförts (s. 26) för de fall att dispensgrund inte anges. Föreningen anser inte att parten obligatoriskt bör ges tillfälle till komplettering. Ansökningen bör under alla förhållanden prövas i sak. Det kan antas att det därvid inte kommer att göras någon skillnad mellan mål i vilka inlagan till HD – trots lagens föreskrift – saknar angiven dispensgrund och sådana i vilka grunder utan bärkraft angivits.

Vad sedan gäller frågor om dispens enligt 54 kap. 10 § 2 RB torde det ligga i sakens natur att sådant prövningstillstånd alltså bör kunna meddelas oavsett om det är part, revisionssekreterare eller ledamot som upptäcker anledning därtill.

Om 54 kap. 12 § RB får den lydelse som föreslås i promemorian bör en övergångsbestämmelse övervägas. Nya processrättsliga regler tillämpas om inte annat sägs även i mål som har anhängiggjorts före lagändringen. Verkan av en processhandling anses emellertid allmänt böra bedömas efter de lagregler som gällde när den företogs. Mot denna bakgrund vill föreringen sätta i fråga om det är möjligt att tillämpa den i promemorian föreslagna regeln i mål där talan har fullföljts till HD före ikraftträdandet. Revisionskärande och klagande har ju enligt nu gällande regler inte någon skyldighet att ange skälen för prövningstillstånd. Av praktiska skäl bör tidpunkten för hovrättens dom hellre än tidpunkten för fullföljdsinlagans ingivande vara avgörande för frågan om äldre eller ny lag skall tillämpas. Övergångsbestämmelserna till RB föreslås därför kompletterade med en regel att 54 kap. 12 § RB inte skall tillämpas i mål eller ärende där hovrätten har meddelat dom eller beslut före den 1 juli 1981.

5 Domförhet vid dispensprövningen

Högsta domstolen: Av de förslag som läggs fram i promemorian i syfte att minska HD:s arbetsbörda när det gäller andra uppgifter än prejudikatbildningen är det framför allt förslaget att dispensansökningar skall kunna prövas av en ledamot som är av intresse. Övriga förslag kommer otvivelaktigt att bidra till att angivna syftet nås, men man måste räkna med att de varken var för sig eller ens sammantagna medför någon mera betydande minskning av arbetsbördan. Däremot finns det utsikter att ett förfarande som innebär att vissa dispensansökningar prövas av en ledamot efter föredragning av en revisionssekreterare kan ge ledamöterna betydligt mera tid till den dömande – och sålunda i princip prejudikatbildande – verksamheten. Med en lämplig utveckling av formerna för samverkan mellan föredragande och ledamot bör detsamma i viss utsträckning gälla även föredragandenas verksamhet. Däremot torde arbetsbördan för kanslipersonalen inte minska. Under en övergångstid, medan den nuvarande balansen avarbetas, kan tvärtom en viss personalförstärkning på avdelningskanslierna bli nödvändig.

Ett viktigt krav på rättsskipningen måste vara att den är så snabb som hänsynen till rättssäkerheten medger. De senaste årens ökande tillströmning av mål till HD och den på grund därav växande balansen medför att den slutliga handläggningen av många mål försenas. Detta innebär att i tvistemål den slutligt vinnande parten får vänta allt längre tid på att komma till sin rätt resp. att i brottmål verkställigheten av slutlig dom, som är fällande, fördröjs. I den betydande andel av målen vari dispensansökningen saknar varje utsikt att vinna bifall framstår olägenheterna av en sådan försening med särskild tydlighet. Men det är naturligtvis inte mindre allvarligt, att handläggningen av de dispenserade målen fördröjs och att det alltså tar längre tid innan prejudikat kan komma till stånd i olika rättsfrågor. Om förfarandet vid prövningen av dispensansökningar förenklas, bör detta leda till att den genomsnittliga handläggningstiden förkortas.

När det gäller att ta ståndpunkt till det angivna förslaget med hänsyn till

parternas rättssäkerhet gör sig något olika synpunkter gällande beträffande de skilda dispensgrunderna. Såvitt angår prövningen av huruvida ett mål är lämpat som underlag för prejudikatbildning kan inga betänkligheter föreligga mot att låta vissa dispensansökningar prövas av en enda ledamot, under förutsättning att de fall då detta får ske avgränsas på lämpligt sätt. En sådan avgränsning kan ske genom bestämmelser i arbetsordningen. Parterna har uppenbarligen i regel inte intresse av prejudikatfrågan som sådan. En prejudikatsdispens kan exempelvis meddelas i syfte att slå fast att hovrättens avgörande är riktigt. För den vinnande parten innebär emellertid detta att han får vänta på att komma till sin rätt. Om man genom att minska HD:s arbete med dispensprövningen kan ägna mera tid åt de framsläppta målen, blir slutresultatet till fördel för prejudikatbildningen.

Allvarligare från de enskilda parternas synpunkt kan förslaget synas vara när fråga är om den andra dispensgrunden, nämligen när det föreligger synnerliga skäl att talan prövas av HD, såsom att grund för resning föreligger eller domvilla förekommit eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag. Till en början må emellertid framhållas att i förhållande till det stora antalet dispensansökningar är fall när denna dispensgrund verkligen föreligger sällsynta. Det är också rimligt att så är fallet. Sökandens talan har tidigare prövats i minst två instanser. Hovrätterna är väl lämpade att i princip utgöra sista instans vid den sakliga prövningen. Härtill kommer, att om en sådan dispensgrund som det nu är fråga om verkligen föreligger, detta förhållande jämförelsevis lätt kan påvisas av den missnöjda parten. Det bör i detta sammanhang också understrykas, att revisionssekreterarna har flerårig domarerfarenhet från tingsrätt och hovrätt och är väl lämpade att bedöma frågor av detta slag. Likaledes under förutsättning att de fall då dispensfrågan skall prövas av en ledamot avgränsas på lämpligt sätt kan inte heller när det gäller nu ifrågakvarande dispensgrund hinder anses föreligga att dispensfrågan prövas av en enda ledamot.

Vad angår det antal ledamöter som skall handlägga dispensfrågor står valet i praktiken mellan en och tre ledamöter. Skulle två ledamöter delta i avgörandet, uppkommer omröstningsproblem. En modell att lösa dessa finns i och för sig i 24 § lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden. Där föreskrivs om behandlingen i hovrätt av fråga om prövningstillstånd, enligt den lagen, att hovrätten består av två ledamöter och att om en av dem vill bevilja prövningstillstånd, hans mening gäller som hovrättens beslut. I HD borde i en sådan situation målet i stället tas upp på tremannaavdelning. Situationen torde emellertid ej behöva regleras i lagtexten. Det får anses tillräckligt att i HD:s arbetsordning endast alternativet med en och tre ledamöter anges.

Som framgår av det förut anförda är det av stor betydelse vilka dispensansökningar som skall få prövas av en enda ledamot. Utgångspunkten bör vara, att så får ske om det inte råder någon tvekan om antingen att ansökningen skall avslås eller att den skall bifallas. I första hand bör det ankomma på föredraganden att ta ställning härtill. Finner han det tveksamt om dispens bör beviljas eller avslås, bör han föredra ansökningen direkt på tremansavdelning. Är det emellertid enligt föredragandens mening klart, antingen att ansökningen skall beviljas eller att den skall avslås, föredrar han ansökningen för en ledamot. Denne kan naturligtvis ändå finna saken tveksam eller i allt fall att den såsom principiellt betydelsefull bör diskuteras med flera ledamöter och skall då själv hänskjuta ansökningen till prövning av tremansavdelning. Är det däremot enligt hans mening klart, hur frågan skall avgöras, meddelar han själv beslutet.

Regeringsrätten (majoriteten): Systemet med prövningstillstånd infördes som allmän princip på förvaltningsrättsskipningens område först 1972. Systemet var då oprövat på detta område och hur det skulle komma att verka i fråga om förvaltningsmålen kunde inte närmare överblickas. Erfarenheter har naturligtvis vunnits efter hand som det nya förfarandet praktiserats, men någon utvärdering av systemets tillämpning under de gångna åren har inte skett. I det remitterade förslaget anföras att det finns flera skäl som talar för att systemet för fullföljd till högsta domstolen ses över i sin helhet. Skäl kan anföras för att även ordningen för fullföljd till regeringsrätten bör bli föremål för en samlad översyn i lämpligt sammanhang.

Arbetsgruppens förslag om en minskning av antalet ledamöter vid prövning av dispensansökningar är för högsta domstolens del ytterst betingat av den kraftiga ökning av antalet mål i domstolen, främst dispensmålen, som har ägt rum på senare år. För regeringsrättens del har måltillströmningen inte företett samma oroande utveckling som i högsta domstolen och regeringsrätten har därför inte heller samma behov som högsta domstolen av att kunna arbeta med färre antal ledamöter på dispensavdelning än vad som gäller enligt nuvarande ordning.

Givetvis kan utvecklingen i fråga om måltillströmningen bli ogynnsammare i framtiden. En ökad tillströmning kan sålunda väntas i samband med att länsrätterna avarbetar sin nu mycket stora balans av oavgjorda skattemål samt i anslutning till 1981 års allmänna fastighetstaxering. Vidare kommer troligen antalet överklagade förhandsbesked i taxeringsfrågor att öka betydligt som en följd av riksdagens beslut att införa en allmän skatteflyktsklausul. Ökningen kan dock väntas åtminstone delvis komma att motsvaras av den minskning som föranleds av att det efter den 1 januari 1981, fränsett övergångsfallen, krävs prövningstillstånd för att fullfölja kommunalbesvär till regeringsrätten.

Det sagda kan i och för sig anföras som skäl för att — inför möjligheten av en eventuell framtida ökning av arbetsbelastningen för regeringsrättens ledamöter till en oacceptabel nivå — skapa förutsättningar för att låta dispensavdelning också för regeringsrättens del vara domför med en ledamot. Härvidlag bör emellertid beaktas att målen i regeringsrätten såsom framhålls i promemorian rör en mängd olika rättsområden och att behovet av prejudikat inte är så lätt att överblicka. Ledamot ställs under sina första år i regeringsrätten ofta inför rättsfrågor av ett slag som han inte mött i sin tidigare verksamhet. Den nuvarande kollegiala sammansättningen innefattar en garanti för enhetlig och kvalificerad bedömning av frågan i vilka fall prövningstillstånd bör meddelas. Angivna förhållanden medför att det beträffande det helt övervägande antalet dispensansökningar i regeringsrätten inte framstår som en tillfredsställande ordning att låta dispensfrågan avgöras av en ledamot.

Även i regeringsrätten förekommer emellertid en del dispensmål som utan olägenhet skulle kunna avgöras i en mindre kvalificerad sammansättning, t.ex. enklare skatte- och körkortsmål där det från början står alldeles klart att skäl för prövningstillstånd ej föreligger. Här kan även nämnas stundom förekommande serier av dispensmål av likartad beskaffenhet, exempelvis mål rörande allmän fastighetstaxering. Sedan ett av målen avgjorts, kan behandlingen av de övriga målen ofta bli helt rutinmässig. Den arbetsbesparing som skulle vinnas om mål av nu avsett slag fick avgöras av regeringsrätten på avdelning bestående av en ledamot skulle dock bli ganska ringa. Uppskattningsvis torde högst en femtedel av ledamöternas arbetstid ägnas åt prövningen av dispensansökningar. År 1979 tog föredrag-

ningen av dispensmålen i anspråk 632 timmar av den totalt till 1 610 timmar uppgående föredragningstiden eller således cirka 40 procent av denna tid.

Alla dispensmål föredrages i sin helhet på avdelning. Ledamöterna läser aldrig något tryck i förväg. Varje mål kontrollläses efter föredragningen av en ledamot. I sådana dispensmål av enkel beskaffenhet, beträffande vilka föreslagna domförhållsregler skulle kunna få aktualitet, består eftergranskningen i huvudsak av att kontrollanten tar del av underinstansernas domar och besvaren i regeringsrätten samt aktens innehåll i övrigt i den mån det behövs, medan övriga ledamöter främst gör sin insats under föredragningen och vid målets återställning. Regeringsrätten som i annat sammanhang överväger sin framtida organisation och sina arbetsformer har inte några planer på att behandla dispensmålen på annat sätt. Tidsvinsten skulle således inskränka sig till inbesparad sessionstid för de ledamöter som inte är kontrollanter. Mål tillhörande ifrågavarande kategori kräver normalt mycket kort tid för föredragning och återställning. Det är svårt att uppskatta hur stor denna besparing skulle bli, men den kan inte vara så stor att den tar över de skäl som ovan anförts om värdet av den nuvarande ordningen i regeringsrätten.

Regeringsrätten utgår vid sitt ställningstagande — — — från dels att det för regeringsrättens vidkommande inte för närvarande föreligger något av arbetsläget betingat behov av en minskning av antalet ledamöter vid behandling av frågor om prövningstillstånd, dels att det synes tveksamt om införandet av en sådan ordning skulle ge några rationaliseringseffekter av betydelse och dels att den kollegiala sammansättningen av dispensavdelning i regeringsrätten i sig innefattar en garanti för enhetligt och kvalificerat bedömande av fråga om prejudikatintresse föreligger. En sammanvägning av dessa faktorer leder till att regeringsrätten starkt ifrågasätter lämpligheten av att utan mera ingående överväganden företaga så genomgripande ändringar i de för regeringsrätten gällande reglerna om domförhet i dispensmål som det remitterade förslaget innebär. Regeringsrätten kan därför inte biträda förslaget i denna del. Frågan om en eventuell ändring av dessa regler bör lämpligen anstå till en kommande översyn av systemet för fullföljd till regeringsrätten.

Regeringsråden Wieslander, Körlof, Lidbeck, Reuterswärd och Brodén är av skiljaktig mening: Majoriteten har belyst de skillnader som finns mellan högsta domstolen och regeringsrätten i fråga om målens beskaffenhet, arbetssätt, m.m. Vidare har framhållits att arbetsläget i regeringsrätten för närvarande inte kräver någon minskning av antalet ledamöter vid behandling av frågor om prövningstillstånd. Man har också pekat på att den kollegiala sammansättningen av dispensavdelning i regeringsrätten i sig innefattar garanti för ett enhetligt och kvalificerat bedömande av frågorna om prejudikatsintresse föreligger. Även med beaktande av dessa synpunkter anser vi att det finns visst utrymme för och kan uppkomma behov av att pröva förslaget med en ledamot på dispensavdelning. Vi har därför inte något att erinra mot att det även för regeringsrättens del öppnas möjlighet att avgöra enklare dispensmål med endast en ledamot. I vilken utsträckning denna möjlighet kommer att utnyttjas får bli beroende på olika faktorer såsom måltillströmningen, arbetsläget i övrigt m.m.

Regeringsrådet Mueller är av skiljaktig mening: Sedan mycket länge gäller som grundläggande princip för organisationen av en domstol som är högsta instans att domstolen i all sin dömande verksamhet skall ha en kollegial sammansättning. Detta har gällt såväl när domstolen har prövat målen i sak som när domstolen avgjort frågor om prövningstillstånd (Jfr i sist-

nämnda hänseende bl.a. SFS 1915:139 jfr med 137, NJA II 1943 s. 43, SFS 1958:115 och prop. 1958:32 s. 52. Se även domstolskommitténs betänkande Fullföljd av talan m.m. SOU 1969:41 särskilt s. 58 och 59). Här föreligger alltså en långvarig rättstradition. Denna tradition måste anses vara av väsentlig betydelse för bl.a. tilltron till dessa domstolars verksamhet.

Liksom hittills talar starka principiella skäl för att en domstol som är högsta instans i all sin dömande verksamhet måste ha en kollegial sammansättning. Sålunda kan man endast genom en sådan sammansättning generellt skapa förutsättningar för en så allsidig och fullständig bedömning som samhället och de rättssökande har rätt att kräva av en högsta instans. Inte minst gäller detta eftersom utvecklingen i samhället går mycket snabbt och ställer domstolarna inför ständigt nya problem vid tillämpning av såväl äldre lagstiftning som den nya lagstiftning som tillkommer i anledning av utvecklingen eller för att möta en icke önskad utveckling. För regeringsrättens del får i detta sammanhang som ett exempel åberopas den nya lagen (1980:865) om skatteflykt.

En kollegial sammansättning vid all dömande verksamhet torde också uppfattas som en klart bättre garanti för högsta domstolens och regeringsrättens integritet än en ordning med ensamdomare.

Vidare bör framhållas att högsta domstolens och regeringsrättens huvuduppgift numera är att vägleda rättstillämpningen. Det är alltså mycket viktigt att dessa domstolar vid sina egna avgöranden tillämpar så långt möjligt enhetliga principer. Om dessa domstolar – som alltid är uppdelade på flera av varandra oberoende avdelningar – skall kunna uppfylla detta krav på enhetlighet är det nödvändigt att de i sin dömande verksamhet har en kollegial sammansättning. Det torde nämligen knappast vara möjligt för varje enskild ledamot att i alla situationer ensam ha en tillräcklig överblick över domstolens hela verksamhetsområde och över alla avgöranden som domstolens skilda avdelningar meddelar. Detta skulle gälla alldeles särskilt om förslagen i Ds Ju 1980:12 förverkligas. Enligt dessa skulle nämligen flertalet avgöranden beslutas av ensamdomare. Förslagen innebär ju att huvudparten av alla frågor om prövningstillstånd skall avgöras av en avdelning som består av endast en ledamot, vilket i sin tur faktiskt skulle innebära att vardera domstolen i betydande omfattning skulle arbeta på ett 20-tal avdelningar.

För en kollegial sammansättning talar också i vad avser såväl högsta domstolen som regeringsrätten den konstitutionella roll som dessa domstolar har (jfr 11 kap. 11 och 14 §§ samt 12 kap. 3 och 8 §§ regeringsformen).

För att de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna skall kunna fylla de uppgifter som anförtratts dem är det mycket väsentligt att deras verksamhet vinner allmän tilltro. Att de högsta instansernas avgöranden alltid beslutas av ett kollegium torde vara av stor betydelse för att nå och ständigt befästa en sådan tilltro.

I det föregående har anförts en rad skäl för att högsta domstolen och regeringsrätten skall ha en kollegial sammansättning i sin dömande verksamhet. Det anförda gäller i fråga om all dömande verksamhet, alltså bl.a. även vid avgörande av frågor om prövningstillstånd. Utöver det anförda bör beträffande avgöranden av frågor om prövningstillstånd framhållas att det är genom beslut i frågor om prövningstillstånd som högsta domstolen och regeringsrätten avgör inom vilka rättsområden som prejudicerande domar och beslut behövs. Avgöranden av frågor om prövningstillstånd blir alltså av grundläggande betydelse för att domstolarna skall kunna fullgöra

sin huvuduppgift att vägleda rättstillämpningen. Såsom domstolskommittén uttalat i SOU 1969:41 s. 58 är prövningen av frågan om prövningstillstånd skall ges eller ej knappast mindre viktig än den prövning som sker sedan prövningstillstånd meddelats. Enligt kommittén gäller detta såväl ur allmän synpunkt som ur synpunkter av parternas intressen. Även det senast anförda talar enligt min mening bestämt för att högsta domstolen och regeringsrätten vid avgörande av frågor om prövningstillstånd alltid skall ha en kollegial sammansättning. Den omständigheten att ett stort antal av de uppkommande frågorna om prövningstillstånd för en domare eller föredragande kan förefalla att vara lätta att avgöra kan inte föranleda en annan bedömning. Som ytterligare skäl mot förslaget att en domare skall få behandla vissa frågor om prövningstillstånd ensam får här åberopas att det inte är möjligt att utforma en tillräckligt tydlig generell regel om hur man skall avgöra vilka prövningstillståndsfrågor som är tillräckligt lätta för att de skall få behandlas av en domare.

Skulle flertalet frågor om prövningstillstånd – såsom förutsattes i Ds Ju 1980:12 – komma att avgöras av ensamdomare, kommer detta att få till konsekvens att det blir ännu svårare för varje enskild domare att skaffa sig en god överblick över aktuella problem och avgöranden inom domstolens verksamhetsområde, eftersom domaren då skulle komma att delta vid avgörande av ett mycket mindre antal frågor om prövningstillstånd än f.n.

Med kollegial sammansättning avses i det föregående att minst tre ledamöter deltar i avgörandet. Om endast två ledamöter deltar måste nämligen alltid någon ledamot erhålla utslagsröst, vilket ju innebär att avgörandet ytterst ligger i denne ende ledamots hand.

Justitiekanslern: Vad gäller dispensprövningen bör understrykas att eftersom syftet med denna i huvudsak endast är att utvälja lämpliga prejudikatmål, rättssäkerhetsfrågorna inte står i förgrunden. Flertalet fullföljda mål lämpar sig inte för prejudikat, och detta torde i allmänhet stå klart utan någon mera ingående prövning. Det bör enligt min mening vara tillräckligt att dispensprövningen i sådana fall utförs av en ledamot. Naturligtvis förekommer även ett – ehuru långt mindre – antal fall då dispensprövningen är mera krävande och då två eller tre ledamöter bör delta. Särskilt torde för uppnående av kontinuitet och balans i prejudikatmaterialet vara nödvändigt att prövningstillstånd inte beviljas utan kollegialt samråd. Bestämmandet av grunderna för hänskjutande av dispensfrågor till avdelning med två eller tre ledamöter bör kunna anförtros åt de högsta domstolarna själva.

Inte heller i övrigt föranleder förslagen i fråga om prövningstillstånd någon erinran från min sida. Jag har dock svårt att förstå de i betänkandet (s. 27) anförda skälen mot att för förvaltningsprocessens del uppställa de strängare krav på dispensansökningarnas innehåll som föreslås för civil- och straffprocessen. Enligt min mening bör i förvaltningsprocesslagen företas ändringar motsvarande den föreslagna 54 kap. 12 § och ändringarna i 55 kap. 4 § och 56 kap. 4 § rättegångsbalken.

Domstolsverket: I fråga om regeringsrätten kan – med beaktande av rättsområdets vidd och ledamöternas varierande bakgrund – viss tveksamhet råda när det gäller lämpligheten av de föreslagna domförhållsreglerna vid dispensprövningen. Vid tillstyrkan av förslaget i denna del har DV – i likhet med arbetsgruppen – utgått från att den större sammansättningen blir den normala. Även beträffande regeringsrätten bör frågan om prövningstillstånd i lämpligt sammanhang bli föremål för nya överväganden.

Svea hovrätt: Utmärkande för prövning i överinstans har bl.a. varit att

denna skett i en kollegial sammansättning. Det har ansetts vara särskilt värdefullt att målen kunnat penetreras vid överläggning mellan flera domare. Även om prövning av dispensansökningar kan ses som en "sorterings-verksamhet" och inte har samma karaktär som egentlig dömande verksamhet så har den många gemensamma drag med den dömande verksamheten. Allmänheten torde också i stor utsträckning uppfatta HD som sista instans i ett treinstanssystem. Det kan därför från olika synpunkter finnas goda skäl för en ordning som den nuvarande.

— — — — —

Det finns onekligen många fall där prövning av endast en ledamot i och för sig kan synas tillräcklig. Emellertid har som tidigare berörts överläggning i en kollegial sammansättning ett särskilt värde. Överläggning kommer naturligtvis att ske med föredraganden men en sammansättning med två eller flera justitieråd ger större säkerhet för en riktig bedömning.

Tanken på en ordning med dispensprövning av två ledamöter har avvisats i förslaget, enär en sådan lösning inte anses ge de vinster ur arbetssynpunkt som man vill nå. Hovrätten anser emellertid — mot bakgrund även av de erfarenheter hovrätten har av sådan prövning enligt småmålslagen — att en sådan lösning förtjänar att övervägas ytterligare. På de skäl som anförts i promemorian vill hovrätten dock inte motsätta sig förslaget att dispensprövning skall kunna göras av *en* ledamot.

— — — — —

Enligt hovrättens mening bör, bl.a. mot bakgrund av stadgandet i 11 kap. 4 § regeringsformer, frågan om domförheten vid dispensprövningen bestämmas i lag. Det kan vidare ifrågasättas om inte huvudregeln bör vara att avdelning vid behandling av fråga om prövningstillstånd är domför med tre ledamöter, dock att — om tvekan inte råder om hur frågan bör bedömas och den ej är av principiell betydelse — prövningen kan ske av *en* ledamot.

Hovrätten över Skåne och Blekinge: Hovrätten anser lika med arbetsgruppen att dispensprövningen bör kunna inskränkas till att avse av sökanden angivna grunder. Om man utan ingripande i hela fullföljdssystemet skall kunna nedbringa arbetsbördan för HD:s ledamöter, är det naturligt att ändra reglerna för dispensprövningen och domförheten därvid. Även om det för många fall är tillfyllest att prövningen görs av en ledamot torde en sådan nedskärning kunna medföra vissa nackdelar. I en del fall torde målet behöva hänskjutas till prövning av tre ledamöter och sålunda få föredragas på nytt. Därigenom elimineras en ej obetydlig del av besparingseffekten. Om dispensprövningen istället alltid görs av två ledamöter undgår man att målet kommer att föredragas två gånger. Redan härigenom blir det en god besparing, måhända jämförbar med arbetsgruppens förslag. En sådan ordning skulle även medföra fördelar i andra hänseenden. Sålunda skulle därigenom tillgodoses det av arbetsgruppen anmärkta behovet för en ledamot att kunna diskutera målet med en kollega. Vidare behöver man inte hysa farhågor beträffande prövning av inhibition och tvångsmedel i sådan sammansättning. Om sammansättningen bestäms till två ledamöter behövs naturligtvis kompletterande stadgande om att dispens skall ges om någon av ledamöterna finner detta.

Kammarrätten i Stockholm: Förslagen är inte problemfria. Om en domare ensam har att avgöra dispensfrågan blir naturligtvis trycket på honom större än om han är en av medlemmarna i ett tremannakollegium. På ena sidan gäller det för honom att fatta sina avgöranden så att inte alltför många dispenser meddelas, eftersom i annat fall vinsterna av reformen snabbt skulle konsumeras genom att belastningen i femmannasammansätt-

ning skulle öka. På andra sidan får inte ett alltför begränsat antal mål släppas upp till prövning till nackdel för prejudikatbildningen. Mellanlösningen att hänskjuta dispensfrågan till tre justitieråd bör naturligtvis inte heller tillgripas i stor utsträckning, om reformen skall ge vinster av verklig betydelse. Självfallet måste vederbörande justitieråd kunna ha avsevärt utbyte av samråd med den revisionssekreterare som föredrar dispensfrågan. Det står dock klart att både erfarenheten och kompetensen i övrigt hos dessa tjänstemän kan variera avsevärt.

Högsta domstolen torde själv bäst kunna bedöma den aktuella frågan. Kammarrätten har alltså inte anledning att i denna del motsätta sig att den lösning väljs som högsta domstolen vid en samlad bedömning finner mest ändamålsenlig.

Om förslaget genomförs, framstår det som lämpligt att högsta domstolen i sin arbetsordning, inom ramen för 11 kap. 4 § RF, ger de närmare riktlinjer som är möjliga att meddela rörande när tremannasammansättning bör väljas.

När det gäller regeringsrätten erinras om — — — värdet av lika regler för de båda högsta instanserna. I övrigt instämmer kammarrätten i vad som sägs (s. 32) i promemorian om att man måste räkna med att tremannasammansättning skulle komma att behövas i ett stort antal mål. Det är väsentligt att prejudikatbildningen inte blir lidande på det breda ansvarsområde som är regeringsrättens. Det måste sålunda många gånger vara förenat med avsevärda svårigheter och kräva betydande insikter i ämnesområdet för att avgöra i vilka mål inom det vidsträckta skatteområdet som prejudikatdispens är motiverad. Det kan därför inte uteslutas att tremannasammansättningen blir den vanligare formen för regeringsrättens del. Det får ankomma på denna domstol att, lika som högsta domstolen, i sin arbetsordning ge de närmare riktlinjer som är möjliga.

Inte heller när det gäller regeringsrätten anser sig kammarrätten böra motsätta sig att den lösning väljs som regeringsrätten själv vid en samlad bedömning anser mest ändamålsenlig. — — —

I detta sammanhang kan framhållas att den fyramannasammansättning, som för närvarande är möjlig för regeringsrättens del om tre av ledamöterna är ense om slutet, torde vara förenad med nackdelar i praktiken. Det sätts därför — och i enhetlighetens intresse — i fråga om inte regleringen bör avskaffas.

Domareförbundet: För att dispensprövning skall kunna ske med endast en ledamot bör som förutsättning uppställas att de fall som på detta sätt kan prövas blir avgränsade på ett tillfredsställande sätt. Dispensprövningen av HD i sammansättningen en ledamot bör endast komma ifråga i de klara och okomplicerade fallen, dvs. de fall där det ej råder någon tvekan om antingen att ansökningen skall avslås eller att den skall bifallas. Med hänsyn till att en mycket stor del av dispensansökningarna är klara fall torde den föreslagna ordningen kunna bli ett verksamt medel att nedbringa målbalansen och ge domstolen tid för dess väsentligaste verksamhet. Avgränsas enledamotsfallen på lämpligt sätt synes vägande skäl från rättssäkerhetssynpunkt ej heller kunna riktas mot förslaget. Förbundet vill därför tillstyrka förslaget i denna del.

Advokatsamfundet: Mot arbetsgruppens förslag om ändrade domförhållsregler har samfundet invändningar endast i ett hänseende. Samfundet vill sålunda uttala tvekan beträffande förslaget om högsta domstolens domförhet vid dispensprövningen. Det kan visserligen sägas att avslag på en dispensansökan formellt ej innebär någon rättsförlust för den part som

begärt prövningstillstånd, eftersom parten inte har någon rätt att få sin sak prövad på nytt annat än om det föreligger synnerliga skäl för sådan prövning enligt 54 kap. 10 § första stycket 2 RB. Emellertid är det samfundets erfarenhet, som också bestyrks av det synnerligen stora antalet fall där prövningstillstånd inte meddelas, att allmänheten och möjligen i vissa fall även deras rådgivare, upplever dispensansökan såsom ytterligare en möjlighet att komma till vad parten anser vara hans rätt. För den enskilde upplevs ofta en vägrad dispens som en rättsförlust.

Samfundet vill därför i första hand förorda att man söker uppnå den med arbetsgruppens förslag avsedda minskningen i måltillströmningen genom att i lagtexten klarare understryka att vi har ett tvåinstanssystem och att högsta domstolens prövning är begränsad till prejudikatsintressen och sådana fall där synnerliga skäl föreligger. Nu föreslås den ändringen i 55 kap. 4 § andra stycket RB att käranden i revisionsinlagan skall ange de omständigheter han åberopar till stöd för prövningstillstånd. Något av den önskade effekten kunde eventuellt nås genom att i den bestämmelsen göra en direkt hänvisning till 54 kap. 10 § RB, men helst borde en ännu tydligare markering ske.

Till dess allmänheten bibringats en riktig uppfattning om förutsättningarna för en prövning i högsta domstolen kommer det att uppfattas såsom en fråga om den enskildes rättssäkerhet hur dispensprövning sker. De former i vilka domstolarna fattar sina beslut har enligt samfundets erfarenhet stor betydelse för allmänhetens förtroende. Från denna synpunkt ställer sig samfundet tveksamt till att dispensprövningen sker med endast en domare.

Prövning är stundom påkallad för att rätta förbiseende, misstag eller felaktig lagtillämpning som påverkat utgången i hovrätten eller för att på annat sätt tillgodose ett berättigat enskilt intresse. Dessa fall kan vara svåra att urskilja i mängden av mindre välgrundade ansökningar. Det är ett rättssäkerhetsintresse att systemet ger trygghet för att dessa fall uppmärksammas utan att det därför blir så betungande att balanser uppstår.

Det förhållandet att dispens ej meddelas har understundom en rättsskapande effekt därigenom att hovrättens dom står fast och blir vägledande. Även i detta fall kan det understundom vara ett rättssäkerhetsintresse att i prövningen deltagit mer än en ledamot.

I avvägningen mellan rättssäkerhetsintresset och de synnerligen beaktansvärda skäl arbetsgruppen åberopat till stöd för förslagen skulle samfundet sålunda vilja lägga en något större vikt vid rättssäkerhetsintresset. Samfundet är medvetet om att lagen endast skulle ange minimigränser och att begränsningar skall kunna föreskrivas i en av högsta domstolen antagen arbetsordning. Trots detta vill samfundet föreslå att minimigränsen höjs för domförhet vid dispensprövningen.

Den lösning som samfundet närmast skulle vilja förorda är den som arbetsgruppen berör, nämligen att – i stället för en ledamot – två ledamöter läser handlingarna och prövar dispensfrågan. Skulle de två ledamöterna komma till olika uppfattning kan antingen den lösningen tänkas att prövningstillstånd meddelas eller alternativt att ytterligare en ledamot läser handlingarna, i vilket fall man uppnår samma resultat som beskrivits på sid 31 i betänkandet. Samfundet hyser den förhoppningen att arbetsgruppens övriga förslag kommer att medföra en ej oväsentlig förbättring av arbetsläget i högsta domstolen så att utrymme finns även för detta förslag.

Revisionssekreterareföreningen: Föreningen ansluter sig till anvisade lösningar och föreslagna lagändringar i fråga om HD:s domförhet. Det bör

dock framhållas att i specialmålen och i andra vidlyftiga mål torde dispensfrågan endast undantagsvis komma att avgöras av en ledamot. Detta kommer främst i fråga i de fall föredraganden bedömer utgången av dispensprövningen som given. Många mål är däremot tämligen komplicerade och innehåller så pass tveksamma frågor att det från början är helt klart att dispensfrågan bör avgöras i en större sammansättning. Givetvis kommer det även att uppstå situationer där föredraganden blir tveksam när det gäller valet av HD:s sammansättning. Om föredraganden bedömer det som säkrast att föredra ett mål för prövningstillstånd inför en större sammansättning är det viktigt att denna möjlighet alltid står öppen.

6 Domförhet vid prövningen av resningsansökningar m.m.

Högsta domstolen: Förslaget upptar även ändrade regler om avdelningens domförhet vid prövning av ansökningar om resning och återställande av försutten tid samt besvär över domvilla. När det gäller ansökningar om resning är sakmaterialet inte sällan omfattande vilket medför betydande arbete för föredraganden med att penetrera ärendet och disponera föredragningen. Sedan detta arbete utförts, är det emellertid i en avsevärd andel av ärendena klart, att resningsansökningen saknar grund. Det synes väl motiverat att i sådana fall ansökningen prövas av tre ledamöter, på samma sätt som för närvarande sker i fråga om alla dispensansökningar. Den föreslagna ordningen medför att avdelning i denna sammansättning, om ansökningen bifalls, omedelbart kan ändra domen under de förutsättningar som anges i 58 kap. 7 § RB. Om frågan angående resning är tveksam eller av principiellt intresse, bör den hänskjutas till femmansavdelning. Vad som nu sagts om resningsansökningar gäller i huvudsak även domvillobesvär och ansökningar om återställande av försutten tid.

Regeringsrätten (majoriteten): Regeringsrätten är — — — behörig att bevilja resning i det stora flertalet förvaltningsärenden. Handläggningen av resningsärenden sker på fullsutten avdelning. Antalet resningsansökningar var 87 år 1977, 77 år 1978, 85 år 1979 och 104 år 1980.

För resning i förvaltningsärenden finns inte någon motsvarighet till de regler om resning som enligt 58 kap. rättegångsbalken gäller för mål vid de allmänna domstolarna. Vid prövning av resningsärenden brukar regeringsrätten visserligen beakta rättegångsbalkens regler om resning men domstolen känner sig inte helt bunden av dessa regler; förvaltningsärendenas särart och skiftande karaktär medför att även andra omständigheter måste vägas in. Till belysning av det sagda kan framhållas att regeringsrätten anser sig oförhindrad att pröva en resningsansökan även om denna gjorts efter utgången av den i 58 kap. 4 § rättegångsbalken stipulerade tidsfristen. Helt allmänt kan sägas att regeringsrätten anser sig ha ganska fria händer att bevilja resning i syfte att nå materiell rättvisa och att resningsärendena inte låter sig behandla efter några enhetliga regler.

Till skillnad mot vad som för högsta domstolens del gäller i följd av huvudregeln i 58 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken att vid bifall till resningsansökan målet skall tas upp på nytt av den rätt som sist har dömt i målet avgör regeringsrätten, när frågan faller inom regeringsrättens kompetensområde, ofta själv målet, såvitt utredningsmässiga eller andra skäl inte lägger hinder i vägen härför.

De resningsansökningar som inkommer till regeringsrätten är ofta ut-

siktslösa. Det är sålunda vanligt att den resningssökande inte anger några skäl för sin ansökan utan endast önskar omprövning av saken. När skäl anges är dessa i många fall av den beskaffenheten att de uppenbarligen inte kan leda till bifall till ansökningen. Dyliga ärenden kräver helt naturligt inte någon mera ingående prövning. I åtskilliga fall kan emellertid en resningsansökan beröra svårbedömda frågor och föranleda ingående överväganden. Detta gäller bl.a. många av de fall, där resningsansökningen avser ett förvaltningsområde som regeringsrätten ej sysslar med inom ramen för sin vanliga kompetens.

Det kan enligt regeringsrättens mening inte möta betänkligheter mot att låta resningsansökningar, i fråga om vilka skäl för bifall uppenbarligen saknas, prövas i en sammansättning med enbart tre ledamöter och regeringsrätten har ingen erinran mot att en sådan ordning införs. Övriga resningsansökningar bör emellertid alljämt prövas av regeringsrätten i ordinarie sammansättning.

Uppdelningen får i praktiken ombesörjas av föredragandena. De ansökningar dessa bedömer utsiktslösa och varande av enkel beskaffenhet får de föredraga på tremannaavdelning. Skulle denna då undantagsvis finna att föredraganden gjort en felbedömning, får målet i stället upptas på fullsutten avdelning. Det kan väntas att en klar praxis utvecklar sig relativt snabbt och att uppdelningen inte kommer att vålla några svårigheter.

Arbetsgruppen har föreslagit att ansökningar om återställande av försutten tid skall kunna avgöras av regeringsrätten i sammansättning med tre ledamöter. I dessa ärenden gäller det som regel att bedöma om laga förfall föreläggat eller ej. Denna prövning kan inte anses mera krävande än att den kan fullgöras av tre ledamöter. En sådan ordning skulle också kunna bidra till en viss rationalisering av arbetet. Regeringsrätten tillstyrker därför arbetsgruppens förslag i denna del.

Regeringsrådet Mueller är av skiljaktig mening: Frågor om resning har ansetts vara av sådan principiell betydelse att den grundläggande föreskriften härom tagits in i regeringsformen. Resningsinstitutet är det yttersta hjälpmedel som står till buds för den som blivit felaktigt bedömd. Redan mot denna bakgrund är det självfallet att frågor om resning liksom hittills måste behandlas av en fullsutten avdelning. Även vissa andra skäl talar härför. En ansökan om resning kan t.ex. avse ett avgörande av regeringen eller ett sådant avgörande som högsta domstolen eller regeringsrätten själv meddelat på fullsutten avdelning. Vidare kan förväntas att svårbedömda frågor om tillämpningen av lagprövningsrätten kommer att aktualiseras. Den omständigheten att många resningsansökningar är ogrundade bör inte föranleda att antalet ledamöter vid prövning av alla resningsansökningar skall minskas till tre. Att införa en särskild domförhållsregel för "enkla" resningsansökningar bör inte heller komma i fråga, eftersom det torde vara ogörligt att i lag tillräckligt tydligt precisera i vilka fall en sådan regel skulle gälla.

Även frågor om återställande av försutten tid har ansetts vara av sådan principiell betydelse att föreskrift härom tagits in i regeringsformen. Dessa frågor är dock generellt sett av sådan enklare karaktär att de bör kunna avgöras av en avdelning med tre ledamöter. Härför talar – i vad avser regeringsrätten – även det förhållandet att frågor om återställande av försutten tid ofta aktualiseras i besvär över beslut av kammarrätt att inte pröva dit anförda besvär på grund av att besvärshandlingen kommit in för sent. Om regeringsrätten blir domför med tre ledamöter vid prövning av ansökningar om återställande av försutten tid, skulle nämligen i nyss angivna fall såväl

ansökningen som frågan om prövningstillstånd kunna prövas i ett sammanhang av en avdelning med tre ledamöter.

Justitiekanslern: På detta område föreligger likheter med dispensprövningen såtillvida att de ogrundade ansökningarna är tämligen lätt urskiljbara. Förslaget att sänka domförhetskravet till tre ledamöter synes mig inte vara ägnat att inge betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt och torde kunna leda till en inte obetydlig effektivisering av domstolarnas arbete. Det bör på sätt föreslagits i fråga om dispensprövningen kunna överlätas åt dessa att dra upp principerna för hänskjutande till större avdelning.

Svea hovrätt: Hovrätten tillstyrker förslaget att HD skall vara behörig att pröva resningsansökningar m.m. med tre ledamöter. Utöver vad som anföres i promemorian om att det kan finnas anledning att använda den större sammansättningen med fem ledamöter i fall när resningsfrågan är invecklad eller när den har principiell räckvidd kan ifrågasättas, om inte fem ledamöter bör deltaga i de fall då HD i samband med att den beviljar resning beslutar om ändring av dom eller beslut. I sådana fall utövas dömande verksamhet – innebärande ändring av dom eller beslut – beträffande vilken HD eljest är domför med fem till sju ledamöter.

Bestämmelser om när den större eller den mindre sammansättningen bör förekomma bör ges i lag.

Hovrätten över Skåne och Blekinge: Hovrätten delar arbetsgruppens mening – – –. Det bör dessutom övervägas att beträffande resning och återställande av försutten tid införa samma ordning för prövningen som gäller för besvär över domvilla. Dessa måltyper är generellt sett inte av sådan svårighetsgrad att de alltid behöver avgöras av HD.

Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten har inga invändningar mot promemorians förslag.

Domareförbundet: På skäl som anförs i promemorian anser förbundet att ledamotsantalet vid prövning av resningsansökan, ansökan om återställande av försutten tid och besvär över domvilla kan minskas.

7 Domförhet vid prövning av inhibitionsfrågor, avvisning, avskrivning m.m.

Högsta domstolen: I syfte främst att förebygga att HD tvingas avgöra frågan om dispens i fullföljt mål på ett begränsat prövningsunderlag när en inhibitionsfråga uppkommer föreslås i promemorian, att vad i 55 kap. 11 § sista meningen RB sägs angående prövningstillstånd, innan fråga som avses i 55 kap. 8 § andra stycket RB upptages, skall utgå.

De åtgärder HD kan vidtaga enligt 55 kap. 8 § andra stycket har avseende på situationer då beslut har meddelats av hovrätt. Ändringen av 55 kap. 11 § inverkar inte på det krav på prövningstillstånd beträffande talan mot hovrätts beslut som uppställs i 54 kap. 13 § RB, vilket kan få betydelse för vad som sägs om häktning och reseförbud i sista meningen av 55 kap. 8 § andra stycket. I övrigt bör ändringen av 55 kap. 11 § få till följd att HD kan vidtaga sådana åtgärder som avses i 55 kap. 8 § andra stycket innan prövningstillstånd meddelats i målet. En åtgärd av den interimistiska karaktär det är fråga om kan då beslutas utan att ställning behöver tagas till prejudikatintresset. Detta är av betydelse inte minst i specialmål som vattenmål o.l.

Den föreslagna ändringen tillstyrkes.

När det gäller andra inhibitionsfrågor än dem som för revisionsmålens del behandlas i 55 kap. 8 § andra stycket eller frågor om kvarstad, häktning m.m. som inte varit föremål för prövning i hovrätt utan väcks först i HD, finns ingen särskild bestämmelse i RB angående prövningstillstånd motsvarande vad som sägs i 55 kap. 11 §. Att prövningstillstånd i målet krävts i sådant fall (se t.ex. NJA 1964 s. 489) torde grundas på överväganden om att den allmänna regeln om prövningstillstånd såsom förutsättning för saklig prövning i HD inte medger undantag för prövning av bifrågor. Den nu föreslagna ändringen av 55 kap. 11 § bör för besvärsmålens del leda till att frågor motsvarande dem som avses i 55 kap. 8 § andra stycket handläggs på samma sätt som angivits för dessas del. Det bör även innebära, att innan prövningstillstånd meddelats förordnande kan ges om inhibition beträffande beslut som på grund av lagbestämmelse skall omedelbart verkställas.

Mera tveksamt är om frågor om säkerhetsåtgärder och häktning som väcks först i HD kan tas upp utan att prövningstillstånd meddelats i målet. Övervägande skäl talar emellertid för att den nu föreslagna ändringen bör medföra att så skall kunna ske. I fråga om interimistiska beslut blir då reglerna i 15 kap. 5 § RB m.fl. att tillämpa.

I fråga om HD:s sammansättning vid prövning av frågor som avses i 55 kap. 8 § andra stycket RB föreslås, i tredje stycket av 3 kap. 6 § RB, att avdelning skall vara domför med en enda ledamot. Bestämmelsen är, sammanställd med paragrafens första och andra stycken, svårläst. Med tanke på att den skall tillämpas enbart av HD, torde lydelsen kunna godtagas i förening med klargörande motivuttalanden. Regeln blir tillämplig såväl vid prövning som sker innan prövningstillstånd meddelats i målet som vid prövning som sker därefter. En sådan ordning möter ingen erinran när det gäller inhibitionsfrågor. Såsom också påpekas i promemorian avser andra stycket i 55 kap. 8 § emellertid även andra frågor, såsom reseförbud och häktning. Det kan starkt ifrågasättas om fråga av denna beskaffenhet skall kunna avgöras av endast en ledamot – t.o.m. då prövningstillstånd beträffande frågan meddelats enligt 54 kap. 13 § – och om inte i lagen bör anges att avdelningen skall bestå av flera ledamöter. Det kan nämnas, att om en sådan fråga avgjorts av hovrätt genom slutligt beslut – och saken prövas av HD efter prövningstillstånd enligt 54 kap. 9 § – prövningen sker på femmansavdelning enligt huvudregeln i 3 kap. 6 § första stycket. Den prövning som då sker har visserligen kommit till stånd för att ledning skall ges för rättstillämpningen, men olikheten beträffande domförhetsreglerna är iögonfallande. Bestämmelsen i tredje stycket om att avdelningen är domför med en ledamot torde därför böra begränsas till att gälla frågor som avses i första och andra meningarna i 55 kap. 8 § andra stycket. I enlighet med det förut anförda utgår vi dock från att den föreslagna domförhetsregeln är tillämplig också i motsvarande frågor i besvärsmål enligt 56 kap. RB.

Vad angår bestämmelserna om HD:s sammansättning vid prövning av hithörande spörsmål må vidare framhållas följande. I promemorian sägs på flera ställen (s. 36, 39) att dispensavdelning bör ha behörighet att pröva inhibitionsfrågor och att avdelningen då kan bestå av en ledamot. Prövningen torde emellertid i dessa fall kunna tas upp utan samband med prövningen av dispens. Det blir alltså inte dispensavdelning som prövar inhibitionsfrågan. Av den föreslagna lydelsen av 3 kap. 6 § tredje stycket framgår inte heller att frågan handläggs av dispensavdelning; bestämmelsen i tredje stycket utgör ett undantag – vid sidan av vad i andra stycket sägs om dispensprövning – från paragrafens första stycke. Det i andra stycket angiv-

na högsta antalet ledamöter för prövning av dispensfråga gäller alltså inte beträffande prövning av inhibitionsfrågor och andra sådana frågor. Hinder föreligger likväl självfallet inte mot att tre ledamöter, som handlägger dispensfrågor, samtidigt prövar frågor om inhibition o.l. som förekommer i målen.

Förslaget att fråga om avskrivning av mål alltid skall kunna prövas av en enda ledamot tillstyrks.

Som anförs i promemorian bör frågan om när i olika fall den mindre eller den större sammansättningen av en avdelning skall komma till användning inte regleras i rättegångsbalken. De föreskrifter som kan erfordras därom bör tas upp i HD:s arbetsordning. Ett utkast till ändringar i arbetsordningen bifogas detta yttrande.

— — — — —

Utkast till bestämmelser i arbetsordningen

6 a §. Mål, vari prövningstillstånd erfordras, anmäls till föredragning och handläggs på dispensavdelning, bestående av en eller tre ledamöter. Om revisionssekreteraren anser tvekan ej råda om hur frågan angående prövningstillstånd bör bedömas, anmäls målet till föredragning för en ledamot. Finner denne frågan tveksam eller av principiell betydelse, hänskjuts frågan till avdelning bestående av tre ledamöter.

6 b §. Ärenden angående resning eller återställande av försutten tid och besvär över domvilla anmäls till föredragning och handläggs på avdelning, bestående av tre ledamöter, eller på fullsutten avdelning. Om revisionssekreteraren anser tvekan ej råda om hur ärendet bör bedömas, anmäls ärendet till föredragning på avdelning bestående av tre ledamöter. Finner avdelningen att bedömningen är tveksam eller att ärendet är av principiellt intresse, hänskjuts ärendet till fullsutten avdelning.

Regeringsrätten (majoriteten): Såsom framhålls i promemorian kan enligt nuvarande domförhållsregler beslut om inhibition fattas endast av fullsutten avdelning i högsta domstolen och regeringsrätten. För regeringsrättens del innebär detta att om ett inhibitionsyrkande framställs i ett till regeringsrätten fullföljt mål, som kräver prövningstillstånd, den avdelning som har att behandla dispensfrågan måste utökas med minst en ledamot för att beslut om inhibition skall kunna fattas. En sådan ordning låter sig mindre väl förena med ett krav på rationella arbetsformer. Detta talar i och för sig för att en dispensavdelning ges behörighet att pröva också yrkande om inhibition. Några principiella betänkligheter häremot torde inte behöva möta eftersom ett beslut om inhibition generellt sett inte kräver en lika ingående prövning som ett ställningstagande i själva saken.

Regeringsrätten anser sålunda att man — — — bör kunna minska antalet ledamöter, som skall deltaga i prövningen av inhibitionsfråga, när sådan uppkommer i mål där sakfrågan kräver prövningstillstånd. Härvid bör emellertid beaktas att prövningen merendels kräver en tämligen ingående kunskap om omständigheterna i målet och även en viss — låt vara prelimi när — prövning av huvudsaken. Med hänsyn härtill bör i fall som nu avses — oavsett hur domförhållsreglerna vid dispensprövning anses bära utformas — antalet ledamöter på avdelningen inte understiga tre. Regeringsrätten avstyrker därför förslaget att avdelningen skall kunna vara domför med endast en ledamot vid prövning av inhibitionsfråga.

Beträffande avvisande av talan — i andra fall än när besvär anförts för sent — delar regeringsrätten arbetsgruppens uppfattning att härvidlag, liksom hittills samma domförhetsregler bör gälla som vid prövning i sak.

Vad angår avvisning på grund av för sent inkommen besvärslinaga avser promemorieförslaget endast regeringsrättens arbetsformer. Beträffande sådan avvisning samt avskrivning av mål efter återkallelse — i vilka fall avdelning föreslås vara domför med en ledamot — vill regeringsrätten erinra om att domstolen i sitt remissyttrande över kommunalbesvärskommitténs betänkande (SOU 1978:84) "Instansordningen i kommunalbesvärsmål" föreslog vissa ändringar i domförhetsreglerna för regeringsrätten vid behandling av dessa frågor. Regeringsrätten anförde att till domstolen årligen inkommer ett mycket stort antal för sent anförda besvär över kammarrätts beslut och att det skulle innebära en betydande rationalisering av regeringsrättens arbete om avvisning i dessa mål kunde liksom prövningstillståndsmålen, avgöras på tremannaavdelning. Frågan om avvisning av för sent anförda besvär är normalt av så enkel beskaffenhet att inga betänkligheter kunde möta att göra regeringsrätten domför med tre ledamöter beträffande sådana frågor avgörande. Även avskrivning av mål efter återkallelse borde enligt regeringsrättens yttrande kunna beslutas av tre ledamöter i mål som kräver prövningstillstånd. I sin anslagsframställning för budgetåret 1981/1982 återkom regeringsrätten till de framlagda förslagen och framhöll därvid att deras genomförande skulle medföra stora praktiska fördelar.

Regeringsrätten anser för sin del att man för att tillskapa en rationellare ordning för avvisande av för sent inkomna besvär och avskrivning av mål efter återkallelse bör knyta an till regeringsrättens förslag i berörda remissyttrande, vidgat att gälla alla till regeringsrätten fullföljda mål således även sådana som ej kräver prövningstillstånd. Det bör inte möta svårigheter att ordna föredragningarna på tremannaavdelningarna så att återkallade och deserta mål blir avgjorda omgående så snart återkallelsen eller de för sent anförda besvaren kommit in. Regeringsrätten förordar således att regeringsrätten skall vara domför med tre ledamöter vid prövning av dessa slag av mål.

När det gäller att utforma en lagregel för genomförande av de ändringar i nuvarande ordning, som regeringsrätten förordat, har man — — att utgå från stadgandet i 11 kap. 4 § regeringsformen att föreskrifterna om huvud dragen i domstols organisation, dvs. bl.a. domförhetsreglerna, skall ges i lag. De nya reglerna bör utformas så att de blir uttömmande och ej kräver kompletterande bestämmelser. De kan lämpligen intagas i 4 § tredje stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, vilket föreslås få följande lydelse: "På avdelning dömer fem regeringsråd. Regeringsrätten är dock domför med fyra regeringsråd, om tre av dessa är ense om slutet. Regeringsrätten är domför med tre regeringsråd vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär och om avskrivning av mål efter återkallelse, vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt vid prövning av ansökningar om resning, när skäl för bifall uppenbarligen saknas, och om återställande av försutten tid. Vid behandling av fråga om prövningstillstånd skall tre regeringsråd deltaga."

Regeringsråden Wieslander, Körlof, Lidbeck, Reuterswärd och Brodén är av skiljaktig mening: Vi anser att man i enlighet med arbetsgruppens förslag bör kunna minska antalet ledamöter, som skall deltaga i prövningen av inhibitionsfrågor, när sådana uppkommer i mål där sakfrågan kräver prövningstillstånd. Såsom arbetsgruppen tänkt sig bör inhibitionsfråga

kunna avgöras i samma sammansättning som fråga om prövningstillstånd. I likhet med vad som ovan anförts om förslaget om domförhet på dispensavdelning med en ledamot har vi inte något att erinra mot förslaget att inhibitionsfråga skall kunna avgöras av en ledamot.

Då regeringsrätten i sitt remissyttrande över kommunallagskommitténs betänkande (SOU 1978:84) föreslog att frågor om avvísning på grund av för sent inkommen besvärslaga och avskrivning av mål efter återkallelse inte skulle behöva avgöras på fullsuttens avdelning hade tanken på att regeringsrätten och högsta domstolen skulle kunna vara domföra med en ledamot ännu inte framförts. När nu förslag härom föreligger kan vi tillstyrka att avdelning kan vara domför med en ledamot vid beslut om avvísande av för sent inkomna besvär och avskrivning av mål efter återkallelse. Förslaget medför att här avsedda mål kan avgöras snabbare än för närvarande. Självfallet bör i de få fall då avgörandet i sådana mål kan vara av principiellt intresse föredraganden anmäla målet till föredragning på fullsuttens avdelning eller den ledamot för vilken sådant mål anmäles få hänskjuta målet till fullsuttens avdelning.

Regeringsrådet Mueller är av skiljaktig mening: I vad avser regeringsrätten bör frågor om inhibition, om avvísande av talan i regeringsrätten och om avskrivning av mål som är anhängigt hos regeringsrätten men som återkallats kunna prövas av en avdelning med tre ledamöter.

Andra meningen i det förslag till lagtext som regeringsrättens majoritet lagt fram avses ge regeringsrätten rätt att själv bestämma om antalet ledamöter skall vara 3, 4 eller 5. Detta kan inte accepteras, eftersom det — — — strider mot 11 kap. 4 § regeringsformen. Förslaget är även i vissa avseenden otydligt. Andra meningen av lagförslaget bör formuleras på följande sätt: Avdelning skall omfatta tre ledamöter när avdelningen prövar

fråga om att avvisa besvär hos regeringsrätten på grund av att besvärshandlingen kommit in för sent,

fråga om att avskriva ett mål, som är anhängigt hos regeringsrätten, på grund av att besvären återkallats,

fråga om att i mål hos regeringsrätten meddela beslut som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) eller

fråga om återställande av försutten tid.

Justitiekanslern tillstyrker förslagen.

Riksåklagaren: — — — Jag har ingen erinran mot förslaget — — — när det gäller rena inhibitionsfrågor. Däremot ställer jag mig tveksam till lämpligheten av att så ingripande tvångsåtgärder som reseförbud och häktning skall kunna avgöras av endast en ledamot. I vart fall bör denna möjlighet inte utnyttjas annat än i helt klara fall.

— — — Fråga om avskrivning och avvísande av för sent inkomna besvär bör alltid kunna prövas av en ledamot.

Svea hovrätt: Hovrätten tillstyrker förslaget att inhibitionsfråga i ett mål vari prövningstillstånd behövs får tas upp av HD innan frågan om prövningstillstånd har avgjorts. Vad gäller frågan om domförhet bör beaktas att vid övervägande huruvida inhibition skall meddelas eller ej sakfrågan ofta måste dryftas mer än vid dispensprövningen. Det synes därför böra gälla som regel att fråga om inhibition, som ej sker samtidigt som dispensprövning, skall prövas av tre ledamöter. Denna ordning förordas för övrigt i promemorian för prövning av frågor om häktning och reseförbud utan att dispensfrågan samtidigt prövas.

Hovrätten över Skåne och Blekinge: HD bör kunna meddela beslut i inhibitionsfrågor innan frågan om prövningstillstånd avgjorts. Också dis-

pensavdelning, två ledamöter, bör kunna besluta om inhibition. Den mindre sammansättningen bör vara tillräcklig för beslut även i övriga frågor som avses i 55 kap. 8 § 2 st. RB, bl.a. häktning och reseförbud. När det gäller avskrivning av mål finns i och för sig inte anledning att tveka inför behörighet för en ledamot att besluta. Tidsvinsten torde dock knappast motivera en särreglering vad gäller avskrivning. Enligt hovrättens mening bör därför för detta fall endast den ändringen göras att beslut om avskrivning alltid får meddelas av den mindre sammansättningen – två ledamöter. – – – Enligt hovrättens mening bör också övervägas möjlighet för HD att besluta om avvísning av talan i den mindre sammansättningen.

Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten har inga invändningar mot promemorians förslag om domförhållanden vid avvísning och inhibition. Till skillnad mot vad som föreslås i promemorian anser kammarrätten däremot att samma domförhållandenregler som för dispensprövning bör gälla också vid avskrivning av mål – – –. I sådana fall kan nämligen komplicerade bedömningar bli aktuella, t.ex. i fråga om rättshjälp eller rättegångskostnader i övrigt. Med hänsyn främst till den ingripande naturen hos tvångsåtgärder, särskilt häktning och reseförbud, förordar kammarrätten att motsvarande ordning införs också med avseende på dem – – –.

Domareförbundet: Med anledning av regeln i 55:11 sista meningen kan HD tvingas avgöra dispensfråga på ett begränsat underlag när fråga om inhibition uppkommer. I syfte att främst undgå detta föreslås en ändring som innebär att inhibitionsfrågan får behandlas för sig. Ändringen torde vara av särskild betydelse i de s.k. specialmålen där frågan om prejudikatsintresse föreligger ofta inte kan besvaras utan ett mer ingående penetrerande av de frågeställningar som uppkommer i målen. Den föreslagna ändringen, som tillstyrkes, synes jämväl få den önskvärda konsekvensen att frågor om säkerhetsåtgärder och häktning som väcks först i HD kan tas upp utan att prövningstillstånd behöver meddelas i målet.

Revisionssekreterareföreningen: Vad gäller prövning av inhibitionsfrågor är det särskilt för specialmålen en fördel att den nuvarande föreskriften i 55 kap. 11 § tredje meningen RB upphävs. I ett stort och invecklat mål kan handläggningen kompliceras av att ett framställt inhibitionsyrkande inte får behandlas annat än i samband med frågan om prövningstillstånd. Sålunda kan exempelvis i ett vattenmål bestämmelsen i 11 kap. 103 § första stycket VL, jämförd med 11 kap. 108 § andra stycket samma lag, om minsta tid för att avge genmäle – tre veckor från delgivningen – hindra att genmäle hinner inhämtas, även om det hade varit av värde för att bedöma dispensfrågan. Visserligen kan man någon gång under hand begära in ett genmäle i så god tid att målet hinner föredras innan arbetena skall påbörjas, men en sådan handläggning står knappast i överensstämmelse med vattenlagens regler. Den nu föreslagna ändringen innebär att inhibitionsfrågan får behandlas för sig och att HD får möjlighet att bereda revisionsvaranden tillfälle att snabbt komma in med särskilt yttrande över det i målet framställda inhibitionsyrkandet. – I specialmål, liksom i allmänna mål, bör pensavdelning bli behörig att pröva inhibitionsfrågor, varvid de synpunkter som tidigare framförts beträffande dispensprövning gäller även här.

Föreningen vill fästa uppmärksamheten på frågan om inte även innehållet i 55 kap. 4 § tredje stycket och 56 kap. 4 § tredje stycket RB bör ses över. Det kan med hänsyn till syftet med de föreslagna ändringarna sättas i fråga om revisionskäranden (klaganden) redan i revisionsinlagan (besvärinlagan), dvs. innan frågan om prövningstillstånd har avgjorts, skall uppge de bevis han vill åberopa m.m.

8 Övrigt

Justitiekanslern: Högsta domstolen och regeringsrätten har numera samma funktion i instanssystemet. Detta borde leda till samma domförhållningsregler för sakprövning av fullföljda mål i de båda domstolarna. På denna punkt framläggs dock inte något förslag i promemorian. Det synes i och för sig möjligt att begränsa antalet ledamöter på avdelning i högsta domstolen till fem. Även om man anser att en sådan ändring hör hemma i ett annat och större sammanhang, är det svårt att motivera den olikhet som består mellan högsta domstolen och regeringsrätten på så vis att den senare domstolen vid sakprövning kan vara domför med fyra ledamöter. Regeln härstammar från en tid då någon fullföljdsbegränsning till regeringsrätten inte gällde. Numera då sakprövningen har till enda uppgift att skapa prejudikat är regeln olämplig. Om de nu föreslagna reglerna om domförhet vid prövning av ansökningar om resning och återställande av försutten tid samt om avvísning, avskrivning och inhibition genomförs, blir den dessutom helt obehövlig. Jag föreslår att i detta sammanhang beslutas att regeringsrättsavdelning vid prövning av besvär i sak skall bestå av fem ledamöter.

Svea hovrätt: Hovrätten vill — — — framhålla angelägenheten av att en mer fullständig översyn kommer till stånd beträffande ordningen för fullföljd till HD och kanske även för fullföljd till regeringsrätten (RR). Tanken att avskära ytterligare målgrupper från fullföljdsförmåga bör därvid uppmärksammas. Vårt land har i förhållande till sin folkmängd fler domare i de högsta instanserna än vad som vanligen förekommer i andra länder. En minskning av antalet domare i HD och RR är önskvärd.

En annan fråga som det kan finnas anledning att något beröra i detta sammanhang är revisionssekreterarnas uppgifter. Genom de föreslagna ändringarna, särskilt att dispensansökningar skall kunna prövas av endast en ledamot, kommer revisionssekreterarna att få vidgade uppgifter och troligen också större inflytande vid dispensprövningen. Det skall enligt promemorian i första hand ankomma på föredraganden att ta ställning till om ett mål skall anmälas till föredragning för en ledamot eller för tre ledamöter. Det är angeläget att rekryteringen till revisionssekreterartjänsterna blir så god som möjligt och att tjänstgöring som revisionssekreterare ges starkt meritvärde vid tillsättning av domartjänster.

Kammarrätten i Stockholm: Kammarrätten vill — — — erinra om att domstolen i skrivelse till justitiedepartementet rörande en översyn av taxeringsprocessen har satt i fråga om inte tiden är mogen för att överväga om fullföljdsinlagor, lika som i de allmänna domstolarna, bör ges in till den instans vars avgörande överklagas. Åtminstone när det gäller skattemål torde åtskilligt stå att vinna med en sådan reform utan att några egentliga nackdelar skulle behöva ge sig till känna.

Revisionssekreterareföreningen: Föreningen vill framhålla att reformen bör följas av en omarbetning av arbetsordningen för HD. Ändringarna i arbetsordningen bör träda i kraft den 1 juli 1981. Väsentliga frågor hänförs sig till fördelningen av arbetet mellan ledamöter och revisionssekreterare. Vidare bör arbetet på aktuarikontor och avdelningskanslier samt rutiner beträffande tryck m.m. ses över. Då de föreslagna ändringarna syftar till bl.a. en större målavverkning än hittills är det nödvändigt att man fortsätter det arbete som redan inletts med att förenkla och effektivisera målens beredning, föredragning och expediering. De synpunkter som föreningen har i dessa viktiga frågor blir det anledning att återkomma till i samband med den nämnda omarbetningen av arbetsordningen.

ST-Domstols arbetsplatsklubb vid Högsta domstolen: När det gäller effekten av tillämpningen av lagförslaget vill HD-klubben redan nu påpeka att kommande ändringar ej får medföra väsentligt ökat arbete på kanslierna utan ytterligare personalförstärkning. Det har ju redan nu visat sig att kanslierna under vissa perioder blivit alltför överhopade med arbete, vilket endast har till följd att målen fastnar där för länge.

Lagförslaget leder väl också till bl.a. en omarbetning av arbetsordningen för Högsta domstolen. När det blir aktuellt bör någon från vår arbetsgrupp vara representerad.

Lagförändringen kan måhända innebära att en översyn av expediering av domar och beslut bör ske.

Under "inkörsperioden" vill vi att kontakt hålles mellan kanslichefen och kanslierna för att få tillfälle att diskutera eventuella uppkommande problem.

Innehåll

	sid.
Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
1. Lag om ändring i rättegångsbalken	2
2. Lag om ändring i lagen (1974:579) om handläggningen av nåde- ärenden	5
3. Lag om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott	5
4. Lag om ändring i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Dan- mark, Finland, Island och Norge	7
5. Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltnings- domstolar	8
Utdrag av regeringsprotokollet den 19 mars 1981	10
1 Inledning	10
2 Allmän motivering	11
2.1 Allmänna synpunkter	11
2.2 Handläggningen av nådeärenden	12
2.3 Ärenden om utlämning för brott	13
2.4 Dispensansökningars innehåll	13
2.5 Domförhet vid dispensprövningen	14
2.6 Domförhet vid prövningen av resningsansökningar m.m.	16
2.7 Prövningen av inhibitionsfrågor, domförhet vid avskrivning av mål m.m.	17
2.8 Ikraftträdande m.m.	18
3 Upprättade lagförslag	19
4 Specialmotivering	19
4.1 Förslaget om ändring i rättegångsbalken	19
4.2 Förslaget om ändring i lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden	20
4.3 Förslaget om ändring i lagen (1957:668) om utlämning för brott	21
4.4 Förslaget om ändring i lagen (1957:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge	21
4.5 Förslaget om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvalt- ningsdomstolar	21
5 Hemställan	21
6 Beslut	22
Bilaga 1 Departementspromemorian (Ds Ju 1980:12) Högsta dom- stolens och regeringsrättens arbetsformer	23
1 Inledning	24
2 Gällande ordning	25
3 Överväganden	29
3.1 Allmänna synpunkter	29
3.2 Handläggningen av nådeärenden	32
3.3 Ärenden om utlämning för brott	34
3.4 Dispensansökningars innehåll	37
3.5 Domförehetsreglerna	38
3.5.1 Domförhet vid dispensprövningen	40
3.5.2 Domförhet vid prövningen av resningsansökningar m.m.	41
3.5.3 Domförhet vid avvisning, avskrivning m.m.	43
3.6 Ikraftträdande m.m.	44

	sid.
4 Specialmotivering	45
4.1 Förslaget om ändring i rättegångsbalken	45
4.2 Förslaget om ändring i lagen om handläggningen av nådeärenden	47
4.3 Förslaget om ändring i lagen om utlämning för brott	47
4.4 Förslaget om ändring i nordiska utlämningslagen ..	48
4.5 Förslaget om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar	49
Bilagor	
1 Statistiska uppgifter	50
2 Lagförslagen	51
1. Lag om ändring i rättegångsbalken	51
2. Lag om ändring i lagen om handläggningen av nådeärenden	53
3. Lag om ändring i lagen om utlämning för brott	53
4. Lag om ändring i nordiska utlämningslagen	55
5. Lag om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar	57
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden över promemorian (Ds Ju 1980:12) Högsta domstolens och regeringsrättens arbetsformer	58
1. Allmänna synpunkter	58
2. Handläggningen av nådeärenden	67
3. Ärenden om utlämning för brott	68
4. Dispensansökningars innehåll	69
5. Domförhet vid dispensprövningen	74
6. Domförhet vid prövningen av resningsansökningar m.m.	83
7. Domförhet vid prövning av inhibitionsfrågor, avvisning, avskrivning m.m.	85
8. Övrigt	91