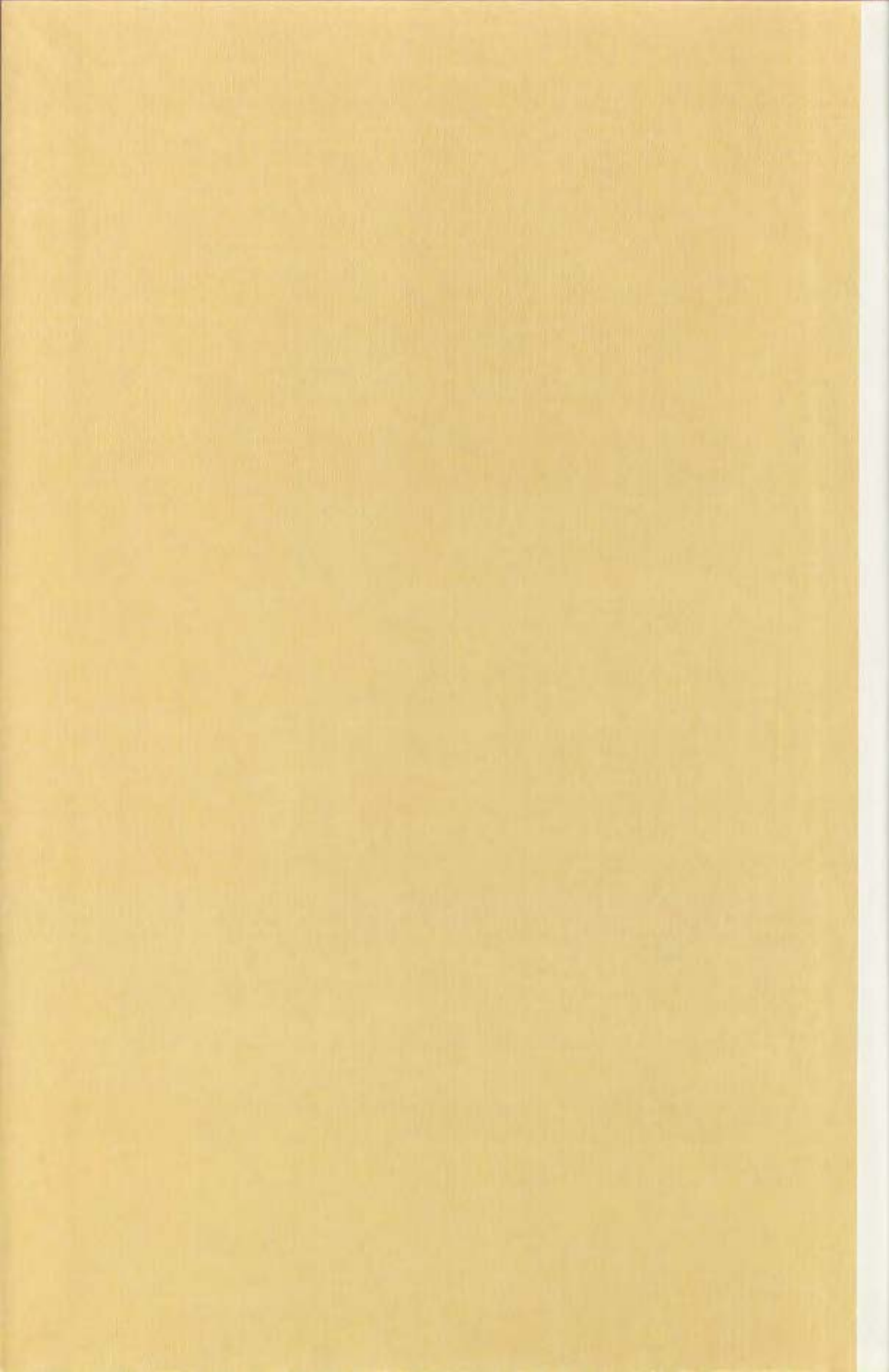
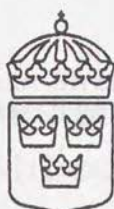


Några frågor angående Regeringsrätten

Betänkande av en särskild utredare

SOU_{1992:138}





Statens offentliga utredningar
1992:138
Justitiedepartementet

Några frågor angående Regeringsrätten

Filger, Peter

Betänkande av en särskild utredare
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom regeringsbeslut den 19 mars 1992 fick jag i uppdrag att såsom särskild utredare överväga några frågor angående Regeringsrätten.

Härmed överlämnas betänkandet Några frågor angående Regeringsrätten.

Uppdraget är slutfört.

Stockholm i december 1992

Peter Fitger

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Författningsförslag</i>	11
1 <i>Direktiven m.m.</i>	21
2 <i>Historik</i>	23
3 <i>Nuvarande förhållanden</i>	25
3.1 Regeringsrättens uppgifter	25
3.2 Regeringsrättens organisation och sammansättning	26
3.3 Förfarandet i Regeringsrätten	27
4 <i>Förhållandena i några andra länder</i>	29
5 <i>Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna</i>	35
6 <i>Pågående reformverksamhet</i>	41
7 <i>Överväganden</i>	43
7.1 Inledning	43
7.2 Regeringsrättens uppgifter	45
7.3 Dispensreglerna	49
7.3.1 Kravet på dispens	49
7.3.2 Dispensprövningens omfattning	54
7.3.3 Begränsning av dispenser	57
7.4 Om muntliga inslag i förfarandet	62
7.5 Allmänt om de särskilda rättsmedlen	71
7.6 Beslutsorgan i fråga om de särskilda rättsmedlen	75
7.7 Uppdelningen i skilda extraordinära institut	84
7.8 Resningsbara avgöranden	89
7.9 De materiella förutsättningarna för resning	94
7.9.1 Allmänt	94
7.9.2 Allmän förutsättning för resning	101
7.9.3 Handläggningsfel	106
7.9.4 Brottslighet, jäv m.m.	114

7.9.5	Nya omständigheter och bevis	117
7.9.6	Oriktig rättstillämpning m.m.	127
7.9.7	Annat synnerligt skäl	137
7.9.8	Resning till nackdel för enskild	138
7.10	Förfarandet när fråga är om resning	140
7.11	Vilka tidsfrister skall kunna återställas?	148
7.12	De materiella förutsättningarna för återställande av försutten tid	159
7.13	Förfarandet när fråga är om återställande av försutten tid	161
7.14	Kostnaderna för en reform	163
8	<i>Specialmotivering</i>	165
 <i>Statistiska bilagor</i>		
1	Statistik angående de särskilda rättsmedlen	171
2	Svea hovrätts beslut i de extraordinära mål vilka inkom till hovrätten år 1990	173

Sammanfattning

Betänkandet avser några frågor kring förfarandet i Regeringsrätten (RR).

RR är vår högsta förvaltningsdomstol och har ända sedan år 1971 betecknats som en prejudikatinstans, dvs. en instans som skall svara för sådana avgöranden vilka kan vägleda rättstillämpningen i andra organ. Prejudikaten avser i allmänhet endast rättsfrågor. Också sådana frågor som står på gränsen mellan rättsfrågor och sakfrågor föranleder dock inte sällan prejudikat.

RR:s huvuduppgift är i dag att pröva överklaganden från främst kammarrätter, som i sin tur prövar överklaganden från bl.a. länsrätter. För att RR skall ta upp ett mål till prövning i sak gäller för de flesta av dessa fall ett krav på dispens eller - som det heter i lagtext-sammanhang - prövningstillstånd. Dispens kan beviljas om det är av vikt för ledning av rättstillämpning att talan prövas av RR eller om det föreligger ett extraordinärt skäl. Undantagna från kravet på dispenser är sekretessmål och vissa udda fall i vilka Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern för talan i RR.

I mål enligt lagen (1951:442) om förhandsbesked i taxeringsfrågor är RR andra instans i förhållande till Skatterättsnämnden. I de fallen krävs inte dispens för prövning i RR.

Till RR:s uppgifter hör enligt 11 kap. 11 § regeringsformen även att på ansökan bevilja resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. De berörda instituten har i dag inte någon närmare reglering såvitt gäller fall som skall prövas av RR.

På RR ankommer vidare bl.a. prövningen enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Det handlar enligt den lagen om en laglighetsprövning främst av vissa regeringsbeslut.

I avsnittet 7.2 diskuteras frågor om det finns anledning att begränsa prövningen i RR till uteslutande rättsfrågor. En vidareutveckling av de gällande dispensreglerna framhålls dock vara en bättre lösning.

Såvitt gäller dispensreglerna diskuteras bl.a. frågan om det finns skäl att utvidga reglerna till att gälla ytterligare målgrupper (avsnittet 7.3.1). Övervägandena mynnar ut i att dispenskrav bör införas för de fall i vilka Skatterättsnämndens beslut överklagas till RR och för de

fall i vilka Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern för talan i RR.

Förslagen innebär inte att RR aldrig skulle ha att pröva ett överklagande i sak utan föregående dispensprövning. Det finns sålunda processuella beslut i vilka det vid överklagande inte heller i fortsättningen kommer att krävas dispens. Det tydligaste exemplet på detta ger den situationen att en kammarrätt avvisar ett överklagande av ett kammarrättsavgörande på den grunden att överklagandet kommit in för sent och parten överklagar avvisningsbeslutet.

När det gäller dispensprövningens omfattning föreslås inga ändringar (avsnittet 7.3.2). På den punkten skulle man visserligen med förebild från HD kunna tänka sig en regel om att RR vid en dispensprövning inte behöver beakta andra omständigheter än sådana som klaganden anför. Mot en sådan lösning talar dock bl.a. att parterna i processer i förvaltningsdomstol sällan har juridiskt skolade ombud eller biträden.

I avsnittet 7.3.3 behandlas frågor om begränsning i vissa fall av dispenser. Som systemet är i dag är det visserligen i allmänhet endast speciella omständigheter som föranleder RR att ta upp ett mål till prövning i sak. Om emellertid målet tas upp prövar RR målet i dess helhet eller åtminstone viss del av målet. RR kan inte vid prejudikatdispens begränsa prövningen till själva prejudikatfrågan. Det kan HD sedan år 1989. I betänkandet föreslås att i huvudsak samma reglering som numera på den punkten gäller för processen i HD införs även för processen i RR.

I betänkandet behandlas också frågor om muntliga inslag i processen i RR (avsnittet 7.4). I den delen görs övervägandena mot bakgrund av de krav som den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna ställer. De problem som föreligger i fråga om muntlighet hänger samman med att den svenska lagstiftningen internationellt sett är utomordentligt liberal när det gäller att ge enskilda förmånen av en överprövning i domstol av sakfrågor.

Förslag läggs fram om att RR i vissa måltyper, som i princip kan antas falla in under konventionen, i fortsättningen skall hålla en förhandling på begäran av enskild part vars rätt berörs. Undantag föreslås dock - i enlighet med vad konventionen tillåter - gälla för bl.a. sådana fall som inte prövas i sak, sådana fall där avgörandet inte går parten emot och sådana fall där det inte förekommer några tvistiga sakfrågor som har betydelse för utgången. I den mån RR begränsar prövningen till en rättsfråga eller en prejudikatfråga skall den enskilde således inte ha någon rätt till muntlighet. Det som har sagts nu medför att muntliga förhandlingar torde bli sällsynta i RR, och förslagets praktiska betydelse får därmed inte överskattas. Förslagen är avsedda att gälla även rättsprövningsfallen.

Den största delen av övervägandena ägnas frågor om de särskilda (extraordinära) rättsmedlen (avsnittet 7.5 - 7.13). Som nämnts är dessa rättsmedel för närvarande inte närmare reglerade på förvaltningsidan. I betänkandet läggs fram ett förslag till en lag om de särskilda rättsmedlen inom förvaltningsrätten vilket skall täcka den bristen (se avsnittet 7.5). Den föreslagna lagen upptar två institut, resning och återställande av försutten tid. Resningsinstitutet täcker in även sådana fall som på den allmänna domstolssidan behandlas som domvillofall (se avsnittet 7.7).

Den viktigaste sakliga nyheten beträffande de extraordinära rättsmedlen är att åtskilliga fall, som enligt nu gällande regler skall prövas av RR, i fortsättningen skall prövas av kammarrätt (se avsnittet 7.6). I den delen har en reform som skett på den allmänna domstolssidan tjänat som förebild. Till fördelarna med reformen hör att RR avlastas uppgifter som är oväsentliga för RR:s huvuduppgift att skapa prejudikat.

Förutsättningarna för beviljande av resning föreslås i huvudsak vara desamma som de vilka RR tillämpar redan utifrån nu gällande rätt. Som enda allmänna och i lag angivna förutsättning för beviljande av resning föreslås gälla att det rör sig om ett lagakraftvunnet avgörande (se avsnitten 7.8 och 7.9.1).

Flera tänkbara, speciella resningsgrunder diskuteras. De förslag som läggs fram innebär att resning skall få beviljas bl.a. om det har förekommit ett grovt handlägningsfel, som kan antas ha inverkat på avgörandet (2 § 1 i lagförslaget som behandlas i avsnittet 7.9.3). Vidare skall resning få beviljas om någon företrädare för det allmänna handlagt det avgjorda målet eller ärendet i strid mot reglerna om jäv och det inte är uppenbart att förhållandet saknat betydelse för utgången (2 § 2 som behandlas i avsnittet 7.9.4).

Den vanligaste resningsgrunden torde med förslaget komma att bli att sökanden åberopar en ny omständighet eller ett nytt bevis och gör sannolikt att ett framläggande av omständigheten eller beviset redan i det avgjorda målet eller ärendet sannolikt skulle ha lett till en annan utgång (2 § 3 som behandlas i avsnittet 7.9.5).

För samtliga de nu berörda resningsgrundande förhållandena föreslås - för det fallet att förhållandet inte åberopats redan i det avgjorda målet eller ärendet - att sökanden gör sannolikt att han varit att förhindrad att åberopa förhållandet eller att han haft en giltig ursäkt för sin underlåtenhet.

Resning skall även kunna beviljas om den rättstillämpning som ligger till grund för det lagakraftvunna avgörandet uppenbart strider mot en författning (2 § 4 som behandlas i avsnittet 7.9.6) eller om det i övrigt förekommer synnerlig anledning (2 § 5 som behandlas i avsnittet 7.9.7).

På talan av det allmänna skall dock resning inte få beviljas med stöd av 2 § 3 eller 4 så att det blir till nackdel för enskild (se avsnittet 7.9.8).

Såvitt gäller återställande av försutten tid föreslås att institutet skall omfatta endast tider för överklagande och därmed jämförbara tider (se avsnittet 7.11). Återställande skall få ske om tiden har försuttits på grund av en omständighet som utgör giltig ursäkt (se avsnittet 7.12). I de nu angivna delarna innebär förslagen inte några sakliga nyheter.

Formella frågor, bl.a. innefattande frågor om rätten att ansöka, behandlas i avsnitten 7.10 och 7.13.

De framlagda förslagen torde inte ha nämnvärd betydelse ur kostnadssynvinkel (se avsnittet 7.14).

Författningsförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

11 §¹

Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av regeringsrätten när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av högsta domstolen *eller, i den mån det föreskrives i lag, av annan domstol som icke är förvaltningsdomstol.*

Närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid *kan meddelas i lag.*

Resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid beviljas av Regeringsrätten när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av Högsta domstolen.

I lag kan bestämmas att resning och återställande av tid får beviljas av en lägre domstol. I lag kan även meddelas närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid.

¹ Senaste lydelse 1988:1440.

2 Förslag till Lag om särskilda rättsmedel inom förvaltningsrätten

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 §

Denna lag gäller resning och återställande av försutten tid i ett mål eller ärende för vilket regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är högsta instans.

Resning

2 §

På ansökan får resning beviljas beträffande ett lagakraftvunnet avgörande

1. om det har förekommit ett grovt handläggningsfel, som kan antas ha inverkat på avgörandet,

2. om någon företrädare för det allmänna handlagt det avgjorda målet eller ärendet i strid mot reglerna om jäv och det inte är uppenbart att förhållandet saknat betydelse för utgången,

3. om en ny omständighet eller ett nytt bevis åberopas och ett framläggande av omständigheten eller beviset redan i det avgjorda målet eller ärendet sannolikt skulle ha lett till en annan utgång,

4. om den rättstillämpning som ligger till grund för avgörandet uppenbart strider mot en författning, eller

5. om det i övrigt förekommer synnerlig anledning.

3 §

Om sökanden inte åberopat det resningsgrundande förhållandet redan i det avgjorda målet eller ärendet, får resning inte beviljas med stöd av 2 § 1, 2 eller 3 utan att sökanden kunnat göra sannolikt att han varit förhindrad att åberopa förhållandet eller att han haft en giltig ursäkt för sin underlåtenhet.

På talan av det allmänna får resning inte beviljas med stöd av 2 § 3 eller 4 så att det blir till nackdel för enskild.

4 §

Om resning beviljas får domstolen förordna att målet eller ärendet skall tas upp på nytt hos den myndighet som meddelat det lagakraftvunna avgörandet.

Domstolen kan även ändra eller undanröja det lagakraftvunna avgörandet. Ett avgörande får dock inte ändras, om det kunnat överklagas endast enligt 10 kap. kommunallagen eller om det inte

efter överklagande kunnat bli föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol.

Återställande av försutten tid

5 §

På ansökan får en i lag eller förordning angiven tid för överklagande eller därmed jämförbar åtgärd återställas, om tiden har försuttit på grund av en omständighet som utgör giltig ursäkt.

Ansökan

6 §

En ansökan om resning får göras av den som det lagakraftvunna avgörandet angår, om detta gått honom emot. En myndighet kan även ansöka om resning till förmån för enskild. En myndighet som inte haft rätt att föra talan i det mål eller ärende i vilket avgörandet meddelats, får dock inte ansöka om resning. När fråga är om ett avgörande som kunnat överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) får en ansökan inte göras av den som berörs av avgörandet endast i egenskap av kommunmedlem.

Ansökningen, som skall vara skriftlig, görs hos Regeringsrätten. Har det lagakraftvunna avgörandet träffats av en länsrätt eller av en förvaltningsmyndighet vars beslut i saken efter överklagande kunnat komma under kammarrätts prövning görs dock ansökningen hos kammarrätten.

7 §

En ansökan om återställande av försutten tid får göras av den som har försuttit tiden.

Ansökningen, som skall vara skriftlig, görs hos Regeringsrätten. Om saken skall prövas av en länsrätt eller kammarrätt eller av en förvaltningsmyndighet vars beslut i saken kan komma under kammarrätts prövning görs dock ansökningen hos kammarrätten.

Förfarandet

8 §

Ett beslut av kammarrätt i mål angående resning eller återställande av försutten tid får överklagas till Regeringsrätten. Överklagandet prövas av Regeringsrätten endast om Regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd. I fråga om prövningstillstånd tillämpas 35 - 37 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

9 §

Beträffande handläggningen av fråga angående resning eller återställande av försutten tid tillämpas i övrigt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Denna lag träder i kraft den _____ och tillämpas på ansökan om resning eller återställande av försutten tid som gjorts efter ikraftträdandet.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1951:442) om förhandsbesked i taxeringsfrågor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1951:442) om förhandsbesked i taxeringsfrågor att 10 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Överklagande enligt 9 § första stycket skall ha kommit in inom en månad från den dag då klaganden fick del av förhandsbeskedet.

Ett överklagande prövas av Regeringsrätten endast om Regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd. I fråga om sådant tillstånd tillämpas 35-37 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Skatterättsnämndens beslut skall innehålla uppgift om att det krävs särskilt tillstånd för prövning av ett överklagande till Regeringsrätten och om de grunder på vilka ett sådant tillstånd kan meddelas.

Denna lag träder i kraft den _____ och tillämpas i fråga om förhandsbesked som meddelats efter ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 1991:177.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar att 2 och 8 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Regeringsrätten prövar

1. besvär över kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) som inte skall prövas av försäkringsöverdomstolen,

2. besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning eller enligt instruktion för kammarrätterna anförs hos domstolen.

Om regeringsrättens behörighet att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid finns bestämmelser i 11 kap. 11 § *regeringsformen*. I 7 kap. 7 § tredje stycket utlänningslagen (1989:529) finns vidare bestämmelser om att regeringsrätten i vissa fall prövar om beslut om förvar skall bestå.

Om Regeringsrättens behörighet att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid finns bestämmelser i *lagen (1994:000) om särskilda rättsmedel inom förvaltningsrätten*. I 7 kap. 7 § tredje stycket utlänningslagen (1989:529) finns vidare bestämmelser om att Regeringsrätten i vissa fall prövar om beslut om förvar skall bestå.

8 §²

Kammarrätt prövar

1. besvär som enligt lag eller annan författning anförs hos domstolen,

2. mål som underställs domstolen enligt folkbokföringslagen (1967:198),

3. mål enligt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. i den utsträckning som är före-

3. mål enligt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. i den utsträckning som är före-

¹ Senaste lydelse 1991:208.

² Senaste lydelse 1989:540.

Nuvarande lydelse

skrivet i den lagen.

Föreslagen lydelse

skrivet i den lagen,

*4. mål enligt lagen (1994:000)
om särskilda rättsmedel inom
förvaltningsrätten i den ut-
sträckning som är föreskrivet i
den lagen.*

Regeringen förordnar om kammarrätternas domkretsar.

Denna lag träder i kraft den

5 Förslag till Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningsprocesslagen (1971:291)

dels att 35 och 36 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 9 a, 36 a och 36 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

I mål som avser frihetsberövande, sanktionsavgift, äganderätt till egendom, rätt att fortsätta viss näringsverksamhet eller rätt till vårdnad om eller umgänge med barn skall domstolen hålla sammanträde, om det begärs av enskild part, vars rätt berörs.

En parts begäran om sammanträde behöver dock inte bifallas, om målet inte skall prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om sammanträdet av annan anledning är uppenbart obehövligt.

35 §¹

Besvär över kammarrättens beslut i ett mål som har anhängiggjorts hos kammarrätten genom överklagande eller underställning prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd.

Meddelas ej prövningstillstånd, står kammarrättens beslut fast.

Erinran därom skall intagas i regeringsrättens beslut.

Vad som sägs i första stycket gäller ej

¹ Senaste lydelse 1990:486.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1. talan i mål om utlämnande
av allmän handling,

2. talan som riksdagens om-
budsmän eller justitiekanslern för
i mål om disciplinansvar eller
om återkallelse eller begränsning
av behörighet att utöva yrke
inom hälso- och sjukvården,
tandvården eller detaljhandeln
med läkemedel eller om åter-
kallelse av behörighet att utöva
veterinäryrket,

3. talan som justitiekanslern
för i mål enligt lagen (1990:484)
om övervakningskameror m.m.

36 §²

Prövningstillstånd meddelas,

1. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan
prövas av regeringsrätten eller

2. om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att
grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten
uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd meddelas i ett av två eller flera likartade
mål, som samtidigt föreligger till bedömande, får prövningstillstånd
meddelas även i övriga mål.

*Prövningstillstånd får begrän-
sas att gälla viss del av det be-
slut som den fullföljda talan
avser.*

36 a §

*Prövningstillstånd får begrän-
sas till att gälla en viss fråga i
målet, vars prövning är av vikt
för ledning av rättstillämpningen
(prejudikatfråga) eller en viss del
av målet.*

² Senaste lydelse 1980:275.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

I avvaktan på att prövning sker i enlighet med ett prövningstillstånd som begränsats enligt första stycket får Regeringsrätten förklara frågan om meddelande av prövningstillstånd rörande målet i övrigt vilande helt eller delvis.

Meddelas prövningstillstånd utan sådan begränsning som avses i första stycket, gäller det beslutet i dess helhet, såvitt parten för talan mot detta.

I den mån prövningstillstånd ej meddelas och fråga därom ej förklaras vilande, står det överklagade beslutet fast. En erinran om det skall tas in i Regeringsrättens beslut.

36 b §

Om Regeringsrätten med tillämpning av bestämmelserna i 36 a § har prövat en prejudikatfråga får domstolen, om ytterligare prövning krävs, helt eller delvis grunda sitt avgörande av målet i övrigt på kamrnarrättens bedömning eller, med undanröjande av lägre rätts dom, återförvisa målet till lägre rätt för fortsatt handläggning.

Denna lag träder i kraft den Vid överklagande till
Regeringsrätten av ett avgörande som meddelats före ikraftträandet
gäller äldre lydelse av 35 §.

1 Direktiven m.m.

Regeringsrätten (RR) inrättades år 1909 som vår högsta förvaltningsdomstol.

Den 19 mars 1992 fick jag i uppdrag att utreda vissa frågor angående RR (Dir. 1992:35).

Till de frågor som direktiven pekar ut hör frågor angående omfattningen i det enskilda fallet av prövningen i RR, frågor angående muntlig handläggning i RR samt frågor angående beslutsordningen när det gäller extraordinära rättsmedel inom förvaltningsrätten.

Under utredningsarbetet har under hand förekommit överläggningar med företrädare för RR.

2 Historik

När RR inrättades var syftet att avlasta Kungl. Maj:t i statsrådet vissa förvaltningsrättsliga uppgifter.

RR kom att inta en central ställning inom förvaltningsrättskipningen. Om man bortser från försäkringsrättsliga mål, skulle nämligen RR pröva besvär över praktiskt taget varje slag av förvaltningsbeslut som kunde överprövas av förvaltningsdomstol. Beträffande de allra flesta målgrupperna var RR dessutom enda och sista domstolsinstans. Detta gällde bl.a. barnavårdsmål, nykterhetsvårdsmål, byggnadsmål, hälsovårdsmål, körkortsmål och kommunalbesvärsmål. I ett par grupper av mål var RR överinstans i förhållande till en annan förvaltningsdomstol, kammarrätt. Den helt dominerande av dessa målgrupper utgjordes av skattemålen.

Prövningen i RR kom enligt urgammal svensk domstolstradition att omfatta målen i deras helhet. RR skulle alltså pröva såväl målens sakfrågor som deras rättsfrågor. Till skillnad från vad som fortfarande är fallet i många andra länder blev vidare den domstolsmässiga överprövningen av förvaltningsbeslut inte begränsad till att gälla beslutens rättsenlighet utan omfattade även lämplighetsfrågor. Det gjordes inga begränsningar i parternas möjligheter att få tillträde till RR i de mål som kom att falla inom RR:s verksamhetsfält.

Givetvis fick RR en betydelsefull roll att spela när det gällde att åstadkomma avgöranden till vägledning för förvaltningsmyndigheterna (prejudikat). Inte minst med tanke på att det i många fall rörde sig om ett eninstansförfarande var det naturligt att RR även ansågs fylla en mycket viktig uppgift när det gällde att uppnå materiellt riktiga beslut i enskilda fall.

Vid sidan av de rättskipande uppgifterna kom RR att handha vissa extraordinära uppgifter. Redan i samband med inrättandet övertog nämligen RR från Högsta domstolen (HD) uppgiften att inom det förvaltningsrättsliga området pröva vissa frågor om resning och återställande av försutten tid och i det hänseendet kom RR:s kompetens senare att utvidgas.

År 1971 skedde en omfattande reform när det gäller förvaltningsrättskipningen. Ett viktigt skäl till reformen var att den stora arbetsbördan i RR ansågs ha lett till allvarliga olägenheter för förvaltningsrättskipningen (prop. 1971:30 s. 73). Långa väntetider i RR ansågs

sålunda ha medfört att domstolen haft mycket svårt att fullgöra uppgiften att vägleda rättstillämpningen på lägre nivåer. Det ansågs vidare att det kunde vara förenat med vissa olägenheter att en prejudikatbildande instans var så stor som RR då var (22 regeringsråd).

Kärnpunkten i 1971 års reform var att man delade upp de två huvudfunktionerna för förvaltningsrättskipningen - att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden och att svara för prejudikatbildningen - på två instanser. Kammarrättsorganisationen, som förstärktes, skulle ha till uppgift att bära huvudansvaret för att materiell rättvisa skipades i de enskilda fallen, medan den högsta instansen skulle svara för prejudikatbildningen. RR blev vad som betecknades som en prejudikatinstans. Kammarrätterna skulle i de flesta fall ha att fatta sina beslut på grundval av överklaganden från en nytillskapad länsdomstolsorganisation.

I och med 1971 års reform kan tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen sägas ha förskjutits nedåt i domstolshierarkin inte bara ett steg utan för många fall två.

Rent tekniskt byggde 1971 års reform rörande RR på regler om att en prövning i RR normalt skulle komma till stånd endast om RR meddelat prövningstillstånd (dispens). I den mån dispens meddelades skulle RR fortfarande ha att pröva även i målet förekommande lämplighetsfrågor och sakfrågor.

Det skall tilläggas att det på den allmänna domstolssidan fanns en del förebilder för den nu berörda reformen. I övrigt kom 1971 års reform beträffande förvaltningsrättskipningen att i viss utsträckning läggas till grund för reformer på den allmänna domstolssidan (se bl.a. prop. 1971:45).

I linje med att RR gjordes om till vad som betecknades som en prejudikatinstans låg att RR år 1971 även fick överta viss på Kungl. Maj:t i statsrådet ankommande prövning av överklaganden enligt lagen (1951:442) om förhandsbesked i taxeringsfrågor. Överprövningen enligt den lagen är nämligen - liksom prejudikatbildningen - i hög grad inriktad på att åstadkomma vägledning för rättstillämpningen.

År 1988 kom RR att få ansvaret också för prövningen enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Genom den lagen anpassades den svenska lagstiftningen till Europadomstolens praxis när det gäller rätten till domstolsprövning enligt den europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Rättsprövningen innebär att RR efter ansökan av en enskild part har att ur laglighetsperspektiv granska främst regeringsbeslut.

3 Nuvarande förhållanden

3.1 Regeringsrättens uppgifter

Bestämmelser om RR finns bl.a. i 1 - 7 samt 26 - 30 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

I första hand prövar RR överklaganden. En förvaltningsprocess börjar oftast i den lägsta allmänna förvaltningsdomstolen, länsrätten. I allmänhet kan ett avgörande av en länsrätt överklagas till kammarrätt och ett avgörande av kammarrätt överklagas till RR. Om detta finns det bestämmelser i 33 - 35 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL). I vissa fall skall dock ett beslut av kammarrätt överklagas till Försäkringsöverdomstolen.

Enligt 2 § lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål ankommer det på RR att pröva vissa besvär som enligt författningarna skall fullföljas hos Konungen.

Även i andra lagar finns det bestämmelser om att överklagande får ske till RR. Exempel erbjuder 17 § lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten jämte lagar till vilka det lagrummet hänvisar.

Omkring 40 procent av överklagandena till RR avser mål enligt skattelagstiftningen. Till andra frekventa måltyper hör körkortsmål, mål om social bistånd, mål enligt kommunallagen (1991:900), byggnadsmål, mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare samt verkställighetsmål enligt föräldrabalken. Bland övriga måltyper kan nämnas mål om utlämnande av allmän handling (sekretessmål), patentmål, miljö- och hälsoskyddsmål samt kriminalvårdsmål.

På RR ankommer inte bara att pröva överklaganden utan också att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid i fråga om sådana ärenden för vilka regeringen, en förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. Bestämmelser om detta finns i 11 kap. 11 § regeringsformen. Både resning och återställande av försutten tid syftar till ett upprivande av ett lagakraftvunnet beslut. Det finns såvitt avser RR inga lagbestämmelser om under vilka förutsättningar som en extraordinär åtgärd av nu angivet slag kan beviljas.

RR ansvar vidare för det genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut införda rättsprövningsinstitutet. Pröv-

ningen enligt den lagen kan avse endast sådant förvaltningsärendet hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet vilket rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen. Härmed innefattas vad som angår enskildas personliga ställning eller deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes samt sådana förhållanden mellan enskilda och det allmänna, som gäller åtaganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. En rättsprövning förutsätter bl.a. att beslutet annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning och inte skulle ha kunnat prövas i annan ordning. Den som vill ha en rättsprövning till stånd har att göra en ansökan till RR.

I 7 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529) finns det bestämmelser om att RR i vissa fall prövar huruvida beslut angående förvar skall bestå.

Antalet mål som årligen kommit in till RR har de senaste åren varierat mellan som lägst 4 794 (år 1982) och som högst 6 198 (år 1986). År 1991 kom det in närmare 6 000 mål. Det skall nämnas att även antalet oavgjorda mål i RR har varierat. År 1980 var antalet balanserade mål drygt 3 000 och år 1991 över 4 000.

3.2 Regeringsrättens organisation och sammansättning

RR, som för närvarande består av 20 regeringsråd, är uppdelad på tre avdelningar.

På en avdelning dömer fem regeringsråd. Avdelningen är dock domför med fyra regeringsråd, om minst tre av dem är ense om slutet. Bl.a. vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid är en avdelning domför med tre ledamöter, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Har RR tidigare lämnat en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande utan bifall och anför sökanden inget nytt som är av betydelse för prövningen av ansökningen är avdelningen dock domför med ett regeringsråd, om ansökningen avslås eller avvisas. Frågor om prövningstillstånd får avgöras av ett regeringsråd. Fler än tre regeringsråd får inte delta.

Om en avdelning finner att den mening som råder på avdelningen avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av RR, får avdelningen förordna att målet eller, om det kan ske, endast viss fråga i målet skall avgöras av RR i dess helhet. Sådant förordnande får också meddelas, om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller viss fråga avgörs av RR i dess helhet.

Förutom de 20 regeringsråden arbetar vid RR närmare 85 personer, däribland ett 30-tal föredragande.

3.3 Förfarandet i Regeringsrätten

Reglerna om förfarandet i RR finns i FPL.

För de flesta fall av överklaganden till RR gäller enligt 35 § FPL att RR prövar överklaganden endast i de fall RR beviljar prövnings-tillstånd (dispens). Dispens behövs dock inte beträffande talan i mål om utlämnande av allmän handling. Dispens behövs inte heller i vissa slags mål där riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern överklagar till RR.

Enligt 36 § FPL kan dispens meddelas om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att talan prövas av RR eller om det föreligger synnerliga skäl till en sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag. Prövningstillstånd får begränsas att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser.

I mål där det krävs dispens får omständighet eller bevis som klaganden åberopar först i RR beaktas endast om det föreligger särskilda skäl (37 § första stycket FPL). Särskilda föreskrifter finns om förbud mot anförande av nya omständigheter i mål enligt kommunallagstiftningen. Klaganden bör vid överklagande ange de skäl som han åberopar till stöd för sin begäran om dispens (37 § tredje stycket FPL).

Dispensförfarandet bygger helt och hållet på skriftlighet. Meddelas inte någon dispens står det överklagade avgörandet fast.

Dispens krävs i mellan 85 och 90 procent av de till RR överklagade målen. Andelen i sak prövade överklagade mål brukar uppgå till cirka 8 procent. Det skall nämnas att det också i HD är cirka 8 procent av de överklagade målen som tas upp till prövning i sak. I båda domstolarna varierar andelen sakprövade mål kraftigt mellan olika måltyper.

Bland de mål i vilka dispens inte behövs märks - förutom sekretessmålen - målen av extraordinär natur, målen angående förhandsbesked och målen enligt rättsprövningslagen.

Även efter det att ett mål tagits upp till prövning är förfarandet i praktiken skriftligt. Enligt 9 § andra stycket FPL kan dock i handläggningen ingå muntlig förhandling beträffande en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. För RR:s del finns det dock ingen motsvarighet till en bestämmelse i 9 § tredje stycket FPL om att en länsrätt eller kammarrätt skall hålla muntlig förhandling, om en enskild som för talan begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

FPL:s regler om skriftlighet och muntlighet gäller även i rättsprövningsfallen. Det innebär alltså att i handläggningen av ett rättsprövningsärende får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när

det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I princip prövar RR såväl sakfrågorna som rättsfrågorna i de överklagade mål som tas upp till prövning. I princip prövar RR också såväl lämplighetsfrågor som laglighetsfrågor. I mål enligt rättsprövningslagen omfattar dock prövningen inte lämplighetsfrågor utan endast om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel.

4 Förhållandena i några andra länder

Den domstolsmässiga prövningen av förvaltningsrättsliga frågor är i Sverige anordnad på ett helt annat sätt än i de flesta andra länder. Även de flesta av våra närmaste grannländer har ett helt annat system än vårt land. Sålunda kan man för *Danmark, Island och Norge* konstatera att det inte ens finns några förvaltningsdomstolar men väl en hel del förvaltningsmyndigheter som har att pröva överklaganden av andra myndigheters beslut. En part som är missnöjd kan i vissa fall stämma in saken till allmän domstol enligt tvistemålsreglerna för att där få en laglighetsprövning till stånd.

Finland har däremot en högsta förvaltningsdomstol av ungefär samma typ som Sverige har. Grundprincipen är att besvär över ett beslut av en förvaltningsmyndighet anförs hos en lägre förvaltningsdomstol eller hos en högre förvaltningsmyndighet och att överklagande sedan kan ske till den högsta förvaltningsdomstolen. För vissa ärenden utgör den högsta förvaltningsdomstolen första besvärshöjdinstans. Detta gäller besvär över statsrådets, ministeriernas, de centrala ämbetsverkens samt Ålands landskapsstyrelses förvaltningsbeslut.

En betydande del av besvären till den högsta förvaltningsdomstolen kommer från elva länsrätter, vilka utgör de lägre allmänna förvaltningsdomstolarna. Andra förvaltningsdomstolar vilkas beslut kan överklagas till den högsta förvaltningsdomstolen är omsättningsskatterätten samt vattenöverdomstolen och vattenrätterna.

Per år inkommer drygt 5.000 mål till den högsta förvaltningsdomstolen. Nästan 40 % av målen gäller beskattning. Andra stora målgrupper är byggnadsmål, tjänstepensionsmål, miljömål, kommunalmål och socialmål.

I domstolen tjänstgör 21 ordinarie domare. Tills vidare tjänstgör även sju extraordinarie. Det totala antalet anställda uppgår till 115. Domstolen är uppdelad på tre ordinarie divisioner och en extradivision. Divisionerna är specialiserade. En av dem sysslar exempelvis uteslutande med mål angående direkt beskattning medan en annan sysslar med vattenmål, miljömål och sociala mål. De flesta målen avgörs på avdelning med fem ledamöter.

Vid besvär prövar den högsta förvaltningsdomstolen endast det

överklagade beslutets lagenlighet. Frågor om lämplighet faller under regeringens kompetens och för prövningen av sådan fråga kan målet överlämnas till regeringen (ungefär 1 % av målen). I den högsta förvaltningsdomstolen torde begreppet "lagenlighet" tolkas mycket vitt.

För normala fall gäller inget krav på prövningstillstånd. För bl.a. socialbesvärsmål krävs dock dispens (ändringsdispens). För skattemål angående mindre belopp krävs att klaganden kan visa ett prejudikatintresse. Det är på förslag att införa krav på dispens för samtliga skattemål (dvs. för prövning i den högsta förvaltningsdomstolen som andra instans).

Förfarandet är nästan undantagslöst helt skriftligt. Under loppet av ett år kan dock i den högsta förvaltningsdomstolen hållas någon förhandling. Den genomsnittliga handläggningstiden är ungefär åtta månader.

I omkring 70 % av fallen innebär avgörandet att det överklagade avgörandet fastställs. I ungefär 12 % sker ändring. I ytterligare omkring 12 % återförvisas målet, ofta med ett ställningstagande i sak till den ändringssökandes förmån. Avvisning förekommer i omkring 6 % av fallen. Varje år brukar omkring 200 av de avgjorda fallen refereras i en årsbok.

Den högsta förvaltningsdomstolen prövar även de frågor om extraordinära åtgärder beträffande lagakraftvunna avgöranden vilka kan förekomma inom förvaltningsrätten.

I *England* förekommer domstolsliknande tribunaler av skilda slag för prövningen av förvaltningsrättsliga tvister, men tribunalsystemen och de därmed förenade möjligheterna att få en överprövning till stånd är så invecklade att de inte låter sig här beskrivas ens i huvuddrag.

Frankrike var det första land som inrättade särskilda förvaltningsdomstolar. Det nuvarande förvaltningsdomstolssystemet i Frankrike är också det mest ålderdomliga.

På samma sätt som i Tyskland har förvaltningen vad som betecknas såsom "förhand". Det innebär att ett beslut av förvaltningsmyndigheter är verkställbart utan domstolsbeslut och att ett beslut av sådan myndighet skall föreligga innan en sak kan föras inför domstol.

Det finns ett stort antal specialdomstolar och tribunaler inom det förvaltningsrättsliga området. Som allmänna förvaltningsdomstolar i första instans kan man numera betrakta Tribunaux administratifs, vilka är 25 till antalet. Inrättandet av dessa kom att medföra att man i Frankrike mera allmänt fick ett system med två domstolsinstanser inom förvaltningsrätten.

Högsta förvaltningsdomstol är Conseil d'Etat (CE), som från början endast var ett rådgivande organ till regeringen. Numera är CE dels en domstol, dels ett konsultationsorgan. CE består av fem avdelningar av vilka endast en har rättskipande uppgifter. Den avdelningen, som

har nio underavdelningar, kan verka som ett eninstansorgan eller som en appellations- eller kassationsdomstol. Eninstansrollen gäller bl.a. klagomål i ärenden om tillsättandet av statliga tjänster. CE kan sägas vara appellationsdomstol i förhållande till Tribunaux administratifs men kassationsdomstol i förhållande till speciella organ. I appellationsfallen prövar CE såväl sak- som rättsfrågor. Kassationsfallen kan sägas uteslutande gälla rättsfrågor. En klagan till CE har inte i sig någon suspensiv effekt, men CE får under stränga villkor inhibera verkställigheten av det överklagade avgörandet.

Typiskt för det franska domstolssystemet är att överinstansen aldrig prövar förekomsten av andra än speciella fel, nämligen brister i kompetensen hos det beslutande organet, handläggningfel, rätts-tillämpningsfel samt missbruk av myndigheters rätt att bedöma en fråga (*détournement de pouvoir*).

CE avgör målen efter en muntlig förhandling, som enligt huvudregeln är offentlig. Vid denna får en part inte agera själv. Han måste i stället anlita en speciell advokat som är godkänd av domstolen att tjänstgöra vid den domstolen. Egentligen är det inte heller parterna som har huvudrollen vid förhandlingen. Det väsentliga momentet i förhandlingen ligger i stället i att en vid domstolen anställd "commissaire de gouvernement" skall presentera saken inför domstolen på ett opartiskt och utförligt sätt. Han utgår därvid från parternas ståndpunkter och argument sådana dessa kan utläsas ur handlingarna. Trots beteckningen har alltså en person med den inom fransk processrätt mycket viktiga positionen som "commissaire de gouvernement" inte företrädandet av statsintressen till uppgift. Framställningen avslutas med ett motiverat beslutsförslag. Sedan framställningen avslutats får parternas advokater tillfälle att ge sin syn på processmaterialet. I de allra flesta fall beslutas i enlighet med vad commissaire de gouvernement har föreslagit.

Den högsta allmänna förvaltningsdomstolen i *Tyskland*, Bundesverwaltungsgericht (BVG), beslutar i regel på grundval av ett överklagande genom "Revision" i fråga angående den riktiga användningen av förbundsrättslig lagstiftning och är i det hänseendet en renodlad rättsfrågeinstans. Såvitt gäller lagstiftning från ett i förbundsrepubliken ingående land är en Oberverwaltungsgericht eller en Verwaltungsgericht högsta instans. Dessa domstolar är annars instanser under BVG. Som första instans dömer en Verwaltungsgericht.

I undantagsfall kan BVG vara både första och sista instans och detta såvitt gäller såväl sakfrågor som rättsfrågor, bl.a. när det rör sig om en tvist mellan två länder). Det skall nämnas att en förvaltningsrättslig klagan enligt tysk rätt har suspensiv effekt.

BVG består av sammanlagt 65 domare. Därtill kommer ungefär 80

tjänstemän, 83 andra anställda, 16 andra löntagare samt 16 vetenskapliga medarbetare. Lönekostnaderna uppgick år 1987 till över 70 miljoner svenska kronor.

Domstolen är uppdelad på 13 avdelningar. Alla avdelningarna är specialiserade efter sakområden i syfte att garantera kunnande och en likformig, kontinuerlig rättskipning. Fyra av avdelningarna sysslar uteslutande med disciplin- och försvarsmaktsärenden. I sådana ärenden beslutas på grundval av ett överklagande genom "Berufung" över såväl sakfrågor som rättsfrågor.

Totalt inkom 3.002 mål till BVG år 1991. Antalet per år inkomna mål minskar bland annat genom förbättrad materiell lagstiftning. Betydande stegringar sker dock framför allt när det gäller socialhjälpsmål. Här gör sig ett starkare rättsmedvetande märkbart. I tilltagande utsträckning tas vidare BVG:s resurser i anspråk av tvister angående stora byggnadsprojekt rörande energiförsörjning, avfallshantering eller trafik, och sådana tvister är förhållandevis svårhanterade. Särskilda svårigheter gäller åstadkommandet av enhetlighet mellan gamla och nya förbundsländer. Balanserna i BVG är emellertid nu de lägsta sedan domstolens tillkomstår 1953.

BVG beslutar vid muntlig förhandling med fem juristdomare och annars med tre. Om en avdelning inom BVG vill avvika från ett tidigare avgörande av BVG skall plenum påkallas. Plenum kan hållas även när en avdelning finner detta nödvändigt för avgörande av en principiell rättsfråga av större vikt.

Vid BVG måste enskild part företrädas av advokat, dvs. det råder advokattvång.

Normalt krävs dispens för att BVG skall pröva ett mål i sak. Om ett överklagande grundar sig på ett av lägre instans begånget särskilt svårt formfel behövs dock inte dispens. Dispens beviljas av den domstol vars beslut överklagas eller - efter överklagande av ett avslagsbeslut i dispensfrågan - av BVG. Överklaganden av det sist angivna slaget utgör omkring 70 % av alla mål vid BVG.

Dispensföresättningsarna är att det förekommit ett rättegångsfel i lägre instans, att det överklagade avgörandet avviker från ett tidigare avgörande av BVG och vilar på denna avvikelse eller att det överklagade avgörandet väcker en ännu inte klar rättsfråga av principiell betydelse.

När dispens har beviljats för ett visst mål utses för detta en referent och en coreferent vilka - ibland efter det att en vetenskaplig medarbetare har utarbetat ett utlåtande - förbereder saken för avgörande på en avdelning. I nästan alla upptagna mål beslutas efter en muntlig förhandling. Undantag utgörs praktiskt sett endast av sådana mål där parterna uttryckligen avstår från muntlighet. Den muntliga förhandlingen föregås av en icke offentlig föredragning med överläggning vid vilken domstolen kommer till ett preliminärt ställ-

ningstagande. Till följd av dels den presentation av saken som senare sker genom rättsens försorg, dels de rättsliga frågor domstolens ledamöter ställer kan en skicklig advokat få en klar uppfattning om till vilket slut domstolen senare skall komma. Vid den muntliga förhandlingen brukar även enskilda parter tillåtas att själva yttra sig.

BVG sysslar endast i ganska liten utsträckning med extraordinära frågor. Enligt det tyska systemet ankommer nämligen prövningen av frågor som motsvarar våra resningsfrågor (Wiederaufnahme des Verfahrens) på den första domstolsinstansen eller den högre domstolsinstans som meddelat det lagakraftvunna avgörandet. Prövningen av frågor om återställande av försutten tid (Fristenverlängerung) ankommer på det organ som har meddelat det lagakraftvunna avgörandet.

Det skall nämnas att det i Tyskland vid sidan av BVG finns särskilda högsta instanser för skatterätt och socialrätt, Bundesfinanzhof respektive Bundessozialgericht.

5 Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna

År 1952 anslöt sig Sverige till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). En europeisk domstol har tillagts befogenhet att avgöra uppkommande tolkningsfrågor rörande konventionen.

Konventionens grundläggande konstruktion har skapat vissa problem. Detta sammanhänger med att den griper över ett mycket vitt område samtidigt som den i åtskilliga hänseenden är tämligen allmänt hållen och därmed ger stort utrymme för olika tolkningar. Vad konventionen närmare kräver låter sig alltså inte till alla delar så lätt fastställas. Några motivuttalanden i svensk mening finns inte till konventionstexten (se dock även prop. 1987/88:69 s. 66). Vad som skall anses vara innebörden av konventionsbestämmelserna klargörs undan för undan genom avgöranden av Europadomstolen (systemet är alltså av anglosaxisk case-law-typ). I takt med att antalet mål kraftigt ökat under senare år har domstolen utvecklat en alltmer extensiv praxis. Det gäller bl.a. domstolens tolkning av konventionens krav på tillgång till domstolsprövning (en redogörelse för domstolens praxis har lämnats av Danelius i en artikel i SvJT 1991 s. 257).

Enligt artikel 5 punkten 4 i konventionen gäller bl.a. att var och en som berövas sin frihet skall ha rätt att få lagligheten av frihetsberövandet prövad av domstol. Procedurgarantierna innefattar enligt Europadomstolens praxis en rätt för den som berövas friheten att bli hörd inför domstolen antingen personligen eller genom ombud (fallet *De Wilde, Ooms och Versyp*). Om frihetsberövandet inte gjorts tidsbestämt har den enskilde enligt Europadomstolen en rätt till ny domstolsprövning med skäliga intervaller (fallet *Winterwerp*). En speciell situation föreligger när det ursprungliga beslutet om frihetsberövande fattats av en domstol. Den domstolskontroll som konventionen är avsedd att åstadkomma är i ett sådant fall innefattad i det ursprungliga beslutet, och artikel 5 punkten 4 ger inte en rätt till ytterligare domstolsprövning.

Även en annan bestämmelse i konventionen - artikel 6 punkten 1 - innehåller föreskrifter om rätten till domstolsprövning. I den

officiella svenska översättningen sägs på den nu berörda punkten att envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Av de officiella texterna - på engelska och franska - framgår att rättegången skall vara "fair" eller "equitable".

Det torde vid Sveriges anslutning till konventionen ha förutsatts att uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter" syftade på sådant som med svenskt synsätt traditionellt brukar räknas till civilrätten. Konventionen tolkas emellertid av Europadomstolen på den punkten oberoende av innebörden av detta uttryck i de olika konventionsstaterna. I flera fall har domstolen uttalat att även vissa frågor i förhållandet mellan enskilda och det allmänna, vilka i Sverige räknas till den offentliga rätten, gäller civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen. Med denna tolkning faller vissa av de mål som handläggs av de svenska förvaltningsdomstolarna in under konventionens bestämmelser.

För att bestämmelsen i artikel 6 om civil rättighet skall vara tillämplig måste det föreligga en tvist i vilken det på rimliga ("arguable") grunder görs gällande en rättighet (eller skyldighet) enligt inhemsk rätt. Bestämmelsen ger inte någon rätt till domstolsprövning när vad som angrips är själva lagens innehåll och inte det sätt på vilket lagen tillämpas. Rättigheten måste vara sådan att den med konventionens terminologi är att anse som civil. Härtill är att räkna alla förfaranden vilkas utgång är avgörande för privata rättigheter och skyldigheter. Rättigheten måste vara själva föremålet för tvisten. Tvisten kan gälla inte bara existensen av rättigheten utan också dess omfång och sättet att utöva den. En tvist kan falla in under artikel 6 även i fall när en förvaltningsmyndighet har vittgående möjligheter att tillämpa ett administrativt skön.

En grupp av avgöranden gäller enskild äganderätt, dvs. rätten att förvärva egendom, att behålla den och att använda den. Artikel 6 i konventionen har här ansetts tillämplig bl.a. i fråga om beslut genom vilket fastighet under lång tid varit belagd med expropriationstillstånd och därtill knutet byggnadsförbud, långvarigt beslut om byggnadsförbud utfärdat med stöd av byggnadslagen (1947:385), beslut innebärande avslag på ansökan om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230), beslut om ändring av en fastställd byggnadsplan och beslut innebärande avslag på byggnadslov med hänvisning till rådande byggnadsförbud.

Artikel 6 har även ansetts tillämplig när enskild genom ett beslut av offentlig myndighet tillfälligt eller för alltid frångagits ett tillstånd som gett honom möjlighet att fortsätta bedriva viss näringsverksamhet, t.ex. möjligheten att arbeta som privatpraktiserande läkare. Såvitt

gäller mål mot Sverige har det handlat om beslut genom vilket trafik-tillstånd enligt yrkestrafiklagen (1979:559) och utskänkningstillstånd enligt lagen (1977:293) om handel med drycker dragits in. Domstolen har också funnit att en innehavare av bensinstation borde ha getts möjlighet att föra talan enligt artikel 6 angående ett avslag på begäran om tillstånd att ha en bränsletank för gas på stationen. Domstolen har i ett annat fall uttalat att ett mål om disciplinåtgärder mot någon som fått tillstånd att bedriva viss näringsverksamhet, t.ex. varning, reprimand eller dylikt, normalt inte innebär någon tvist om civila rättigheter i konventionens mening.

Det skall nämnas att det inte av domstolens praxis kan utläsas att det skulle kunna anses utgöra en civil rättighet att få tillstånd t.ex. att bedriva viss näringsverksamhet (i fallet med bränsletanken fanns det redan ett tillstånd att bedriva bensinstationsrörelse). Tvärtom har domstolen i ett fall angående behörighet att utöva revisorsyrket funnit att den värdering av kunskaper och erfarenheter det gällde var nära besläktad med en skol- och universitetsexamen och att den låg så långt borta från normal domstolsprövning att det inte kunde anses föreligga en tvist enligt artikel 6. Däremot har domstolen i ett fall funnit att en person, som uteslutits ur ett advokatsamfund och som tio år senare sökt återinträde, på rimliga grunder kunde göra gällande att han hade en rätt till återinträde.

Givetvis är rent civilrättsliga anspråk (t.ex. skadeståndsanspråk) hänförliga under artikel 6 i konventionen och detta även om anspråket riktar sig mot staten, en myndighet eller en tjänsteman.

När det är fråga om sociala förmåner vilka utgår som en ensidig prestation från det allmänna utan att den enskilde lämnat bidrag därtill annat än i form av allmänna skatter torde artikel 6 inte vara tillämplig. Är det däremot fråga om förmåner som utgår på försäkringsliknande grund i förhållande till individuella avgifter som betalats av den enskilde torde däremot artikeln kunna tillämpas. Domstolen har i flera fall vägt en försäkrings offentlighetsrättsliga och privaträttsliga inslag mot varandra.

Att familjerättsliga angelägenheter i allmänhet innefattar civila rättigheter framgår av flera avgöranden, t.ex. angående rätten till umgänge med barn.

Taxeringsfrågor och tvister om skatter har ansetts falla utanför tillämpningsområdet för artikel 6. Den artikeln är inte heller tillämplig i fråga om uppehållstillstånd, utvisningsärenden och rätten att bosätta sig i landet, åtminstone i den mån intrång inte gjorts i rätten till respekt för familjelivet.

En stat kan inte utan vidare utesluta tillämpligheten av artikel 6 när det gäller rätt till domstolsprövning vid anklagelse för brott genom att göra en handling till en disciplinär förseelse. En utgångspunkt är

dock hur handlingen klassificeras i inhemsk rätt. Därutöver skall ytterligare två kriterier beaktas. Den första är gärningens art, dvs. huruvida gärningen innefattar ett brott mot förhållningsregler för en viss grupp av personer med särskild ställning och särskilda plikter. Det andra kriteriet är det straff som vederbörande riskerar att ådömas, varvid frihetsstraff i allmänhet medför att fallet hänförs under artikel 6.

Domstolen har i ett fall ansett artikeln tillämplig i fråga om vad som enligt nationell lag ansågs utgöra en militärdisciplinär åtgärd och i ett annat fall ansett konventionen tillämplig i fråga om vad som enligt nationell lag ansågs utgöra ett disciplinförfarande inom kriminalvården (den tillämpliga påföljden omfattade förverkande av möjligheten till frigivning i förtid och innebar i realiteten en förlängning av frihetsberövandet). Artikel 6 torde vidare vara tillämplig i fråga om en del svenska sanktionsavgifter. Domstolen har i några fall funnit artikeln tillämplig när en person efter ett summariskt förfarande ålagts att utge en avgift för en formellt avkriminaliserad trafikförseelse. Domstolen har härvid beaktat att det var fråga om gärningar som belagts med påföljd avsedd att vara båda avskräckande och bestraffande.

I samband med tillkomsten av lagen om rättsprövning uttalade föredragande departementschefen (prop. 1987/88:69 s. 21) att den lagens tillämpningsområde med bred marginal täcker det som rimligen kan falla under konventionens begrepp "civila rättigheter och skyldigheter".

Det är inte bara begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" som bereder svårigheter att precisera. Svårigheter finns också när det gäller att ange vad konventionen ställer för krav på domstolsförfarandets utformning i de fall artikel 6 är tillämplig. En fråga därom som för brottmålsens del uppmärksammas i särskilt hög grad gäller tilltalads rätt att bli hörd muntligen inför domstolen.

Så mycket torde vara klart att frågan om muntlighet inte bör bedömas med utgångspunkt från vad som motsvaras av uttrycket "hearing" utan från vad som ligger i det engelska uttrycket "fair" och det franska uttrycket "equitable" (jfr det tyska uttrycket "billig") eller "rättvis" rättegång. Därmed lämnas ett betydande utrymme för en helhetsbedömning av processens rättssäkerhetsgarantier. Det skall i detta sammanhang sägas att, om nationell lag innehåller bestämmelser om att överklagande får ske, de grundläggande garantierna i artikel 6 gäller även överinstansprövningen.

Av ett stort antal avgöranden av Europadomstolen framgår att den som är anklagad för brott har en omfattande rätt att bli hörd muntligen. Det synes emellertid inte finnas några avgöranden enligt vilka denna rätt skulle behöva avse varje instans. I stället torde förfarandet böra ses som en helhet. De avgöranden som finns gäller muntligheten

i hovrätt. Under förutsättning att det har hållits en muntlig förhandling i första instans kan enligt Europadomstolen avsaknaden av en muntlig förhandling i andra instans vara försvarlig med hänsyn till den aktuella rättegångens särdrag. Sålunda räcker det enligt domstolen med en rent skriftlig handläggning i dispensförfaranden och förfaranden som innefattar endast rättsfrågor. Beträffanden förfaranden som innefattar också sakfrågor framgår av domstolens avgöranden att det i allmänhet strider mot artikel 6 att inte ge den tilltalade en rätt att bli hörd muntligen inför rätten (se särskilt fallet *Ekbatani*; se även fallet *Helmers*).

I fallet *Andersson* och fallet *Fejde*, som gällde en trafikförseelse respektive ett brott mot vapenlagen, har domstolen emellertid funnit att i hovrätten förekommande sakfrågor på ett adekvat sätt kunde hanteras på handlingarna. Domstolen beaktade bl.a. att de tilltalade av tingsrätt ådömts endast mindre bötesstraff, att de förseelser det gällde hade en mindre allvarlig karaktär och att det fanns ett skydd mot straffskärpning i hovrätten. Beträffande en av de två sakfrågor som var tvistiga i fallet *Andersson* fanns det skriftlig bevisning och den andra frågan saknade enligt hovrätten rättslig betydelse. Även de sakfrågor som var stridiga i fallet *Fejde* saknade enligt hovrätten rättslig betydelse.

Mycket goda skäl talar för att Europadomstolen skulle finna anledning att tillämpa brottmålsprinciperna också när det gäller frågor om t.ex. många typer av sanktionsavgifter (jfr 6 kap. 24 § taxeringslagen, 1990:324). Huruvida den enskilde skall anses ha rätt att bli hörd muntligen också i andra typer av mål som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen är ännu inte klarlagt i praxis. Det skall dock nämnas att i fallet *Helmers* en målsägande ansågs ha rätt att bli hörd muntligen i hovrätten i mål angående enskilt åtal och skadestånd. I det fallet pekade domstolen på en rad sakfrågor i vilka *Helmers* hade en från tingsrätten avvikande uppfattning. De omständigheter som *Helmers* hänvisade till väckte, enligt domstolen, allvarliga frågor angående vilka fakta som var relevanta, vilka fakta som hade blivit bevisade och hur "skälig-grund-prövningen" (enligt 5 kap. 1 § andra stycket BrB) skulle göras. Med hänsyn till dessa omständigheter och till vad som stod på spel för *Helmers*, nämligen hela hans yrkesmässiga rykte och karriär, fann domstolen att hovrätten hade bort hålla muntlig förhandling. Domstolen framhöll särskilt att frågan om den tilltalades skuld inte på ett riktigt sätt kunde avgöras av hovrätten utan en direkt bedömning av bevisningen framlagd personligen av *Helmers* och de tilltalade.

Ett muntligt förfarande kan enligt konventionen krävas också i de fall som avses med artikel 5 i konventionen om att var och en som berövas sin frihet skall ha rätt att få sin sak prövad av domstol. Flera

uttalanden av Europadomstolen under senare år pekar sålunda på att domstolskaraktären är beroende bl.a. av de processuella rätts-säkerhetsgarantier med vilka förfarandet hos det beslutande organet omges. Domstolen har i ett fall uttalat att reglerna om förfarandet inför det beslutande organet måste tillhandahålla de grundläggande processuella garantier som tillämpas i mål om frihetsberövande. Enligt vad som framgår av ett annat fall är det väsentligt att den omhändertagne även i praktiken har tillgång till det beslutande organet ("access to the court") och möjlighet att bli hörd antingen personligen eller, när det är nödvändigt, genom något slags representant.

Givetvis är det ingenting i konventionen som hindrar att den enskilde avstår från möjligheten att påkalla en muntlig förhandling.

6 Pågående reformverksamhet

I betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet har domstolsutredningen behandlat flera frågor med anknytning till RR och processen där.

Utredningen har föreslagit bl.a. att vissa mål skall frångå de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det gäller t.ex. målen om verkställighet enligt föräldrabalken. För andra måltyper innebär utredningens förslag att den primära prövningen skall flyttas nedåt i instanskedjan, något som också kan leda till en viss avlastning av RR.

I processrättsligt hänseende är särskilt att märka att utredningen föreslagit att FPL skall ersättas av en lag om förfarandet i mål i förvaltningsdomstol och i vissa mål i allmän domstol (domstolsförfarandelagen).

Bland nyheterna i den nya förfarandelagen är i det nu aktuella sammanhanget värt att framhålla att prövningen i RR av ett överklagande i sekretessmål skall kräva dispens.

Andra nyheter gäller muntligheten i förvaltningsdomstolarna. Domstolsutredningen förslag i det hänseendet innebär att i handläggningen bör ingå sammanträde, när det kan antas vara till fördel för utredningen i målet eller främja ett snabbt avgörande av detta. Domstolen skall kunna begränsa ett sammanträde till att utreda parternas ståndpunkter i målet, till att ta upp muntlig bevisning eller på det sätt som annars är lämpligt.

Med utredningens förslag i övrigt får enskilda parter i åtskilliga fall en mera långtgående rätt till sammanträde än nu. Sålunda skall en länsrätt eller kammarrätt på begäran av enskild part vars rätt berörs hålla sammanträde i mål som avser frihetsberövande, sanktionsavgift, äganderätt till egendom, rätt att fortsätta viss näringsverksamhet eller rätt till vårdnad om eller umgänge med barn. En parts begäran om sammanträde behöver dock inte bifallas, om målet inte skall prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om sammanträdet av annan anledning är uppenbart obehövt. Bakom förslaget ligger i den nu redovisade delen ett hänsynstagande till Europakonventionen.

Även i andra mål än de som berörs av Europakonventionen skall enligt domstolsutredningens förslag en länsrätt eller kammarrätt hålla sammanträde, om en enskild part begär detta. Undantag görs dock för det fallet att ett sammanträde på grund av särskilda omständigheter är obehövt.

Utom i de fall där hänsyn till Europakonventionen ligger bakom förslagen skall ett sammanträde under vissa förutsättningar kunna hållas per telefon.

Remissbehandlingen av utredningens betänkande har nyligen avslutats och betänkandet är nu föremål för överväganden i Justitiedepartementet.

Det skall nämnas att domstolsutredningen lämnade frågor om RR:s domförfhet i olika situationer utanför sina överväganden. På den punkten har sedan utredningen lade fram sitt förslag en reform tillkommit på föranstaltande av RR (se SFS 1992:508; prop. 1991/92:158).

Också andra reformer övervägs för närvarande i Justitiedepartementet. Sålunda har i departementspromemorian (Ds 1992:38) Domstolsväsendet - Organisation och administration i framtiden föreslagits att RR från och med den 1 juli 1993 skall överta Försäkringsöverdomstolens uppgift att vara högsta instans inom socialförsäkringsområdet.

Vidare har en särskild kommitté tillsatts angående ett utvidgat skydd för grundläggande fri- och rättigheter samt ökade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut. I direktiven för den kommittén (Dir. 1991:119) sägs bl.a. att utredningen skall ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att införliva Europakonventionen med svensk rätt. I sådant fall skall kommittén lägga fram de förslag om detta som kan anses motiverade.

En annan uppgift för kommittén är att överväga och lägga fram förslag som gör svensk lagstiftning anpassad till våra internationella åtaganden i fråga om rätt till domstolsprövning. Kommittén skall ta ställning till om den svenska domstolskontrollen av förvaltningsbeslut bör förbättras så att en generell möjlighet till domstolsprövning införs. I det sammanhanget skall kommittén undersöka om det är ett lämpligare med ett helt nytt institut än med rättsprövningsinstitutet.

7 Överväganden

7.1 Inledning

Vår förvaltningsrättskipning omdanades genom 1971 års förvaltningsrättsreform (prop. 1971:30). För RR, som är vår högsta allmänna förvaltningsdomstol, innebar 1971 års reform framför allt en stark betoning av uppgiften att svara för vägledande avgöranden (prejudikat). RR kom att betecknas som "prejudikatinstans". Reformen kom till uttryck bl.a. genom regler om att RR endast skulle ha att svara för överprövning av mål. Ett viktigt inslag i reformen var att det för en prövning i RR normalt skulle krävas att RR beviljade tillstånd till prövningen (dispens). Vid sidan av överprövningsuppgiften skulle RR liksom tidigare ha vissa extraordinära uppgifter när det gäller prövningen av frågor om resning och återställande av försutten tid.

Regler om förfarandet i förvaltningsdomstol togs år 1971 upp i en ny processlag, FPL.

Den omtanke om prejudikatbildningen som genomsyrade 1971 års förvaltningsrättsreform kom genom en följdreform även HD till del (prop. 1971:45).

Sedan år 1971 har det inte förekommit några mera betydande reformer såvitt gäller processen i RR. Vissa justeringar gjordes visserligen år 1981 av domförhetsreglerna för såväl RR som HD (prop. 1980/81:154). Vidare skedde år 1992 - med förebild från vad som redan skett beträffande HD - ytterligare ändringar i reglerna om domförheten vid RR (prop. 1991/92:158). Det skall också sägas att RR fått vissa helt nya uppgifter. Särskilt är att märka att genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut lagts på RR att på begäran av enskild pröva lagligheten av vissa beslut i förvaltningsärenden vilka inte på annat sätt kan komma under domstols prövning. Till helt övervägande del handlar det om regeringsbeslut.

Såvitt gäller själva processen i RR är det emellertid i allt väsentligt fortfarande 1971 års regler som gäller.

För HD har det förekommit upprepade lagstiftningsåtgärder i syfte att garantera att HD på ett effektivt och ändamålsenligt sätt skall kunna fullgöra sin huvuduppgift att svara för prejudikatbildning. Till grund för reformerna har i stor utsträckning legat förslag i betänkanden från den under åren 1977 - 1987 verksamma rättegångsutredningen. Reformerna har bl.a. inneburit en utveckling och

renodling av tankarna bakom 1971 års reform.

Redan i 1981 års förut berörda lagstiftningsärende infördes sålunda för HD:s del en regel om begränsning av de omständigheter som behöver beaktas i ett dispensprövningsärende. År 1988 gjordes omfattande ändringar såvitt gäller beslutsfunktionerna i fråga om de extraordinära rättsmedlen på den allmänna domstolssidan (prop. 1987/88:58). Den senare reformen innebär att HD avlastades vissa uppgifter vilka ansågs med fördel kunna anförtros hovrätterna.

En mera allmän reform rörande HD kom till stånd år 1989 (prop. 1988/89:78). Bland de nya regler som tillkom då kan förutom domförhållningsregler av skilda slag nämnas en regel om att dispens krävs vid överklagande av ett hovrättsbeslut i ett sidoärende samt en regel om att en dispens kan begränsas till en viss prejudikatfråga.

HD har också direkt berörts av många mera allmänna reformer som under det senaste decenniet skett beträffande rättegångsförfarandet i allmän domstol.

De på den allmänna domstolssidan genomförda reformerna kan sammanfattas sågås ha medfört väsentliga förbättringar när det gäller arbetssituationen i HD. Erfarenheterna är alltså goda, och de reformer som har skett på den allmänna domstolssidan utgör därmed en naturlig utgångspunkt för en översyn av förhållandena i RR. Otvivelaktigt finns det ju också ett egenvärde i att reglerna för HD och RR är enhetliga.

Frågor om förvaltningsrättskipningen i allmänhet är emellertid redan behandlade av den under åren 1990 och 1991 verksamma domstolsutredningen i dess betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet. Det betänkandet är för närvarande - efter remissbehandling som avslutats i oktober 1992 - föremål för överväganden inom Justitiedepartementet. Vad som återstår är frågor specifikt hänförliga till den högsta domstolsinstansen.

Den grundläggande fråga som nu bör komma under övervägande är hur man i fortsättningen bör se på RR:s roll. Den frågan kommer att behandlas i avsnittet 7.2. I avsnittet 7.3 behandlas frågor angående dispensinstitutet.

Såvitt gäller själva förfarandet i de mål som tas upp till prövning synes det egentligen endast vara ett enda frågekomplex som bör behandlas, nämligen det som angår eventuella muntliga inslag i förfarandet (se härom avsnittet 7.4). Speciella frågor beträffande de extraordinära rättsmedlen på förvaltningssidan behandlas i avsnitten 7.5 - 7.13.

Reglerna angående RR:s sammansättning och domförhet kommer däremot inte att tas upp till närmare behandling. De reformer som har skett i fråga om HD:s domförhet kan nämligen till allra största delen redan sägas ha fått sin motsvarighet för RR:s del. Den enda reform som skett beträffande HD men inte beträffande RR gäller en

möjlighet som HD fått att under vissa förutsättningar frångå en tidigare antagen rättsgrundsats eller lagtolkning utan att hålla plenum, nämligen med en sammansättning av tolv ledamöter. HD har emellertid ännu inte utnyttjat denna möjlighet, och det synes mot denna bakgrund inte finnas tillräckliga skäl att införa en motsvarande regel för RR. Man torde dock inte kunna utesluta att förutsättningarna för en tillämpning av regler om frångående av plenisammansättning på sikt kan komma att förändras.

Inte heller frågor om utformningen av rättsprövningsinstitutet kommer att behandlas. De frågorna är nämligen föremål för överväganden inom kommittén för utvidgat skydd för grundläggande fri- och rättigheter samt ökade möjligheter till domstolsprövning av normbeslut och förvaltningsbeslut (kommittédirektiv 1991:119).

7.2 Regeringsrättens uppgifter

Förr var RR såväl första som sista domstolsinstans rörande flertalet typer av frågor som kunde prövas i förvaltningsdomstol. Det innebar givetvis att RR i betydande utsträckning hade samma roll som en vanlig domstol, nämligen att svara för att rättvisa skipades i de enskilda fallen. Endast i den utsträckning som det i målen händelsevis förekom frågor av mera allmänt intresse hade RR en roll därutöver, nämligen att åstadkomma avgöranden som skulle verka styrande för rättstillämpningen.

Den fullföljdsreform som skedde år 1971 innebar att RR:s roll ändrades ganska radikalt genom den funktionsuppdelning som skedde mellan olika domstolsinstanser. Uppgiften att svara för rättvisan i de enskilda fallen lades nämligen i betydande utsträckning på en förstärkt kammarrättsorganisation, som i flertalet fall skulle komma att verka överprövande i förhållande till inrättade länsdomstolar. På RR skulle främst ankomma att - efter överklagande av lägre rätts avgörande - genom prejudikat vägleda rättstillämpningen i lägre domstol och i förvaltningsmyndighet.

En prövning i RR av ett överklagande förutsätter sedan år 1971 i de flesta fall att RR ger ett särskilt tillstånd (dispens). Dispens kan beviljas om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att talan prövas av RR (prejudikatdispens) eller om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag (extraordinär dispens).

Den betoning av prejudikatintresset som gjorts i reglerna angående RR framstår som naturlig för en högsta domstolsinstans i ett modernt samhället. Både från de enskilda medborgarnas och från det allmännas synpunkt är det givetvis angeläget att rättstillämpningen till-

godoser högt ställda anspråk på enhetlighet och konsekvens. Det primära sättet att åstadkomma garantier för detta är enligt vår tradition att lagstifta. Lagstiftningen i Sverige är omfångsrik även om det på den europeiska kontinenten finns länder där utvecklingen gått betydligt längre. Våra lagmotiv är internationellt sett omfattande och ger ett gott supplement till själva lagbestämmelserna.

Lagstiftningsmetoden har dock sina begränsningar. Detta understryks inte minst av att samhällets behov av rättsbildning fortlöpande synes öka. Nya rättsområden kommer till, och den snabba samhällsutvecklingen medför att rättsnormer inte kan ha samma långa giltighetstid som förr. Vad som skulle kunna kallas omsättningstiden minskas fortlöpande. Ett mindre land som Sverige står här inför speciella problem. Rättsbildningsbehovet i ett land måste nämligen antas vara i stort sett oberoende av antalet invånare. Det ställs därmed stora krav på samtliga de organ som svarar för rättsbildning.

De av de högsta domstolsinstanserna skapade prejudikaten leder till att rättstillämpningen blir mer enhetlig och likformig, och det är ofta prejudikaten som ger lagstiftningen dess fulla genomslagskraft. Att det juridiska normsystemet genom prejudikaten blir mera fullständigt kan få konsekvenser på flera plan. På vissa rättsområden kan enskilda personer genom prejudikaten undgå rättsförluster. Många fall behöver över huvud taget inte dras inför domstol. Rättskipningen i allmänhet vinner i kvalitet genom goda prejudikat samtidigt som man gör ekonomiska vinster genom att bedömningen av rättsliga frågor underlättas och därmed går snabbare.

Härtill skall läggas att samhällets kostnader för själva prejudikatbildningen inte är särskilt höga, om man jämför med de fördelar i stort som uppstår. Om man därför ser frågorna om en god rättsbildning ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, framstår det som viktigt att det prejudikatbehov, som kan föreligga, blir i möjligaste mån tillgodosett.

Det är alltid svårt att jämföra skilda rättsområden när det gäller brist på prejudikat. Några objektiva måttstockar finns ju varken för det totala prejudikatområdet eller prejudikatbehovet. Man torde dock med stor säkerhet kunna hävda att det på den allmänna domstolssidan finns rättsområden där bristen på prejudikat framträder med avsevärt större skärpa än vad den gör på något förvaltningsrättsligt område. Framför allt gäller detta vissa centrala avsnitt av civilrätten. När det gäller prejudikattäckning är emellertid sällan någonting så bra att det inte kan bli ännu bättre.

En utvidgad prejudikatbildning handlar inte bara om fler prejudikat. I många fall kan nämligen ett avgörande ges en mer eller mindre stark prejudikatinriktning genom sättet på vilket det utformas. I likhet med vad som gäller beträffande HD (se SOU 1986:1 s. 49) synes det på den punkten ha skett en utveckling i RR i så måtto att utform-

ningen av de enskilda avgörandena ger intryck av en starkare prejudikatbildningssträvan än tidigare. Den utvecklingen har givetvis varit arbetskrävande.

Som situationen ser ut nu är det flera rättsområden inom förvaltningsrätten som behöver ägnas ett särskilt stort intresse i prejudikathänseende. Det hänger samman med att det på flera centrala områden inom förvaltningsrätten tillkommit en helt ny lagstiftning. Här skall endast nämnas den nya skatte- och taxeringslagstiftningen som torde kräva åtskilliga prejudikat innan lagstiftningen har hunnit sätta sig. Vidare finns det anledning att erinra om exempelvis den nya lagstiftningen angående psykiatrivården.

Även utvecklingen på det internationella planet kan medföra ett utökat behov av vägledande avgöranden.

Prejudikat kan praktiskt sett åstadkommas endast av en högsta instans medan en kammarrättsorganisation kan åstadkomma rättvisa i de enskilda fallen, åtminstone om det finns en ventil för överklagande till RR. Någon utökning av RR:s prejudikatbildningsresurser genom tillsättandet av fler domare i RR synes inte kunna komma i fråga. Tvärtom har det i vårt land sedan länge framstått som eftersträvansvärt att antalet domare i de högsta domstolsinstanserna kan minskas. I t.ex. Tyskland har man visserligen många domare även i den högsta instansen, men där har man en mycket långtgående specialisering av den dömande verksamheten. I vårt land har vi i många sammanhang ansett nackdelarna med specialisering vara större än fördelarna. I länder som Tyskland har man också - inte minst beroende på folkmängd - möjligheter att anslå resurser för målens bedömning, t.ex. i form av medverkan av vetenskapliga experter, som inte står oss till buds.

Det som har sagts nu medför att RR:s resurser är ömtåliga och måste användas på allra bästa sätt. Möjligheter att åstadkomma effektiviseringar genom ändrad lagstiftning behöver tas till vara.

En lösning kan synas ligga i att prejudikaten främst avser rättsfrågor, dvs. frågor om den rättsliga bedömningen av de faktiska omständigheterna i målen. Sakfrågorna i ett mål är ju i allmänhet så knutna till partsförhållandet i det enskilda fallet att de saknar intresse utanför den rättegång det gäller. Om RR tar upp ett mål prövar emellertid RR enligt nuvarande ordning såväl sakfrågorna i målet som rättsfrågorna. Man skulle i syfte att åstadkomma en effektivisering kunna med förebild från vad som gäller i många andra länder införa den ordningen att till RR såsom högsta domstolsinstans får överklagas endast rättsfrågor. Det finns emellertid flera till synes ganska starka skäl som talar emot en sådan lösning.

För det första har man anledning konstatera att det erbjuder stora teoretiska svårigheter att dra en gräns mellan vad som skall utgöra

sakfrågor och vad som skall utgöra rättsfrågor (se Lindells doktorsavhandling, Sakfrågor och rättsfrågor, Uppsala år 1987). I andra länder görs visserligen en sådan uppdelning, men rättstillämpningen har nu i de länderna haft århundraden på sig när det gäller att lösa förekommande problem. Det skall sägas att trots detta såväl doktrinen som rättsbildningen i många länder fortfarande är sysselsatt med att förfina gränsdragningen. Anmärkas bör att gränsen dras olika i olika länder.

Ett näraliggande skäl som talar emot att man begränsar prövningen i RR uteslutande till rättsfrågor är att rättstillämpningen kan behöva vägledning också beträffande sådant som nog vid en rättsteoretiskt riktig gränsdragning mellan sakfrågor och rättsfrågor behöver hamna i den förra fällan. Det rör sig om frågor hänförliga till bevisrätten. Sålunda kan RR på samma sätt som HD behöva ge vägledning även när det gäller sådana frågor som endast avser bevisvärdering. Den nu berörda aspekten har ingen större betydelse i sådana länder där sakfrågorna prövas av en jury, men läget är ett annat i vårt land där sakfrågor nästan alltid avgörs av juristdomare - eventuellt i förening med nämndemän - och avgörandet skall motiveras.

Det kan också hävdas att prejudikatbildningens verklighetsförankring påverkas negativt, om HD inte har möjlighet att i samband med prövningen av en rättsfråga pröva också nya moment i fråga om de faktiska omständigheterna i målet.

Ett annat skäl som talar emot att strikt begränsa prövningen i RR av överklagade fall till endast rättsfrågor är att man nog inte skulle göra några större vinster. De förvaltningsrättsliga målen är till sin natur sådana att det i allmänhet skulle innebära en tämligen onödigt och omständligt omgång att laborera med en uppdelning i rättsfrågor och sakfrågor. Ett helt dominerande antal av de i verkligheten förekommande målen är nämligen av det slaget att det antingen inte förekommer några oklara rättsfrågor eller inte några tvistiga sakfrågor. Det förra fallet hör normalt inte hemma i en effektiv RR-organisation och i det senare fallet gör det ingenting att även sakfrågorna kommer upp till bedömning i RR. Många av de sakfrågor man skulle kunna avsöndra från RR med den angivna lösningen men inte med hjälp av ett dispenssystem skulle också kunna befaras återkomma till RR sedan part utnyttjat ett extraordinärt rättsmedel.

Möjligen kan man emellertid ha den ordningen att RR beviljar dispens endast för eller begränsar sin prövning endast till rättsfrågor. De stora praktiska problemen tillstöter nämligen först om man avser att av enskilda parter begära att de i samband med ett ställningstagande till en fråga om överklagande skall kunna skilja på sakfrågor och rättsfrågor. Signifikativt är att utomlands förekommande åtskillnader mellan de båda frågeslagen vid överklagande inte sällan sker i sådana sammanhang där det råder advokattvång. Något

advokattvång bör med våra traditioner inte tillskapas, och en begränsning av överklagandemöjligheter till rättsfrågor synes mot den nu angivna bakgrunden inte böra införas i vårt land utan tvingande skäl. I stället bör andra vägar prövas.

Det skall här skjutas in att den omständigheten att rätten till överklagande inte utan tvingande skäl bör göras beroende av att det rör sig om en rättsfråga inte synes utesluta att man - för visst rättsområde - inför bestämmelser som förbjuder överklagande av sådana beslut som företrädesvis avser endast sakfrågor eller andra frågor som i huvudsak är ointressanta för prejudikatbildning. I vad mån detta är möjligt kan inte bedömas annat än efter ingående undersökningar av förhållandena kring olika typer av materiell lagstiftning, och frågan skall därför inte vidare beröras i detta sammanhang.

Mot den förut redovisade bakgrunden kan det hävdas att systemet med dispenskrav för prövning av överklaganden i sak kan antas erbjuda en relativt sett ganska tillfredsställande grundlösning när det gäller processer i RR. Dispensregler är ju också det klassiska sättet att skydda de högsta domstolsinstanserna från att behöva syssla med sådana frågor som inte passar dem.

I det närmast följande avsnittet skall behandlas frågor om huruvida dispenssystemet bör göras mera heltäckande än vad det är nu. Också möjligheterna att starkare knyta såväl själva dispensprövningen som prövningen i sak till prejudikatfrågor bör uppmärksammas när man vill åstadkomma effektiviseringar. I avsnittet 7.3.2 behandlas därför frågor om begränsningar av dispensprövningen i de enskilda fallen. I avsnittet 7.3.3 behandlas frågor om begränsning av dispenser i vissa fall till prejudikatintressanta frågor.

7.3 Dispensreglerna

7.3.1 Kravet på dispens

I allmänhet förutsätter en prövning i RR av ett mål att RR först beviljar dispens. Dispensreglerna är av mycket stor betydelse för RR:s möjligheter att ägna sig åt sin huvuduppgift att vägleda rättstillämpningen genom prejudikat. Dispensreglerna täcker emellertid långtifrån hela RR:s målområde. I ett inte obetydligt antal fall skall sålunda *materiella avgöranden, som överklagats*, bli föremål för prövning i sak i RR utan att det beviljats någon dispens. Främst gäller det mål enligt sekretesslagen (1980:100), mål enligt lagen (1951:442) om förhandsbesked i skattefrågor samt mål enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Det gäller också vissa udda måltyper i vilka talan förs av riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern. Härtill skall läggas att dispens inte

heller behövs i extraordinära fall angående resning eller återställande av försutten tid.

Man kan få en fingervisning om hur prejudikatintressanta de nu berörda målgrupperna kan antas vara genom att studera hur RR brukar välja att redovisa sina avgöranden. Sådana avgöranden som RR uppfattar ha vägledande betydelse blir nämligen i stor utsträckning föremål för refererat i årsboken medan övriga avgöranden av mål som tas upp till prövning oftast föranleder endast notiser i den boken. En hög andel refererade fall för en viss målkategori antyder därmed att förhållandena på det rättsområde det gäller är bättre ur den nu anlagda synvinkeln än om andelen refererade fall är låg.

Överklaganden i mål enligt sekretesslagstiftningen kräver som redan sagts inte dispens, och för dem kan man konstatera att år 1990 endast 4 av 69 avgöranden refererades (5,8 %). Detta utgör ett tydligt tecken på att sekretessmålen knappast är mera prejudikatintressanta än andra måltyper för vilka det gäller ett dispenskrav. Det synes utifrån den nu redovisade utgångspunkten i hög grad önskvärt att man uppställer krav på prövningstillstånd beträffande sekretessmålen. Ett förslag av den innebörden har redan lagts fram av domstolsutredningen i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet.

Lagen (1951:442) om förhandsbesked i taxeringsfrågor innebär att en särskild nämnd, Skatterättsnämnden, kan lämna ett förhandsbesked angående en sökandes taxering till skatt. Ett förhandsbesked skall lända till efterrättelse vid den taxering, som avses med beskedet, om och i den mån sökanden begär detta. Ett beslut om förhandsbesked får överklagas hos RR av sökanden och Riksskatteverket. Också en kommun kan få överklaga. När överklagande sker skall RR pröva saken utan någon dispensprövning. Beträffande de nu berörda målen är förhållandet i RR mellan referatfall och notisfall ett helt annat än när det gäller sekretessmålen. Av 52 avgjorda fall år 1990 refererades 21 (40,4 %).

I och för sig är det många omständigheter som kan stöta till under en process och göra att ett avgörande blir mindre värt som prejudikat än som kunnat antas i samband med en dispensprövning. Man måste också ta hänsyn till att dispens kan behöva beviljas av extraordinära skäl, dvs. utan att det förekommer något prejudikatintresse i målet. Det som har sagts nu medför att ett införande av regler om dispens för målen om förhandsbesked inte skulle innebära att dispens behövde beviljas endast i omkring 40 % av fallen. Det rör sig i stället om en betydligt högre andel.

Otvivelaktigt finns det emellertid ett inte obetydligt antal fall i vilka förhandsbesked överklagas till RR trots att saken egentligen är klar. Sådana fall skulle med fördel kunna avskäras från en prövning i sak med hjälp av dispensregler. Totalt sett skulle det med all sannolikhet innebära en arbetslättning för RR att dispensregler infördes även

beträffande målen om förhandsbesked trots att detta för många fall skulle innebära en dubbelprövning. Man måste också beakta den principiella aspekten. RR skall inte utan tungt vägande skäl behöva ingå i sakprövning beträffande mål i vilka det varken förekommer något prejudikatintresse eller något extraordinärt intresse.

Att det med nu gällande regler inte behövs dispens för överklagande av ett förhandsbesked torde hänga samman med att det rör sig om ett tvåinstansförfarande (jfr prop. 1971:30 s. 82 där dispensreglerna förklaras böra gälla endast sådana mål som tidigare prövats av kammarrätt). Den första instansen, dvs. Skatterättsnämnden, har emellertid en mycket kvalificerad sammansättning. Man måste i sammanhanget beakta att förhandsbeskeden i huvudsak gäller endast rättsfrågor. Sådana frågor påkallar inte i samma höga grad som sakfrågor en möjlighet till överprövning. Vidare bör man beakta att förhandsbesked skall lända till efterrättelse endast om den skattskyldige begär detta. Är han missnöjd med beskedet, kan han trots beskedet låta skattefrågan prövas den vanliga domstolsvägen. Ett införande av dispensregler beträffande de nu berörda fallen synes därmed inte kunna sägas träda den enskildes rättssäkerhet för när.

Mot den nu redovisade bakgrunden föreslås att det i lagen om förhandsbesked i taxeringsfrågor införs ett krav på dispens för överprövning i RR av ett förhandsbesked. Dispensreglerna bör vara desamma som vid överklagande av kammarrättsavgöranden. Reformen bör därför komma till stånd genom en hänvisning till FPL:s regler.

I de extraordinära fallen angående resning och återställande av försutten tid framskymtar endast undantagsvis något prejudikatintresse. Signifikativt är att år 1990 refererades endast två av 161 avgöranden angående resning och endast ett av 82 avgöranden angående återställande av försutten tid. De refererade fallen är i allmänhet prejudikatintressanta endast såvitt avser frågor rörande de extraordinära rättsmedlen i sig.

För målen angående extraordinära åtgärder kan man emellertid inte uppställa dispenskrav av beträffande RR förekommande slag utan att väsentligt förändra den grundläggande innebörden av rättsinstitutet. Någon sådan förändring är inte önskvärd. I syfte att avlasta RR frågor som inte har med rättsbildningen att göra bör man i stället när det gäller de extraordinära rättsmedlen se över möjligheterna att gå fram längs andra vägar. Frågor om det kommer att behandlas i avsnitten 7.5 - 7.13.

Som redan nämnts behövs det enligt nu gällande regler inte heller dispens i målen enligt rättsprövningslagen. Dessa mål faller emellertid av förut angivna skäl utanför det nu aktuella utredningsarbetet. Vissa frågor om muntlighet i rättsprövningsärenden kommer dock att

behandlas i avsnittet 7.4.

De mål i vilka Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern får föra talan i RR utan något krav på dispens gäller disciplinansvar eller återkallelse eller begränsning av behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller återkallelse av behörighet att utöva veterinäryrket. Också mål enligt lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. innefattas. De nu berörda måltyperna förekommer inte så ofta i RR. Ännu mera sällsynt är att talan i sådant mål förs av Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern. Skulle någon av dem föra talan brukar det föreligga ett prejudikatintresse eller ett extraordinärt intresse. Därmed kan man inte genom införandet av dispenskrav uppnå några mera betydande praktiska vinster. I stället har man anledning räkna med att dispenskrav i de allra flesta fall skulle föranleda ett dubbelarbete genom att det först måste ske en dispensprövning och senare en prövning i sak. Själva dispensprövningen kan emellertid nästan alltid göras enkel.

Vad som talar för införandet av dispenskrav beträffande de nu berörda fallen är framförallt den renodling av RR:s roll som skulle känneteckna en sådan reform. Med tanke på att de mål det gäller är så pass ovanligt förekommande, torde detta utgöra ett tillräckligt reformskäl. De undantagsregler från dispenskravet som gäller de nu berörda fallen bör därför upphävas. Det skall redan nu sägas att man genom en sådan reform underlättar en begränsning av processer i RR till prejudikatfrågor (se avsnittet 7.3.3).

Frågan om utökade krav på dispens är intressanta också när det gäller *formella avgöranden*.

Av 35 § FPL följer att prövningstillstånd - utom i undantagsfall - krävs vid ett överklagande av ett processuellt beslut som träffats i ett mål väckt i en lägre instans än kammarrätt. Det spelar alltså inte någon roll i vilken instans den processuella frågan har aktualiserats. Avgörande är i stället vilket organ som börjat handlägga det aktuella målet. Således krävs prövningstillstånd vid överklagande av ett i kammarrätt träffat beslut angående rättegångskostnaderna i kammarrätten, om talan i själva målet har väckts vid länsrätt (se t.ex. plenifallet RÅ 1972 ref 66 samt rättsfallet RÅ 1978 ref 2:39). Vidare krävs prövningstillstånd vid överklagande av ett i kammarrätten meddelat beslut i anledning av ett till kammarrätten överklagat avvisningsbeslut (se t.ex. rättsfallet RÅ 1988 ref 27). Däremot krävs inte prövningstillstånd vid överklagande av ett i kammarrätt träffat beslut angående avvisning av besvär över ett av kammarrätten träffat beslut (se plenifallet RÅ 1987 ref 60). Att situationen kan uppstå beror främst på att det alltid är den domstol som avgjort ett mål som har att pröva om överklagande skett i rätt tid.

I rättsfallet RÅ 1978 ref 2:21 har RR funnit att det krävs pröv-

ningstillstånd även i den situationen att överklagandet gäller ett beslut av kammarrätt i ett vid länsrätt väckt mål angående körkortstillstånd, när kammarrätten som första instans prövat fråga om spärrtid med tillämpning av övergångsbestämmelser till ny körkortslagstiftning.

I de nu angivna delarna torde regleringen i FPL i princip överensstämma med vad som gäller för HD enligt 54 kap. 9, 13 och 16 §§ RB. För andra fall är förhållandet mellan vad som gäller i de olika domstolshierarkierna mera svårbedömt. I rättsfallet RÅ 1972 ref 29 fann sålunda RR att det inte behövdes prövningstillstånd vid överklagande till RR när kammarrätt avvisat besvär över länsrätts beslut. I rättsfallet RÅ 1973 ref 4 fann RR att det inte behövdes prövningstillstånd vid överklagande av kammarrätts beslut att avskrika ett mål som blivit desert. Motsvarande situationer skulle antagligen med tillämpning av RB:s förutvarande regler ha bedömts på ett annat sätt av HD (jfr Welamson, Rättegång VI, andra upplagan år 1978, s. 162). Det bör anmärkas att RR i 1972 års rättsfall motiverade sitt avgörande med att den "fråga" kammarrätten beslutat över inte fullföljts till eller underställs kammarrätten. Såvitt gäller 1973 års rättsfall bör anmärkas att RR i rättsfallet RÅ 1979 ref 2:7 - med omnämnande i årsboksreferatet av bl.a. förut redovisade RÅ 1972 ref 66 och 1978 ref 2:39 - funnit att prövningstillstånd behövs vid överklagande av ett kostnadsbeslut som kammarrätt träffar i samband med att kammarrätten avskriver ett desert mål. Det må mot den bakgrunden förefalla tveksamt om de i rättsfallen RÅ 1972 ref 29 och 1973 ref 4 antagna lagtolkningarna fortfarande skulle stå sig i RR.

Formellt sett finns det numera skillnader mellan vad som gäller för HD och vad som gäller för RR. I 54 kap. 9 § RB infördes nämligen år 1989 (prop. 1988/89:78; SFS 1989:352) den regeln att det krävs prövningstillstånd vid talan mot hovrätts slutliga beslut i ett ärende som har direkt samband med ett mål eller ärende som väckts vid tingsrätt. Undantag gäller för vissa i 54 kap. 16 § RB behandlade situationer. Undantaget avser det förut anmärkta fallet där hovrätt avvisat en revisions- eller besvärstalan mot hovrätts dom eller beslut. Undantaget avser även det fallet att hovrätten avvisat en ansökan om återvinning eller om återupptagande. I undantagsfallen krävs alltså inte prövningstillstånd i HD.

Den nya regeln i 54 kap. 9 § RB siktar in sig på den situationen att hovrätten efter avgörandet av ett mål träffar ett beslut rörande ett för sent framställt yrkande eller träffar ett beslut inför en förestående HD-process. I det först angivna hänseendet handlar det främst om kostnadsfrågor. Inte helt ovanligt är nämligen att någon i en process vid allmän domstol deltagande person framställer ett kostnadsyrkande först efter avgörandet av ett mål. I det sist angivna hänseendet handlar det främst om förordnanden av offentlig försvarare. En

hovrätt anses nämligen kunna förordna offentlig försvarare även efter det att ett mål avgjorts (se angiven prop. s. 57).

För RR:s del finns ingen motsvarighet till den anmärkta regeln i 54 kap. 9 § RB. I rättspraxis har dock antagits att det behövs prövningstillstånd vid besvär över ett beslut av kammarrätt angående ett efter målets avgörande framställt ersättningsanspråk (se rättsfallet RÅ 1982 ref 2:11). Till fallen på den allmänna domstolssidan angående förordnande av offentlig försvarare finns det på förvaltningsdomstolssidan en motsvarighet i de fall där offentligt biträde kan förordnas. Det torde emellertid praktiskt sett vara utomordenligt ovanligt att en kammarrätt förordnar om offentligt biträde först efter avgörandet av ett mål, och reformbehovet är därmed föga framträdande. Det skall påpekas att en kammarrätts beslut i fråga om förordnande av offentligt biträde i ett avseende intar en särställning. Det kan nämligen överprövas i RR om prövningstillstånd beviljas.

Såvitt gäller de tidigare behandlade fallen där kammarrätt avvisar för sent inkomna besvär över ett av kammarrätt träffat avgörande har det tidigare övervägts att införa krav på prövningstillstånd. Den tanken avvisades emellertid av föredragande departementschefen i prop. 1988/89:78 (s. 60) och i stället infördes ett mera logiskt system när det gäller RR:s domförhet i fall av det berörda slaget. Det torde inte förekomma anledning att nu inta en annan ståndpunkt än den som intogs i 1988/89 års lagstiftningsärende.

Mot den nu redovisade bakgrunden synes det inte förekomma tillräcklig anledning att föreslå ändringar såvitt gäller reglerna om krav på dispens vid överklagande av processuella beslut till RR.

7.3.2 Dispensprövningens omfattning

Som tidigare angetts får RR bevilja dispens om det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att talan prövas av RR eller om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

För RR gäller i sådana mål där prövningstillstånd behövs att en omständighet eller ett bevis som klaganden åberopar först i RR skall beaktas endast om det föreligger särskilda skäl (se 37 § första stycket FPL). Regeln har naturligtvis avseende endast på omständigheter hänförliga till saken, och alltså inte på omständigheter som part anför till stöd för att RR skall bevilja en dispens.

I fråga om vad en skrivelse genom vilken överklagande sker till RR skall innehålla gäller i första hand FPL:s allmänna regler (se 3 och 4 §§ FPL). Härutöver finns i 37 § tredje stycket FPL den regeln att klaganden bör ange de skäl han åberopar till stöd för att dispens skall

beviljas. Vad klaganden anger är inte på något sätt bindande för domstolen. Den har i stället att göra en officialprövning av om det föreligger dispensskäl (se prop. 1971:45 s. 94).

Den som vid överklagande av ett hovrättsbeslut behöver dispens i HD "skall" enligt 55 kap. 4 § och 56 kap. 4 § RB ange de omständigheter han åberopar till stöd för att sådant tillstånd skall meddelas. Dessa lagrum hade före en lagändring år 1981 (SFS 1981:1088) en liberalare karaktär i så måtto att parten - såsom enligt FPL - "borde" ange dessa omständigheter.

Genom 1981 års lagstiftningsärende infördes i RB även en regel som begränsar dispensprövningens omfattning i HD, nämligen 54 kap. 12 § (SFS 1981:1088). Den regeln innebär att vid avgörande av om prövningstillstånd skall meddelas hänsyn behöver tas endast till sådana omständigheter som har åberopats av sökanden.

Regeln i 54 kap. 12 § kan förefalla förnuftig och värd att ta till förebild för en regel om dispensprövningen i RR. En fråga är dock vad regeln egentligen utsäger. Enligt sin lydelse avser den frågan vilka dispensgrundande omständigheter HD behöver ta hänsyn till vid avgörandet. Teoretiskt kan man tänka sig två slags omständigheter, nämligen dels sådana som är tillräckliga för dispens, dels sådana som inte är tillräckliga. Att domstolen inte skall ta hänsyn till de senare kan förefalla utgöra en självklarhet. Omständigheter som är tillräckliga för dispens är antingen sådana att domstolen uppmärksammar dem eller sådana att domstolen inte uppmärksammar dem. I det senare fallet torde det vara svårt att ta hänsyn till omständigheterna.

Paragrafen skulle därmed kunna antas verka begränsande endast såvitt gäller omständigheter som i och för sig skulle vara tillräckliga för dispens och som domstolen uppmärksammat. Åtminstone i förvaltningsprocess är det dock en självklarhet att sådana omständigheter alltid skall grunda dispens. Därmed skulle frågan om en motvarighet för förvaltningsprocessens del till det berörda lagrummet i RB kunna antas vara ur världen.

Paragrafen är nog emellertid avsedd att reglera någonting annat än vad den till synes handlar om, nämligen med vilken intensitet domstolen vid granskningen av en dispensansökan skall efterforska av sökanden inte angivna dispensskäl. En del motivuttalanden kan i vart fall tolkas i den riktningen (se t.ex. prop. 1980/81:154 s. 37 och 46).

Den nuvarande officialprövningen i en domstol av RR:s typ är långtifrån sådan att RR har anledning att i detalj kontrollera varje tänkbar möjlighet till dispens utan att sökanden har anfört något som ger anledning till en sådan kontroll. Hur ingående prövningen skall göras i det enskilda fallet låter sig inte så lätt regleras närmare. Prövningens omfattning kommer nämligen an på ett stort antal, delvis

av varandra beroende faktorer.

Här skall sägas att det år 1991 (SFS 1991:1825) gjordes ett tillägg till 1 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut angående omfattningen av RR:s prövningsskyldighet. Enligt det lagrummet har RR att pröva om det avgörande det gäller strider mot någon rättsregel. Tillägget innebär att prövningen skall avse om avgörandet strider mot rättsregeln "på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet".

Ändringen i rättsprövningslagen skulle kunna tas till intäkt för att det behövs en begränsande regel också när det gäller dispensprövningen i RR. Man måste emellertid beakta att prövningsskyldigheten enligt den lagen med tidigare skrivning kunde uppfattas som ovillkorligen avseende alla tänkbara lagregler. Det är vidare att märka att RR i rättsprövningsfallen är såväl första som sista domstolsinstans, medan RR i dispensärendena fullgör en överprövningsuppgift av mycket speciellt slag. Redan en sådan uppgift i sig är av den karaktären att prövningen inte behöver avse varje tänkbart dispensskäl.

Detta utesluter inte att man för RR väljer samma lösning som för HD, men såvitt gäller RR har man särskilda skäl att beakta att det är en mycket gammal princip att enskilda skall kunna klara sig på egen hand i förvaltningsprocessen, dvs. utan ombud och biträden. På den principen bör man inte rucka.

Om man på enskilda som inte har en jurist till hjälp skulle ställa hårdare krav på angivande av dispensgrunder hamnar man också lätt i det läget att den enskilde i sin inlaga endast redogör för lagtextens ord, och därmed är föga vunnet. Såvitt känt är har inte heller frånvaron av en lagregel av det slag som finns i 54 kap. 12 § RB orsakat några problem i RR.

Det som har sagts nu talar för att man inte nu bör begränsa dispensprövningen i RR genom någon ny lagregel. I och med detta bör det inte heller införas någon ovillkorlig regel om att den som överklagar "skall" ange de omständigheter han vill anföra till stöd för att dispens skall meddelas. Det kommer ju inte att finnas någon påföljd för underlåtenhet att följa regeln. En lagregel om att sökanden "bör" anföra dessa omständigheter är kanske inte särskilt verkningsfull, men den finns redan och den torde vara på sin plats även i framtiden (jfr SOU 1991:106, Del B, s. 20).

Detta medför att det inte i nuvarande läge synes förekomma tillräcklig anledning att nu göra några ändringar i reglerna om dispensprövningens omfattning i RR.

7.3.3 Begränsning av dispenser

En dispens för prövning av ett mål i RR förutsätter att det finns en prejudikatintressant fråga eller att det förekommer ett extraordinärt skäl. Det är emellertid att märka att i de fall där dispens beviljas RR:s prövning inte på något sätt är begränsad till den fråga eller omständighet som föranlett dispensen. RR behöver visserligen inte till följd av en beviljad dispens alltid pröva målet i dess helhet. RR får nämligen enligt 36 § tredje stycket FPL begränsa en dispens att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser. En sådan begränsning kan emellertid inte alltid göras på det sättet att RR får att pröva endast den prejudikatintressanta frågan eller den av ett extraordinärt skäl berörda omständigheten. De till en viss del hörande sakfrågorna får nämligen inte avskiljas från rättsfrågorna, och sakfrågorna kan vara tvistiga. Detta medför att en inte obetydlig del av RR:s arbetsresurser kan komma att ägnas åt frågor som inte har någon betydelse utöver det aktuella målet, och detta utan att det finns något extraordinärt skäl.

En annan sak är att även om RR meddelat dispens beträffande hela målet eller en viss del av ett beslut ett hänskjutande till plenum kan begränsas till viss fråga (se 5 § lagen, 1971:289, om allmänna förvaltningsdomstolar).

På den allmänna domstolssidan har systemet efter några reformer kommit att bli mera förfinat. Huvudregeln är visserligen även där att HD beviljar dispens för ett mål i dess helhet. År 1971 fick HD samma möjlighet som RR att i stället begränsa en dispens till viss sådan del av en dom eller beslut som en till HD fullföljd talan avsåg (SFS 1971:218; prop. 1971:45). I syfte att starkare koncentrera HD:s resurser till sådana frågor beträffande vilka HD:s avgörande kan tjäna till ledning för rättstillämpningen ändrades emellertid år 1989 reglerna om HD:s möjligheter att begränsa dispensprövningen (SFS 1989:352; prop. 1988/89:78; JuU 1988/89:20).

Enligt 54 kap. 11 § första stycket får HD numera begränsa en dispens till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledningen av rättstillämpningen (prejudikatfråga) eller en viss del av målet. I avvaktan på att prövning sker i enlighet med en begränsad dispens får HD förklara frågan om meddelande av dispens rörande målet i övrigt vilande helt eller delvis. I den mån dispens inte meddelas och fråga därom inte förklaras vilande skall hovrättens dom eller beslut stå fast. - Definitionen av begreppet "prejudikatfråga" anknyter direkt till den formulering som används i 54 kap. 10 § RB och 36 § FPL för att beskriva ett prejudikatmål.

När det gäller en dispens som begränsas till en prejudikatfråga måste den del av målet till vilket prejudikatfrågan hör vilandeförklaras, eftersom annars domen även i den delen skulle stå fast och vara

verkställbar som en lagkraftäga dom. Också när en dispens begränsas till en del av målet kan det till bevarande av handlingsfrihet vara lämpligt med en vilandeförklaring.

För sådana fall där det inte behövs någon dispens, eftersom Riksåklagaren, Justitiekanslern eller justitieombudsman för talan i mål om allmänt åtal, infördes genom 1989 års reform den specialregeln i 54 kap. 11 a § RB att HD får besluta att begränsa prövningen av målet till viss prejudikatfråga. Ett sådant beslut får meddelas att gälla till dess annorlunda bestäms. Beslutet fattas enligt de regler som gäller för dispens. Meddelas beslut skall målet i övrigt vila.

I många av de fall där HD enligt huvudregeln beviljar dispens för ett mål åligger det HD att hålla huvudförhandling före avgörandet. En prejudikatfråga får dock alltid avgöras utan sådan förhandling (se 55 kap. 12 § första stycket 1 RB).

Om HD med tillämpning av bestämmelserna i 54 kap. 11 eller 11 a § har prövat en prejudikatfråga får HD, om ytterligare prövning krävs, helt eller delvis grunda sitt avgörande av målet i övrigt på hovrättens bedömning eller, med undanröjande av lägre rätts dom, återförvisa målet till lägre rätt för fortsatt handläggning (se 55 kap. 12 a § första stycket RB).

En prejudikatfråga får av HD avgöras genom dom (se 55 kap. 12 a § andra stycket RB).

De nu berörda reglerna trädde i kraft den 1 juli 1989. Fram till våren 1992 skedde i HD en successiv ökning av andelen begränsade dispenser. Den 23 april 1992 uppgick antalet bifallna dispenser i ännu inte avgjorda mål till 113. Av dessa var 20 begränsade. Ett halvt år senare var motsvarande antal 129 respektive 23, vilket talar för att tillämpningen av reglerna om begränsad dispens har stabiliserat sig kring 17 - 18 procent.

Den år 1989 tillskapade regleringen har betydelse främst för sådana mål i vilka det finns dels en prejudikatfråga (som prövas), dels tvistiga sakfrågor (som lämnas utanför prövningen). Om det inte finns någon prejudikatfråga skall dispens i allmänhet inte ges, och finns det inga tvistiga sakfrågor kan dispensen i allmänhet med fördel tillåtas omfatta målet i dess helhet eller åtminstone den del av målet till vilken prejudikatfrågan hör.

Det skall sägas att Lagrådet vid bestämmelsernas tillkomst menade (se prop. 1988/89:78 s. 90) att HD vid sin prövning av prejudikatspörsmål (enligt en senare i lagstiftningsärendet inte helt antagen lydelse av lagtexten) - både på dispensstadiet och vid senare knäckning - skulle komma att vara fri i förhållande till vad HD uppfattade som hovrättens bedömning av sakförhållandena. Vid anmälan av lagrådsyttrandet hävdade emellertid föredragande departementschefen att HD i varje enskilt dispensbeslut skall klarlägga i vad mån hovrättens avgörande kommer att bli föremål för omprövning. Inga

andra frågor än den framläppta frågan, så som den formulerats av HD i dispensbeslutet, skall prövas av HD, förklarade departementschefen. Annorlunda uttryckt innebär detta att HD tills vidare beslutar att inte ompröva övriga delar av hovrättens dom, angav departementschefen. Därav följer - förklarade hon vidare - att hovrättens avgörande i övrigt kommer att ligga till grund för HD:s prövning av den dispenserade frågan.

Som exempel på tillämpningen av 1989 års bestämmelser kan nämnas rättsfallet NJA 1992 s. 26 (brottmål) där HD beviljade dispens såvitt avsåg dels den straffrättsliga bedömningen av de gärningar om vilka domstolarna funnit de tilltalade övertygade under en viss åtalpunkt, dels påföljdsfrågan. I rättsfallet 1992 s. 126 (mål enligt naturvårdslagen om nedskräpning) begränsade HD enligt 54 kap. 11 a § prövningen till frågan om preskription inträtt beträffande vissa föremål som deponerats. I rättsfallet NJA 1992 s. 150 (brottmål) begränsade HD en dispens till frågan huruvida hovrätten skolat ogilla åtalet med hänsyn till viss preskriptionsbestämmelse. I rättsfallet NJA 1992 s. 219 beviljade HD dispens i påföljdsfrågan. I rättsfallet NJA 1992 s. 227 (tvistemål) beviljade HD dispens i fråga huruvida skada tillfogats käranden i påstått hänseende. I rättsfallet NJA 1992 s. 243 (tvistemål) beviljade HD dispens i fråga om skadeståndsskyldighet för svaranden.

Man kan åberopa principiella skäl till stöd för införandet av en möjlighet för RR att i visst fall begränsa en dispens till en prejudikatfråga. Det är ju exempelvis en smula oegentligt att med nuvarande ordning sakfrågorna i ett visst mål kan prövas i särskilt många instanser därför att de råkar vara förenade med en rättsfråga som av RR bedömts ha intresse från prejudikatsynpunkt.

Det finns ingen anledning hävda att en reform inte skulle vara godtagbar ur rättssäkerhetssynvinkel. Såvitt gäller processen i RR är det visserligen relativt ovanligt med juridiskt skolade ombud eller biträden. Den typ av begränsningar av processen i en högsta instans som ändrade regler om dispensers omfattning representerar kan man emellertid i princip göra lika väl i en process med ombud som i en process utan sådana. En annan sak är att det i en ombudslös process kan vara ännu svårare än i en ombudsprocess att få parterna att i sina inlagor hålla sig inom den gjorda begränsningen. På den punkten kan man emellertid hoppas på förbättringar så småningom i takt med att det nya systemet växer in i enskildas medvetande.

När man nu tar ställning till om HD-reformen bör få en motsvarighet när det gäller förvaltningsprocessen synes man emellertid ha anledning konstatera att behovet av en reform inte är lika frekvent inom den processen som inom HD-processen. Detta hänger samman med att i RR även invecklade sakfrågor i de allra flesta fall kan

hanteras relativt enkelt, låt vara att bedömningen kan vara svår. De för HD givna reglerna är emellertid så konstruerade att de inte förorsakar några olägenheter för sådana mål i vilka de inte behöver tillämpas. Vad frågan gäller är därför endast om det finns så många mål för vilka en reform kan vara värdefull att en lagstiftning är motiverad för dessa.

Otvivelaktigt finns det även på förvaltningssidan mål som innehåller dels prejudikatintressanta frågor, dels mycket arbetskrävande sakfrågor. För sådana mål kan en möjlighet att begränsa en dispens medföra antingen att det blir praktiskt möjligt att över huvud taget meddela en dispens eller att man gör resursbesparingar genom att sakfrågorna inte behöver bedömas. Behovet av en reform ökar, om för vissa sakfrågor skulle ställas krav på muntlig handläggning (se nästa avsnitt). Mot den bakgrunden synes övervägande skäl tala för att man beträffande RR inför samma möjligheter till begränsning av dispenser som HD redan har.

Såvitt gäller RR behöver emellertid en reform inte vara lika invecklad som den vilken kom HD till del. Det behövs sålunda inga särskilda konstruktioner för sådan talan som förs av Justitiekanslern eller justitieombudsman, om för sådant fall alltid skall gälla ett krav på dispens enligt vad som föreslagits i avsnittet 7.3.1. Även för det fallet att detta förslag inte skulle komma att genomföras synes man böra avstå från specialregler beträffande talan av Justitiekanslern eller Riksdagens ombudsmän. Sådana regler blir nämligen ofrånkomligen invecklade och fallen är inte många.

Det skall nämnas att enligt nuvarande regler RR utan dispens skall ta upp även överklaganden i mål om utlämnande av allmän handling. Domstolsutredningen har emellertid i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet föreslagit att ett dispenskrav skall införas för den typen av mål. Skulle förslaget genomföras behövs givetvis ingen särreglering för dessa s.k. sekretessmål. En särreglering torde kunna undvaras även i det fallet att förslaget inte skulle genomföras. Därför lämnas här sekretessmålen åt sidan.

För de fall där det vid överklagande till RR behövs dispens bör alltså införas den regeln att RR skall få begränsa en dispens till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga) eller en viss del av målet. I avvaktan på att prövning sker i enlighet med ett sålunda begränsat prövningstillstånd bör RR få förklara frågan om meddelande av prövningstillstånd rörande målet i övrigt vilande helt eller delvis.

En begränsning av en dispens till en prejudikatfråga kommer att få sin allra största betydelse när RR vid sin prövning av prejudikatfrågan kommer fram till att kammarrätten bedömt denna riktigt. RR:s prövning kan då stanna vid detta, och något ytterligare prövningstillstånd i målet blir alltså inte aktuellt.

Ett separat avgörande i HD av en prejudikatfråga ges - som redan nämnts - genom en särskild lagregel beteckningen dom trots att ingen del av själva saken avgörs. Det synes lämpligt att använda samma terminologi på förvaltningsdomstolssidan. Detta innebär att en ändring bör ske i 30 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Om RR har en annan uppfattning än kammarrätten såvitt avser prejudikatfrågans bedömning måste RR tillämpa denna sin bedömning på sakförhållandena. RR måste då utvidga sitt prövningstillstånd för att kunna meddela en dom med annan utgång än kammarrättens. På i princip samma sätt som HD bör RR i detta läge - när det är lämpligt med hänsyn till förhållandena i målet - kunna grunda sitt avgörande på kammarrättens bedömning och, trots det meddelade prövningstillståndet, kunna avstå från en egen bedömning av sakförhållandena.

I andra fall är det inte möjligt eller lämpligt att RR avgör målet på det föreliggande underlaget. Det kan exempelvis förekomma omständigheter till vilka kammarrätten med sin uppfattning om prejudikatfrågan inte haft anledning att ta ställning till. I det läget bör RR ha samma möjligheter som HD att återförvisa målet till lägre rätt (jfr om skälen för och emot återförvisning från HD prop. 1988/89:78 s. 27 och rättsfallet NJA 1989 s. 646). Det synes lämpligt att för denna situation också ha samma lagreglering av återförvisningsmöjligheterna som finns för HD.

Någon regel om förutsättningarna för återförvisning behövs lika lite som i fråga om HD. RR bör i stället ha fria händer att med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om återförvisning till lägre domstol är den lämpligaste åtgärden och därvid väga in nackdelarna med en återförvisning. Att återförvisningsmöjligheterna bör utnyttjas med måtta är en självklarhet. Ett beslut om återförvisning måste förutsätta ett beslut om undanröjande av kammarrättens dom i motsvarande del.

När återförvisningsregeln infördes för de allmänna domstolarnas del uttalade föredragande departementschefen (prop. 1988/89:78 s. 29) att den lägre rätten enligt allmänna principer hade att följa HD:s uttalanden i prejudikatfrågan. Hon förklarade att prejudikatfrågan redan prövats i sista instans och därmed borde vara undandragen den lägre rättens vidare prövning. Hon påpekade att det var för prövning av målet i övrigt som HD återförvisade det till den lägre rätten.

Mycket talar för att man kan tillämpa samma principer såvitt gäller förvaltningsdomstolarna. Det finns visserligen ett äldre rättsfall som utvisar att en lägre förvaltningsdomstols bundenhet av en högre domstols avgöranden långtifrån är absolut vid återförvisning. I rättsfallet RÅ 1979 ref 1:95 ansågs sålunda en länsrätt inte vara

bunden av ett ställningstagande rörande en fråga om saken (en rättsfråga och inte en sakfråga) som innefattats i kammarrätts beslut om återförvisning. Förhållandena i det fallet var emellertid speciella och det torde inte vålla några praktiska problem att man för en återförvisningsregel av det nu berörda slaget avstår från en regel om kammarrätts bundenhet på samma sätt som man ansett sig kunna avstå från en regel om hovrätts bundenhet vid ett HD-avgörande rörande en prejudikatfråga.

Kammarrättens nya avgörande bör kunna överklagas till RR enligt vanliga regler.

7.4 Om muntliga inslag i förfarandet

Förfarandet i en allmän förvaltningsdomstol är enligt 9 § första stycket FPL skriftligt. I handläggningen får dock ingå ett sammanträde beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (9 § andra stycket). I kammarrätt och länsrätt skall sammanträde hållas, om enskild som för talan i målet begär det och sammanträde ej är obehövligt och ej heller särskilda skäl talar emot det (tredje stycket). För RR gäller emellertid endast det andra stycket i fråga om sammanträde.

För speciella typer av mål gäller strängare regler om hållande av sammanträde. Sålunda skall enligt 35 § första stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i vissa mål enligt den lagen länsrätten och kammarrätten hålla sammanträde, om detta inte är uppenbart obehövligt. Ett sammanträde skall alltid hållas, om någon part begär det. Likartade bestämmelser finns i 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Av 36 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård framgår att en länsrätt i ett mål enligt den lagen skall hålla sammanträde, om det inte är uppenbart obehövligt (se även hänvisningen till det lagrummet i 21 § lagen, 1991:1129, om rättspsykiatrisk vård). I 6 kap. 24 § taxeringslagen (1990:324) sägs att en skattskyldig har rätt till sammanträde i länsrätt och kammarrätt när fråga är om uttagande av en särskild avgift. Ett sammanträde behövs dock inte, om det inte finns anledning anta att avgift kommer att tas ut. För asylärenden finns det en bestämmelse om muntlig handläggning i 11 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529).

Till ett sammanträde enligt FPL skall kallas sökande eller klagande och den som har att svara i målet. Enskild får föreläggas att inställa sig vid vite eller vid påföljd att hans utevaro inte utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande (14 § FPL). I specialförfattningar finns det bestämmelser om att part kan hämtas till ett

sammanträde (se t.ex. 35 § andra stycket LVU och 39 § tredje stycket LVM).

Behovet av muntlighet är i förvaltningsprocessen inte alls lika stort som i tvistemål och brottmål vid allmän domstol. Exempelvis ett skattemål kan i de allra flesta fall med betydande fördelar handläggas rent skriftligt.

I RR är sammanträden naturligt nog ovanliga. RR har ju mycket speciella uppgifter i instanssystemet och det behov av muntlighet som kan ha förelegat rörande saken har i de flesta fall tillgodosetts vid processen i lägre rätt.

Det som nu påkallar närmare överväganden är egentligen endast huruvida Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna påfordrar att det i viss fall hålls ett sammanträde i RR.

För viss fall ställer Europakonventionen krav på att lagstiftningen i konventionsstaterna skall garantera enskilda en rätt till muntlighet. De konventionsbestämmelser det gäller är i första hand artiklarna 5 och 6. Europadomstolen har vid det här laget utvecklat en ganska omfattande praxis rörande hur dessa artiklar skall tolkas. Den rättsutveckling som skett har inte till alla delar förutsetts i samband med Sveriges tillträde till konventionen.

Artikel 5 punkt 4 innebär att var och en som berövas sin frihet har rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet prövas. Procedurgarantierna innefattar enligt den europeiska domstolens praxis en rätt för den som berövas friheten att bli hörd inför domstolen antingen personligen eller genom ombud. Artikel 6 punkt 1 innebär att var och en har rätt till domstolsprövning när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott. Genom domstolens avgöranden har slagits fast bl.a. att konventionen - när den talar om civila rättigheter och skyldigheter - innefattar också flera måltyper som enligt svensk rättstradition hänförs till den offentliga rätten och som behandlas enligt FPL. Det är mycket som talar för att den europeiska domstolen skulle anse att en enskild part i sådant mål - åtminstone som huvudregel - har en ovillkorlig rätt till sammanträde, om sakfrågor som har betydelse för sakens utgång är uppe till prövning.

Ännu går det visserligen inte att med någon grad av säkerhet fastställa vilka gränser som enligt konventionen skall anses gälla i fråga om rätten till muntlighet. Svårigheterna att på den punkten ge precisa besked avser dels frågor om vilka fall som bör hänföras under de konventionsbestämmelser det gäller, dels frågor om i vilka av dessa fall muntlighet krävs.

Domstolsutredningen fann i sitt betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet (Del A s. 584) efter att ha konstaterat de

berörda svårigheterna att det självfallet var önskvärt att man snarast i möjligaste mån förebyggde att svensk rätt kom att anses stå i konflikt med konventionen sådan den tolkas av den europeiska domstolen. Utredningen menade också att det numera finns så många avgöranden av domstolen att lagstiftningsåtgärder syntes meningsfulla.

I fråga om avgränsningen av i vilka fall en enskild part borde tillerkännas en rätt till sammanträde framstod det för domstolsutredningen som närmast uppenbart att man inte borde söka utifrån teoretiska överväganden precisera vad som med den europeiska domstolens synsätt kunde tänkas ligga i begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" och uttrycket "anklagelse för brott". Otvivelaktigt skulle det nämligen med den lösningen komma att kvarstå sådana betydande oklarheter att regleringen blev svår att tillämpa i förvaltningsdomstolarna.

Enligt domstolsutredningens uppfattning borde man i stället ha anledning att bygga lagstiftningen på den europeiska domstolens dittills fattade avgöranden och söka täcka in dem med viss marginal. Utifrån den utgångspunkten föreslog utredningen att parts rätt till muntlighet skulle gälla mål som avsåg frihetsberövande, sanktionsavgift, äganderätt till egendom, rätt att fortsätta viss näringsverksamhet eller rätt till vårdnad om eller umgänge med barn. I att målet skulle "avse" visst förhållande avsågs ligga att detta förhållande skulle utgöra föremålet för förfarandet. För att parten skulle ha rätt till sammanträde skulle han vara enskild och just hans rätt skulle vara berörd. Exempelvis borde en enskild person som ville frånta en annan part hans rätt att fortsätta viss näringsverksamhet inte ha rätt till muntlighet.

Undantag från rätten till muntlighet borde enligt domstolsutredningen göras för det fallet att målet inte skulle prövas i sak, t.ex. därför att talan skulle avvisas. Undantag borde också göras för det fallet att avgörandet i målet helt och hållet skulle komma att vara till fördel för den part som begärde att sammanträdet skulle hållas. Om endast ett processuellt beslut överklagades till högre rätt behövde den högre rätten givetvis inte hålla sammanträde, påpekade utredningen.

Enligt domstolsutredningen borde vidare göras ett mera generellt undantag, nämligen för sådana situationer där det var uppenbart att ett sammanträde inte behövdes. Den nu berörda undantagsbestämmelsen avsågs bli tillämpad mot bakgrund av den europeiska domstolens praxis. Sålunda borde domstolen ha möjlighet att avstå från sammanträde när i högre rätt endast en rättsfråga eller en dispensfråga skulle prövas. Vidare borde domstolen enligt utredningen kunna avstå från sammanträde när det i lägre rätt hållits ett sammanträde rörande saken och det inte rädde någon oklarhet av rättslig betydelse rörande sakfrågorna. Det som har sagts nu medförde enligt domstolsutred-

ningen att den nu berörda undantagsbestämmelsen inte torde kunna få någon betydelse i den första domstolsinstansen. Utredningen menade dock att det möjligen kunde räcka att en förvaltningsmyndighet, som fattat ett primärt beslut, låtit parten komma till tals muntligt, och i sådant fall kunde undantaget få betydelse redan i länsrätt.

Ytterligare undantag borde enligt domstolsutredningen göras beträffande rättskipningen i RR (och försäkringsöverdomstolen). Utredningen menade att den dispensprövning som förekommer i RR till sin natur är sådan att en enskild inte har någon rätt till sammanträde ens i sådana måltyper som i och för sig omfattas av de berörda artiklarna i konventionen. Utredningen fann det också vara tveksamt om konventionen över huvud taget ställer något krav på muntlighet i tredje domstolsinstans.

De fall som prövas i RR enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut fann utredningen vara speciella genom att RR har att pröva endast om det avgörande det gäller strider mot någon rättsregel. Såvitt gäller dessa fall fann utredningen inte anledning till annat ställningstagande än det som gjordes i samband med rättsprövningslagens tillkomst, nämligen att frågan om muntlig förhandling tills vidare borde lösas med tillämpning av redan existerande regler. Utredningen hänvisade i det sammanhanget till prop. 1987/88:69 s. 29. Utredningen ville dock inte utesluta att frågorna kunde vara värda en mera ingående behandling i samband med en eventuell översyn av processen i RR.

Mot den nu redovisade bakgrunden föreslog domstolsutredningen vissa undantag från reglerna om muntlighet. Enligt förslaget behöver en parts begäran om muntlighet inte bifallas, om målet inte skall prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om sammanträde av annan anledning är uppenbart obehövligt. De nya reglerna avses gälla endast i länsrätt och kammarrätt.

Utredningen anmärkte att förslaget fick ses som en minimilösning när det gällde de krav konventionen ställer och att det kan finnas ytterligare fall där part bör tillerkännas en rätt till sammanträde. Domstolarna borde därför enligt utredningen ha anledning att vara lyhörda för den rättsutveckling som sker rörande konventionen.

Domstolsutredningens förslag har inte fått ett enhetligt positivt bemötande av remissinstanserna. Flertalet remissinstanser godtar visserligen förslagen. Det finns emellertid remissinstanser som anför att svensk rätt skall tolkas så att den står i överensstämmelse med Sveriges folkrättsliga förpliktelser och att en särskild lagstiftning därmed är onödig. De menar alltså att om konventionen kräver att det på parts begäran hålls ett sammanträde ett sådant inte är obehövligt och att inte heller särskilda skäl kan tala emot att sammanträdet hålls. Det förekommer samtidigt att en remissinstans säger nej till delar av

förslagen med hänvisning till att reformen skulle bli alltför resurskrävande.

Förslagen från domstolsutredningen övervägs för närvarande inom Justitiedepartementet. Här skall inte den prövningen föregripas. Så mycket skall dock sägas att departementet knappast på grundval av domstolsutredningens förslag kan låta en reform omfatta även förhållandena i RR.

Det skall också sägas att det för det nu aktuella utredningsarbetet är nödvändigt att i grunden ha en uppfattning om huruvida det över huvud taget behövs en specialreglering av muntlighetsfrågan anpassad till Europadomstolens tolkning av Europakonventionen. Det må i det hänseendet förhålla sig på det sättet att en domstol vid tolkning av en lagbestämmelse skall ta hänsyn till en dom av den europeiska domstolen (se t.ex. rättsfallet NJA 1991 s. 188 från HD). Att domstolarna genom "tolkning" i det enskilda fallet skall behöva försöka anpassa regler i FPL, vilka inte är skrivna utifrån nuvarande kunskap om hur Europadomstolen tolkar Europakonventionen, till denna konvention framstår dock för fall av nu förvarande slag som både opraktiskt och olämpligt.

Antingen inför man i stället Europakonventionen som en del av den svenska rätten eller också ändrar man sådana rent svenska lagregler som till äventyrs inte stämmer med konventionen. Den förra metoden har hitintills avvisats i svensk rätt och i nu förevarande sammanhang finns egentligen kvar endast den andra metoden, dvs. att så gott som sig göra låter anpassa de rent svenska reglerna till konventionen. Resursfrågor får inte tillmätas betydelse när det gäller skyldigheten att följa konventionen.

Det har under remissbehandlingen av domstolsutredningens förslag hävdats att de konventionsföranledda reglerna bör omfatta även mål om t.ex. vite. Här skall emellertid frågor om reglernas tillämpningsområde inte behandlas närmare. De frågorna kommer ju att bli föremål för departementets ställningstagande även detta förutan. Här skall endast tas upp frågan om i vad mån Europakonventionen kräver att det införs speciella regler även för processen i RR.

Något klart svar går inte att ge på den frågan. Vad man kan säga är att det inte går att utesluta att den europeiska domstolen skulle finna anledning tolka konventionen på det sättet att muntlighet krävs i RR om speciella förutsättningar är uppfyllda. Vad det i sådant fall måste röra sig om är ett mål av konventionsslag i vilket dispens beviljats och där det ingår i RR:s befogenheter att ändra bedömningen rörande en tvistig sakfråga som har betydelse för utgången av saken. Även vissa andra förutsättningar skall vara uppfyllda. Sålunda krävs att det framställs en begäran om sammanträde och att denna framställning görs av just den enskilde part vars rättighet skyddas enligt konventionen. Det skall också röra sig om ett fall där anspråket

stöder sig på rimliga grunder. Möjligen gäller ytterligare förutsättningar för att det skall föreligga en konventionsbunden skyldighet att föranstalta om muntlighet. Att försöka gissa sig till dessa förutsättningar är dock svårt. Europadomstolens avgöranden ger nämligen föga upplysning om vad man praktiskt skulle kunna tänka sig på den punkten.

Man kan visserligen utifrån logiska utgångspunkter tycka att om RR har befogenhet att avslå dispens på grund av brist på prejudikatintresse utan krav på muntlighet den omständigheten att RR i stället tar upp målet på grund av ett sådant intresse aldrig skulle kunna ändra detta förhållande, om RR inte kan ändra det överklagade avgörandet till den enskildes nackdel. Detta är dock ett resonemang som har underkänts av den europeiska domstolen såvitt gäller hovrättsförfaranden (jfr Ekbatanifallet sammanställt med fallet Monell och Morris).

Förfarandet i RR skiljer sig i flera hänseenden från förfarandet i t.ex. kammarrätt, främst genom att det i allmänhet krävs dispens och genom att processen i allmänhet är inriktad på rättsfrågor. Vad frågan gäller är emellertid om det krävs muntlighet efter det att dispensstadiet har passerats och tvisten inte kan lösas utan ett ställningstagande till tvistiga sakfrågor. I det läget är skillnaderna mellan de olika processerna ganska små. RR har precis samma befogenheter som kammarrätten, och det är detta som gör situationen något tveksam. Det finns emellertid ingenting i den europeiska domstolens praxis som direkt talar för att domstolen skulle mena att muntlighet krävs även i en tredje instans.

De svenska problemen i anledning av Europakonventionen när det gäller muntlighet bottnar egentligen i att den svenska lagstiftningen internationellt sett är så utomordentligt liberal när det gäller att ge enskilda förmånen till överprövning av sakfrågor. Detta medför att vårt land ställs inför problem som inte kan aktualiseras i andra länder.

Hur man utifrån våra utgångspunkter nu bör förfara kan diskuteras. Man kan mycket väl fortsätta att leva med den osäkerhet som råder angående Europakonventionens krav på muntlighet i RR. Förr eller senare kan man i avsaknad av lagregler förvänta sig ett avgörande från Europadomstolen som förklarar hur den domstolen ser på saken. Ett sådant avgörande kommer med viss sannolikhet att gälla antingen RR eller den högsta finska förvaltningsdomstolen. I de flesta andra länder torde nämligen en tredje domstolsinstans pröva endast rättsfrågor och i allmänhet råder enligt den inhemska rätten i högsta domstolsinstanser närmast obligatoriska krav på parts anlitan av ett speciellt slags ombud och på hållande av muntlig förhandling.

Att vänta med lagstiftning till dess Europadomstolen har sagt sitt är

emellertid en seg metod att anpassa den svenska lagstiftningen till Europakonventionen. Just nu föreligger ett fall rörande muntlighet i RR till prövning i Europakommissionen, men det är föga sannolikt att det fallet kommer att belysa hur man bör se på muntligheten i dispensfall.

Det är ju också så att vad ett avgörande av Europadomstolen kan ge svar på endast är var minimigränsen skall gå. Ingenting hindrar att man lägger sig på en högre nivå än miniminivån när det gäller muntlighet.

Mot den nu redovisade bakgrunden föreslås att de regler domstolsutredningen i anledning av Europakonventionen presenterade för muntlighet i länsrätt och kammarrätt skall gälla också i RR. Tillämpningen blir emellertid inte densamma. Sålunda kommer domstolsutredningens undantagsbestämmelser att kunna ojämförligt oftare bli tillämpade i RR än i lägre rätt.

Någon märkbart större arbetsbelastning på RR torde förslagen inte medföra. Det är ju så många förutsättningar som enligt reglerna skall vara uppfyllda för att en part skall kunna med framgång kräva sammanträde. Skulle RR i det enskilda fallet begränsa sin prövning till en prejudikatfråga enligt vad som föreslagits i avsnittet 7.3.3 torde det knappast under några omständigheter föreligga en rätt för den enskilde att få en muntlig förhandling till stånd. Den praktiska betydelsen av en reform får därmed inte överskattas.

Hittills har dock inte rättsprövningsfallen medräknats. Redan i samband med införandet av rättsprövningslagen, som är tidsbegränsad, diskuterades behovet av muntlighet i förfarandet. Föredragande departementschefen menade vid tillkomsten av den lagen att konventionstexten inte kunde tas till intäkt för ett absolut krav på muntlig förhandling inför domstol, eftersom rättegångar i vårt land - genom allmänhetens grundlagsskyddade rätt att ta del av allmänna handlingar - är öppna för insyn även vid ett skriftligt förfarande (se prop. 1987/88:69 s. 28). Hennes slutsats blev därför att frågan om muntlig förhandling i de här berörda fallen tills vidare borde lösas med tillämpning av de allmänna regler som finns i FPL. -

Det anförda skälet mot krav på muntlighet har sedermera underkänts i Europadomstolen.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till rättsprövningslag anförde utskottsmajoriteten i sitt av riksdagen godtagna utlåtande bl.a. att frågan om utökad möjlighet till muntlig förhandling inte kunde ses isolerad för rättsprövningsinstitutet, utan hade betydelse också för andra delar av rättskipningen. Mot bakgrund av att den europeiska domstolen inte hade prövat frågan ansåg utskottsmajoriteten vidare att det inte då fanns tillräckliga skäl att föreslå annan ordning i ärenden om rättsprövning än som gällde vid handläggning av andra mål i RR.

I samband med att rättsprövningslagens giltighetstid år 1992 skulle

förlängas var frågan om muntlighet i rättsprövningsärenden ånyo uppe till diskussion (prop. 1990/91:176). Enligt vad Lagrådet uttalade i ärendet torde artikel 6 i Europakonventionen allmänt ha tolkats så att den ger part rätt till en muntlig förhandling inför domstol. De fall som föranlett osäkerhet har enligt Lagrådet främst gällt rätten att, efter ett muntligt förfarande i första instans, påfordra en ny muntlig förhandling i överinstansförfarandet. Lagrådet ansåg att en rätt till muntlig förhandling i rättsprövningsförfarandet borde skrivas in i lagen så snart som möjligt.

Den föredragande departementschefen erinrade om frågans komplexitet samt om väntade avgöranden från Europadomstolen som kunde komma att kasta nytt ljus över frågan. Vidare kunde enligt departementschefen frågan om rätt till muntlig förhandling inte ses isolerad från förvaltningsprocessen i övrigt. Hon hänvisade i det sammanhanget till domstolsutredningens då pågående arbete. Mot denna bakgrund samt då FPL ger RR utrymme att hålla muntlig förhandling föreslogs i propositionen inte någon särlösning i fråga om möjligheterna till muntlig förhandling såvitt gäller rättsprövningsförfarandet. - Det skall sägas att de avgöranden från Europadomstolen som departementschefen syftade på har redovisats i avsnittet 5.

Konstitutionsutskottet menade i sitt av riksdagen godtagna betänkande (KU 1991/92:12) att regeringen borde pröva förutsättningarna att vidga möjligheten till muntlig förhandling i rättsprövningsförfarandet. I direktiven för det nu pågående utredningsarbetet uttalar regeringen att det bör undersökas i vad mån reglerna om muntlighet i RR behöver ändras av hänsyn till våra konventionsåtaganden.

Såvitt gäller rättsprövningsfallen är det lätt att uppfatta den hittillsvarande debatten kring frågor om muntlighet som om den gällde ett mycket stort antal fall årligen. För den skull synes det ha sitt intresse att studera hur det verkligen förhåller sig med den saken. Här tas som utgångspunkt förhållandena år 1990.

Antalet fall prövade enligt rättsprövningslagen uppgick år 1990 (enligt RR:s årsbok) till 46. Räknar man bort sådana fall i vilka ansökningen avvisades (och där det av den anledningen inte behövdes muntlighet) kvarstår 25.

För åtskilliga av dessa fall är det klart att Europakonventionen inte bör tolkas så att sökandens rättigheter berörts på ett sådant sätt att han av konventionsskäl bort ges möjlighet att på begäran få en domstolsprövning. Sålunda kan exempelvis referatfallet 42 och notisfallen 124, 169, 268, 288, 306, 351, 429, 452, 493 och 510 angående antagande av detaljplaner och byggnadsplaner för annan fastighet än sökandens ses som klara exempel på fall som inte omfattas av konventionens regler om muntlighet. Fastighetsägarna, vars rätt

berörts, hade redan vunnit och inte ens om de varit enskilda kunnat begära domstolsprövningen. Detsamma gäller notisfallet 176 angående vägdragnings på en fastighet ej tillhörig sökanden samt notisfallet 75 angående industriverksamhet på annans fastighet. Klart är vidare att konventionen inte skyddar rätten att få dispens från körkortskrav (se notisfallet 335).

Som mål vilka enligt Europakonventionen förutsätter muntlighet torde inte heller vara att räkna mål angående tillstånd att inleda rundradioutsändningar (se notisfallet 451), mål angående föreläggande att vidta arbetsmiljöförbättrande åtgärder på arbetsplats (se notisfallet 439) eller mål angående erinran enligt lagen (1982:713) om försäkringsrörelse till försäkringsbolag (se referatfallet 106). Notisfallet 440 gällde sådan utformning av detaljplan att sökanden efter tillköp av mark skulle ha möjlighet att dela sin fastighet. Detaljplanen torde inte ha haft den betydelsen för sökanden att muntlighet varit påkallad av Europakonventionshänsyn.

De fall som med något större fog kan sägas ha angått en rättighet för vilken Europakonventionen anger att part skall ges möjlighet till domstolsprövning är referatfallet 59 angående tillstånd till förvärv av jordbruksfastighet (jfr Europadomstolens dom i målet Håkansson och Sturesson mot Sverige), referatfallet 71 och notisfallet 349 angående kommunal förköpsrätt till mark, notisfallet 155 angående rätt att fortsätta ha skötesrenar hos koncessionsägare i sameby, notisfallet 156 angående bygglov (jfr fallet Skärby mot Sverige), notisfallet 287 angående expropriationstillstånd (jfr Europadomstolens dom i målet Bodén mot Sverige) samt notisfallet 492 angående förlängning av tiden för efterbehandling av grustäkt.

Såvitt gäller de nu berörda fallen synes ett sammanträde i RR ha begärts endast i notisfallen 155 och 492. Det är att märka att muntlighet var onödig i referatfallet 59 och notisfallet 155, eftersom utgången i dessa mål inte gick sökanden emot. Det är vidare att märka att i notisfallet 155 uteslutande rättsfrågor var tvistiga.

Kvar finns endast ett fall för vilket man kan diskutera huruvida RR bort hålla ett sammanträde, nämligen notisfallet 492 angående grustäkten.

Det som har sagts nu talar för att sammanträden under inga omständigheter kan bli särskilt frekventa ens i rättsprövningsfallen, och detta inte ens om man skulle uppfatta Europakonventionens bestämmelser om muntlighet som ovillkorliga när det gäller fall som på domstolssidan prövas i ett eninstansförfarande.

Mot den nu angivna bakgrunden synes utan större olägenhet den tidigare för dispensfall föreslagna regeln kunna ges tillämpning även i rättsprövningsfallen. Detta skulle innebära att en enskild part som begär rättsprövning inte har någon rätt till sammanträde om det inte finns tvistiga sakfrågor som är av betydelse för avgörandet. Det som

har sagts nu innebär att det inte behövs någon specialreglering för rättsprövningsfallen.

Det skall sägas att det finns ett rättsprövningsfall som för närvarande är föremål för prövning i Europakommissionen på grund av att RR inte biföll en begäran av enskild part om muntlig förhandling. Skulle kommissionen och senare den europeiska domstolen komma fram till att en rättsprövning till sin natur är sådan att muntlighet inte berövs ens om det förekommer tvistiga sakfrågor bör de här föreslagna reglerna tolkas så att legalitetsprövningen i rättsprövningsfallen har samma karaktär som t.ex. prövningen av en isolerad rättsfråga i ett dispensfall. Den enskilde skulle därmed inte ha möjlighet att påfordra muntlighet.

7.5 Allmänt om de särskilda rättsmedlen

När ett avgörande av en domstol eller en förvaltningsmyndighet inte kan överklagas sägs det ha laga kraft. I princip avslutas alla förfaranden med ett lagakraftgående avgörande. Många gånger blir ett avgörande verkställbart samtidigt med att det vinner laga kraft.

Ett lagakraftvunnet avgörande har i många fall också den verkan att saken inte kan bli föremål för någon ny prövning. Inom förvaltningsrättens område är detta mindre vanligt än inom de allmänna domstolarnas. Den som i en förvaltningsrättslig fråga fått avslag på en framställning kan sålunda i de flesta fall göra en ny framställning om samma sak och genom att anföra nya omständigheter och bevis uppnå en annan utgång. Har han förlorat i t.ex. ett skattemål kan han emellertid inte kräva en ny taxering.

Ett gynnande beslut, t.ex. ett beslut om tillstånd, kan under mer eller mindre preciserade förutsättningar återkallas av beslutsmyndigheten på dennas eget initiativ eller på framställning från personer som företräder motstående intressen. Grund för återkallelse kan t.ex. vara att beslutet är olagligt eller att nya omständigheter utvisar att beslutet är oriktigt. Möjligheterna att återkalla ett gynnande beslut kan vara särskilt reglerade men är till övervägande del oreglerade. Detsamma gäller myndigheters möjligheter att skärpa, mildra eller upphäva förpliktande beslut.

Principerna om laga kraft och om andra hinder mot att en sak prövas på nytt fyller framför allt två funktioner. För det första tillgodoses parternas och det allmännas intresse av att kunna lita på och rätta sig efter det avgörande som förfarandet har mynnat ut i. För det andra har principerna en processekonomisk betydelse genom att parterna och det allmänna inte behöver belastas med något nytt förfarande rörande samma sak. Vidare skulle omfattande möjligheter till en förnyad prövning kunna leda till minskad noggrannhet från

parters och myndigheters sida. Härtill skall läggas att en alltför stor löslighet skulle kunna undergräva den allmänna tilliten till myndighetsavgöranden. Särskilt domstolarna och deras avgöranden behöver åtnjuta en stor auktoritet.

Betydelsen av principerna skall dock inte överdrivas. Exempelvis är det antagligen ganska få ytterligare personer som i deras avsaknad skulle processa på nytt om en sak som de redan hade förlorat i en genomförd process.

De berörda principerna skulle kunna motverka sina egna syften, om det inte fanns möjligheter att under vissa förutsättningar bryta igenom dem. Rättssäkerhetsskäl kan nämligen med styrka påfordra att det sker en ny prövning, och det allmänna förtroendet för rättstillämpningen skulle kunna äventyras, om även vissa klart oriktiga avgöranden tilläts bestå.

Under vissa förutsättningar kan därför ett lagakraftvunnet avgörande angripas med hjälp av ett särskilt, så kallat extraordinärt rättsmedel. De extraordinära rättsmedlen är av flera slag.

Enligt 11 kap. 11 § regeringsformen kan RR bevilja resning i avgjort ärende eller återställande av försutten tid när fråga är om ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av HD eller, i den mån det föreskrivs i lag, av annan domstol som icke är förvaltningsdomstol. Närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid kan meddelas i lag.

Gemensamt för instituten resning och återställande av försutten tid är att de avser ett uppbrytande av ett lagakraftvunnet avgörande. Resning förutsätter att det anförs något förhållande som är ägnat att försvaga tilltron till avgörandets riktighet. Resning innebär att saken tillåts bli prövad på nytt. Den nya prövningen kan enligt RB ske antingen i den instans som sist dömde i målet eller direkt i den instans som beviljat resningen.

Ett återställande av försutten tid förutsätter att det anförs något förhållande som ger part en giltig ursäkt för att inte ha företagit viss processhandling i laga tid. Genom återställandet möjliggörs en fortsatt process.

För det fall att ett avgörande av visst slag inte hindrar ett nytt avgörande rörande saken behövs endast för mycket speciella fall regler om resning eller återställande av försutten tid. Genom att domar och beslut inom förvaltningsrätten inte i lika stor utsträckning som avgöranden i tvistemål och brottmål utgör hinder mot en ny prövning av saken är därför behovet av extraordinära åtgärder inte lika allmänt på förvaltningsdomstolarnas område som på de allmänna domstolarnas.

Antalet resningsfall är inte heller - totalt sett - lika stort i RR som

i HD. Mot att det i HD varje år förekommer över 300 resningsfall skall ställas att det i RR förekommer färre än 200. Antalet återställandefall är emellertid avsevärt större i RR än i HD - bortemot 100 i RR mot något dussin i HD. - Det skall nämnas att enskilda personer svarar för det helt dominerande antalet extraordinära ansökningar såväl i HD som i RR.

Antalet extraordinära fall i HD skulle nu ha varit ännu större med äldre ordning enligt vilken det på de allmänna domstolarnas område ankom endast på HD att pröva frågor om resning och återställande av försutten tid. År 1989 ändrades RB på det sättet att hovrätt och inte HD skall pröva sådana frågor när det gäller tingsrättsavgöranden och vissa med dem likställda avgöranden. Beslutsfunktionen lades alltså ned på ett lägre organ.

Vad det nu handlar om är först och främst om det i syfte att åstadkomma en mer rationell användning av RR:s resurser finns anledning att ta den år 1989 beträffande de allmänna domstolarna genomförda reformen till förebild för en nyordning när det gäller beslut av förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar. Frågan om RR på sådant sätt kan avlastas en del av det arbete som förorsakas av de extraordinära rättsmedlen skall behandlas i det närmast följande avsnittet. En reform i den nu angivna riktningen torde inte kunna ske utan att man tar upp också nästan alla andra frågor kring de extraordinära rättsmedlen till övervägande. Dessa frågor behandlas i avsnitten 7.7 - 7.11.

Det finns anledning påpeka att det inom förvaltningsrätten undantagsvis förekommer speciella bestämmelser vilka tillåter att det under vissa angivna omständigheter sker en förnyad prövning av en sak efter det att den ordinarie tiden för överklagande har gått ut. För åtminstone en del av de nu berörda fallen kan hävdas att de särbestämmelser som förekommer är av extraordinärt slag. Därmed skulle de utgöra paralleller till reglerna om resning. Regler av det nu angivna slaget berörs inte direkt av övervägandena.

En reform bör i stället avse främst de fall i vilka med nuvarande ordning RR kan besluta om en extraordinär åtgärd med stöd av regeringsformens bestämmelser. Också vissa fall i vilka en förvaltningsdomstol kan tänkas besluta om en extraordinär åtgärd i anledning av bestämmelser i gamla eller nya rättegångsbalken behöver omfattas av en reform.

Det kan diskuteras huruvida inte reformen även bör sträcka sig ut över förvaltningsdomstolarnas gränser. Såvitt gäller tvistemåls- och brottmålsavgöranden i allmän domstol har det visserligen redan sedan 1930-talet funnits utförliga bestämmelser om de extraordinära rättsmedlen och det finns inte anledning att nu gå in på frågor om behovet av ändringar i dessa bestämmelser. För t.ex. ärenden enligt

lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden finns det en hänvisning till tvistemålsbestämmelserna (se 11 § den lagen) och för t.ex. mål om utdömmande av vite i allmän domstol efter särskild talan finns det en hänvisning till brottmålsreglerna (se 8 § lagen, 1985:206, om viten).

En allmän domstol kan emellertid pröva frågor om extraordinära rättsmedel också när det gäller vissa andra avgöranden. En hovrätt kan sålunda pröva frågor om resning och återställande av försutten tid exempelvis beträffande ett gåvoskatteavgörande av en länsstyrelse eller ett felparkeringsavgörande av en polismyndighet.

För nu berörda fall har RB-bestämmelserna fram till år 1989 inte varit direkt tillämpliga annat än om detta särskilt angetts (se t.ex. 18 kap. 20 § utsökningsbalken). Med giltighet från år 1989 infördes emellertid i 58 kap. 10 a och 13 §§ samt 59 kap. 4 a § RB bestämmelser angående sådana fall i vilka talan mot avgörande av annan myndighet än tingsrätt skulle ha fullföljts i tingsrätt eller hovrätt. Reglerna innebär att reglerna för tvistemål och brottmål skall tillämpas. Den lösningen föranleddes av att det för samtliga de resningsfall som skulle flyttas från HD till hovrätt behövdes någon form av materiell reglering.

Frågor om extraordinära åtgärder i allmän domstol beträffande andra avgöranden än sådana för vilka tvistemåls- och brottmålsreglerna var direkt tillämpliga torde emellertid tidigare i stor utsträckning ha behandlats enligt i huvudsak samma principer som frågor om motsvarande åtgärder i RR beträffande förvaltningsrättsliga avgöranden.

Det resultat man nu helst borde söka åstadkomma är att man har skilda regelsystem för tvistemålsavgöranden, brottmålsavgöranden och övriga avgöranden. Tvistemålsavgörandena (och avgöranden av t.ex. arbetsdomstolen) är nämligen speciella i så måtto att man regelmässigt har att ta hänsyn till en enskild part för vilken den extraordinära åtgärden är till nackdel. Brottmålsavgöranden är speciella i och med att de berör ansvarsfrågor. Sådana avgöranden som varken är tvistemåls- eller brottmålsavgöranden avser oftast förhållanden mellan enskilda och det allmänna, och särskilt under den omständigheten kan det finnas anledning att vara liberalare i frågor om extraordinära åtgärder än när det gäller tvistemålsavgöranden. Samtidigt är få om ens några om dessa avgöranden av helt samma karaktär som brottmålsavgörandena.

Om man från den allmänna domstolssidan skall vid en reform beakta endast de fall för vilka det inte finns några bestämmelser om tvistemåls- eller brottmålshantering är emellertid en reform ganska ointressant. Det rör sig nämligen endast om enstaka fall, och en lagstiftning skulle bli krånglig. Ett annat perspektiv öppnar sig om man låter reformen omfatta också domstolsärendena. Sakligt sett synes det

välmotiverat att låta samma regler gälla för åtminstone en del av dessa ärenden som för de förvaltningsrättsliga målen och ärendena. Att man beträffande samtliga nu avsedda mål och ärenden bör kunna ta hänsyn till att i det enskilda fallet en extraordinär åtgärd kan bli till nackdel för en enskild får därvid förutsättas vara självklart.

Också i många andra hänseenden förefaller det emellertid finnas skäl att hellre låta domstolsärendena följa reglerna för förvaltningsrättsliga mål än reglerna för tvistemål. Domstolsutredningen förslog i sitt betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet en ny processlag gemensam för de fall som nu hanteras enligt FPL och de som hanteras enligt ärendelagen. Det förslaget är för närvarande föremål för överväganden inom Justitiedepartementet.

Goda skäl synes tala för att man inte nu ur lagstiftningen rörande domstolsärendena bryter ut frågorna om de extraordinära rättsmedlen.

Det synes mot denna bakgrund finnas anledning att tills vidare begränsa en reform till de extraordinära fall som skall prövas av förvaltningsdomstol.

7.6 Beslutsorgan i fråga om de särskilda rättsmedlen

RR har nu sedan många år haft att svara för prövningen av extraordinära frågor när det gäller avgöranden av regeringen, förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar. Beträffande avgöranden från andra organ var det länge endast HD som kunde besluta om resning och återställande av försutten tid.

Som anmärktes i det föregående avsnittet kom emellertid med verkan från år 1989 en reform till stånd vilken medförde att det extraordinära prövningsansvaret beträffande vissa fall flyttades ned från HD till kammarrätt. Den reformen grundade sig på rättegångsutredningens delbetänkande (DsJu 1986:9) Några frågor om de särskilda rättsmedlen. Utredningen behandlade inte förhållandena på förvaltningsdomstolssidan, men utredningen föreslog att det genom en ändring i regeringsformen skulle öppnas en möjlighet att genom vanlig lag ge även en lägre förvaltningsdomstol än RR möjlighet att besluta om extraordinära åtgärder. Den paragraf i regeringsformen som det gällde skulle nämligen ändå ändras för HD:s del. På grund av kritik från remissinstanser förkastades dock utredningens lagförslag på den punkten (se prop. 1987/88:58 s. 20).

En viktig fråga när man nu överväger att flytta bort beslutsfunktionen för vissa fall från RR är hur utfallet av reformen på den allmänna domstolssidan har varit.

Så mycket är klart att det inte har riktats någon som helst offentlig kritik mot 1987 års reform. Såväl andelen fall som skulle komma att

avgöras i lägre instans som andelen bifallande beslut lät sig relativt väl beräknas redan från början, och nu avgörs uppskattningsvis omkring 400 resnings- och återställandefall av hovrätt som första extraordinära instans. Ungefär 30 procent av resningsansökningarna bifalls (se bilaga 2). Motsvarande andel utgör beträffande återställande av försutten tid omkring 12 procent (se bilaga 2). Det skall nämnas att i HD andelen bifallna resningsansökningar är ojämförligt lägre (se t.ex. bilaga till DsJu 1986:9). Detta hänger samman med att de fall som en gång stannat i lägre instans typiskt sett har en annan karaktär än de som avancerat i instanskedjan så långt det varit möjligt. Beträffande de sist nämnda fallen kan hävdas att en resningsansökan många gånger kan ses som endast ett försök att förlänga den ordinära instansgången.

I samband med reformen på de allmänna domstolarnas område gick det inte att med någon grad av säkerhet bedöma hur stor andel av fallen som skulle komma att stanna i hovrätt och hur stor andel som genom överklagande skulle gå vidare till HD. Erfarenheterna från åtminstone Svea hovrätt visar nu att överklagande sker endast i uppskattningsvis en tredjedel av fallen (se bilaga 2), och detta synes vara en överraskande låg andel. Endast i sällsynta fall torde HD bevilja prövningstillstånd.

Det som har sagts nu innebär att 1987 års reform i fråga om de extraordinära rättsmedlen har kommit att få minst lika stor betydelse som den man förväntade sig.

I förstone kan trots detta betydelsen av att det nu sker en reform beträffande de förvaltningsrättsliga målen förefalla relativt begränsad. I allmänhet är nämligen ansökningar om en extraordinär åtgärd någorlunda enkla att hantera inom RR. Det behövs mindre ofta att handlingar kommuniceras med annan part och endast relativt sällan föranleder ansökningarna svårare juridiska bedömningar. En avdelning inom RR som prövar ett mål av extraordinärt slag är också i de flesta fall domför med ett mindre antal ledamöter än en avdelning som prövar ett till RR överklagat mål. Den vanliga sammansättningen av en avdelning är nämligen fem ledamöter eller - om tre ledamöter är ense om slutet - fyra ledamöter, medan extraordinära fall får prövas med tre ledamöter, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Ungefär 60 procent av de extraordinära fallen prövas med tre ledamöter.

Likväl orsakar ansökningar om extraordinära åtgärder totalt sett en långtifrån obetydlig arbetsbelastning i RR. Prövningen av mål som anhängiggjorts genom ett extraordinärt rättsmedel förutsätter nämligen i många fall en ganska omfattande granskning av processmaterialet i det bakomliggande målet. Totalt sett rör det sig visserligen inte om särskilt många fall, om man jämför med antalet övriga till RR inkomna fall. Man får emellertid en annan bild av de

extraordinära rättsmedlens resursmässiga betydelse för RR, om man i stället sätter antalet extraordinära fall i relation till antalet mål som sakprövas efter att ha anhängiggjorts i RR genom ett ordinärt rättsmedel. Av samtliga i RR:s årsbok för år 1990 upptagna 640 fall var det sålunda 243 eller 38 procent som i huvudsak avsåg endast extraordinära åtgärder. Räknar man bort sekretessmålen, för vilka det har föreslagits att det skall gälla krav på prövningstillstånd, blir andelen ännu högre, 47 procent.

Ett alternativ som nu erbjuder sig är att - med förebild från vad som sedan år 1989 gäller på den allmänna domstolssidan - låta de i regeringsformen behandlade extraordinära uppgifterna i viss utsträckning ankomma på lägre förvaltningsdomstol än RR. Redan existerande förvaltningsmyndigheter bör under inga omständigheter komma ifråga för den typ av uppgifter det gäller, och att - såsom ibland föreslagits -inrätta ett särskilt organ för prövningen av extraordinära fall är uteslutet av många goda skäl.

Ser man en reform ur resurssynvinkel torde man ha anledning räkna med att det efter en reform av det slag som genomförts på den allmänna domstolssidan även på förvaltningsdomstolssidan skulle komma att ske överklaganden till den högsta instansen i ungefär en tredjedel av fallen. I den mån avgörandet tillåts bli överklagat får man jämfört med nu en fördubblad prövning och detta är givetvis en nackdel ur resurssynvinkel. I RR synes emellertid ett överklagat fall med fördel kunna hanteras inom ramen för förekommande regler om tillståndsprövning. Detta innebär att i flertalet av de överklagade fallen endast en ledamot skulle behöva delta i avgörandet i RR.

Totalt kan man därmed räkna med att en reform skulle komma att leda till en avsevärd avlastning av RR även om reformen samtidigt - sedd som en totalitet - knappast skulle leda till några ekonomiska besparingar för samhället. Det handlar ju om att ersätta en prövning med en annan som i sig inte kräver mindre resurser. Vad man vinner är att RR:s speciella resurser kan utnyttjas på ett mera rationellt sätt. RR får möjlighet att ägna ytterligare tid och kraft åt sina huvuduppgifter. Därmed förbättras förutsättningarna för en god rättsbildning genom prejudikat, och prejudikaten främjar processekonomin i samhället, om man betraktar resursfrågan i ett vidare perspektiv.

En nedflyttning av beslutsfunktionen beträffande vissa extraordinära fall kan därmed sägas utgöra ett fullföljande av tankarna bakom 1971 års fullföljdsreform. Reformen skulle också kunna sägas utgöra ett led i fullföljandet av strävanden som utmärkt större delen av 1900-talet och som inneburit att regeringen och de högsta domstolsinstanserna successivt har avlastats sådana frågor som sakligt sett kan avgöras på lägre nivå. Utvecklingen har - inte minst på den förvaltningsrättsliga sidan - inneburit att den primära rättskipningens roll

undan för undan har förstärkts. Sett i det nu redovisade perspektivet framstår det som ett viktigt önskemål att RR i görligaste mån kan befrias från sitt sysslande med de extraordinära rättsmedlen.

RR:s sysslande med extraordinära rättsmedel har nämligen endast föga att göra med RR:s primära uppgift att svara för vägledande avgöranden. Visserligen förekommer det ibland att ett avgörande angående ett av de extraordinära rättsmedlen blir föremål för ett referat i regeringsrättens årsbok. Den fråga som prejudikatet avser att lösa är emellertid i sådant fall nästan alltid en processrättslig fråga hänförlig till det extraordinära rättsmedlet som sådant.

Det skall sägas att det inte är lämpligt att i nu förevarande sammanhang skilja ut ett visst extraordinärt institut. Tillämpningsområdena sammanfaller nämligen i viss utsträckning. Det är även när så inte är fallet mycket vanligt att ett och samma mål föranleder en prövning enligt reglerna för såväl det ena som det andra extraordinära institutet (och eventuellt även enligt ordinära regler), och för sådana fall skulle prövningen bli avsevärt försvårad om beslutsfunktionen splittrades.

I det faktum att ett visst fall kan komma att bli bedömt enligt reglerna för såväl ordinära som extraordinära institut ligger egentligen ytterligare ett skäl att flytta ned beslutsfunktionerna såvitt gäller de senare. Ett vanligt exempel på den nu berörda situationen är att länsrätt avvisar ett överklagande till kammarrätt såsom för sent inkommet. Parten - som anser att inlagen kom in i rätt tid - kan behöva först överklaga till kammarrätt och sedan ansöka hos RR om återställande av försutten tid. En nedflyttning ger enhetlighet och utrymme för förenklingar.

Ett skäl som har framförts mot en nedflyttning av beslutsfunktioner rörande extraordinära åtgärder från en högsta domstolsinstans till lägre är att den extraordinära naturen hos rättsmedlen skulle försvagas och att det därmed skulle finnas risk för en ökad benägenhet att angripa lagakraftvunna avgöranden.

Argumentet aktualiserar frågan vad de extraordinära rättsmedlen egentligen har för natur. Historiskt sett kan de härledas ur Konungens befogenheter att i alla mål utleta sanning och att bryta skrock- och offsockner. Längre låg de extraordinära rättsmedlen utanför det judiciella området, och tillämpningen av de förekommande instituten präglades av ett betydande skönsmässigt, dvs. diskretionärt inslag. Detta skönsmässiga inslag kan historiskt sett uppfattas som nära förbundet med vad man brukade kalla den Konungliga välviljan, densamma som kännetecknade hela nådeinstitutet. Det ingår i bilden att det ända in i modern tid över huvud taget inte fanns några närmare bestämmelser om under vilka förutsättningar resning kunde beviljas. År 1939 tillkom sådana bestämmelser för de allmänna domstolarnas del men såvitt gäller den förvaltningsrättsliga sidan saknas fortfarande bestämmelser. Det är signifikativt att det brukar

hävdas att det vid prövningen av resningsärenden regelmässigt sker totalbedömningar av diskretionär karaktär och att man allmänt kan säga att RR tillåter sig stor frihet i sin strävan att med resningsinstitutets hjälp skapa materiell rättvisa.

En diskretionär prövning är också en ofrånkomlig nödvändighet så länge det varken finns lagtext, lagmotiv eller rättspraxis att falla tillbaka på när det gäller att ange sådant som förutsättningarna för en åtgärd. Styrande för rättstillämpningen kan dock i det moderna samhället - oavsett vilken domstolshierarki det handlar om - inte gärna vara annan princip än att alla medborgare skall ha rätt att under givna förutsättningar få samma behandling. Likabehandlingsprincipen är grundlagsfäst i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Särskilt under de senaste decennierna har det tillkommit en mängd vägledande avgöranden från RR angående extraordinära rättsmedel. Påfallande är att avgörandena under senare år kommit att bli allt utförligare motiverade och de har allt oftare kommit att refereras i RR:s årsbok. Ser man till den senaste tioårsperioden är antalet refererade fall 26 medan antalet under den föregående tioårsperioden endast var 9.

Det som har sagts nu medför att praxis rörande de extraordinära rättsmedlen numera är mindre svårtillgänglig än tidigare. Man kan sålunda konstatera existensen av ett inte ringa antal fastslagna rättsgrundsatser. Trots frånvaron av lagbestämmelser angående extraordinära åtgärder inom det förvaltningsrättsliga området ges i motsvarande mån ett allt mindre utrymme för diskretionära överväganden.

Målet bör under alla omständigheter nu sättas på det sättet att verksamheten att besluta om extraordinära åtgärder till sin grundnatur skall bli lika judiciellt präglad som mången annan domstolsverksamhet. Principiellt sett är det därmed ingenting som hindrar att prövningen av de extraordinära frågorna i viss utsträckning flyttas ned från RR till en lägre domstol.

Givetvis skulle det emellertid innebära en olägenhet om en sådan lösning skulle medföra en ökad benägenhet att angripa lagakraftvunna avgöranden. Det finns nämligen ingen anledning att ens misstänka att RR:s tillämpning av de extraordinära instituten rättspolitiskt sett skulle vara alltför restriktiv.

Här kommer man in på de skäl som mera allmänt talar emot att extraordinära åtgärder beviljas. I de fall där ett den sak som avgjorts inte kan bli föremål för en ny prövning ligger i allmänhet tunga intressen bakom detta. Generellt sett kan man emellertid hävda att inom förvaltningsrätten de nu berörda intressena inte är alls lika framträdande jämförda med det enskilda partsintresset som inom t.ex. civilrätten. I motsvarande mån är även behovet av att betona den

extraordinära naturen hos rättsmedlen mindre framträdande.

Det finns dock inget som talar för att en prövning i lägre domstolar i sig generellt skulle komma att leda till en mindre restriktiv praxis än en prövning i RR. Inte från något område torde man nämligen kunna ge något mera allmänt belägg för att de lägre domstolarna skulle ha en tendens att visa en större frikostighet när det gäller beviljanden. Det är också närmast en självklarhet att domare på alla nivåer är medvetna om att frågor angående extraordinära rättsmedel kräver grannlaga överväganden. Den restriktivitet som i många fall bör iakttas åstadkoms i första hand genom de materiella regler som reglerar förutsättningarna för bifall.

Viktigt är att de materiella reglerna tillämpas på ett enhetligt sätt och att alla lika fall bedöms lika. Här kan man inte komma ifrån att en exklusiv prövning i RR måste antas ge den största enhetligheten i rättstillämpningen. På den punkten skiljer sig emellertid inte prövningen av de extraordinära frågorna från prövningen av andra judiciella frågor. Det kan alltså inte med fog hävdas att behovet av en enhetlig rättstillämpning skulle vara större på just det extraordinära området än på andra. Många skulle nog snarare vilja påstå att det är mera stötande att man dömer olika i sak i flera ensartade mål än att man får en skiftande bedömning när det gäller rätten för en part att få sin sak upptagen till ny rättegång.

Behovet av enhetlighet får för den skull inte undervärderas. Det behöver emellertid inte tillgodoses just genom ett enhetligt prövningsorgan. Av stor betydelse när det gäller att åstadkomma enhetlighet är i stället att förutsättningarna för beviljandet av en extraordinär åtgärd får en uttrycklig reglering i lag. Det synes av rättssäkerhetsskäl över huvud taget inte böra komma ifråga att flytta ned prövningen av vissa fall till lägre domstol än RR utan att det sker en någorlunda utförlig lagreglering av dessa förutsättningar. En nedflyttning av beslutsfunktionen bör alltså inte ske, om det skulle vara omöjligt att i lag reglera förutsättningarna för beviljande av en extraordinär åtgärd.

Otvivelaktigt kan den nuvarande lagstiftningen rörande de extraordinära rättsmedlen i RR inte påstås vara annat än fragmentarisk. Det finns nämligen ingen annan lagbestämmelse än den i regeringsformen, och den bestämmelsen säger inte mer än att RR i vissa typer av mål har rätt att besluta i frågor om resning och återställande av försutten tid. Processen i förvaltningsdomstolarna kunde förr i viss utsträckning ske enligt samma principer som enligt gamla rättegångsbalken gällde för överrättsprocessen, och den balken innehöll åtminstone några bestämmelser om förutsättningarna för beviljandet av en extraordinär åtgärd och för nullitetsbesvär. Bestämmelserna i nu gällande RB om extraordinära rättsmedel går emellertid inte att tillämpa på samma sätt i RR, och regler om nullitetsbesvär finns inte längre.

Det är också att märka att det för RR:s del i stort sett saknas uttryckliga bestämmelser som ger möjlighet att bevilja en extraordinär åtgärd på grund av formella felaktigheter i det lagakraftvunna avgörandet, om begreppet resning skall ha samma innebörd i regeringsformen som i RB. Det nuvarande resningsinstitutet i RB täcker nämligen i huvudsak endast materiella felaktigheter, och för RR:s del finns ingen motsvarighet till regler i RR om att grova rättegångsfel kan föranleda bifall till besvär över domvilla.

De nu berörda bristerna har länge varit uppmärksammade. Sålunda framhöll Herlitz i betänkandet (SOU 1946:69) Förvaltningsförfarandet (s. 209) att tillskapandet av författningsbestämmelser om extraordinära rättsmedel i förvaltningsmål var en så angelägen uppgift att den borde äga förtur i reformarbetet. I det senare principbetänkandet (SOU 1955:19) Administrativt rättsskydd konkretiserades önskemålen om lagstiftning, och i besvärssakkunnigas slutbetänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet förordades infogandet av ett särskilt kapitel om extraordinära rättsmedel i en allmän förfarandelag. Den år 1971 tillkomna FPL grundade sig emellertid inte direkt på de besvärssakkunnigas förslag utan på en departementspromemoria (Stencil Ju 1970:11) Förfarandet i förvaltningsdomstol. I den promemorian upptogs inga bestämmelser om de extraordinära rättsmedlen, och inte heller FPL kom att behandla frågor om sådana rättsmedel.

En lagreglering av de extraordinära rättsmedlen inom förvaltningsrätten erbjuder onekligen åtskilliga svårigheter. Särskilt de skäl som skall föreligga för att resning skall få beviljas synes på förvaltningsområdet vara mera skiftande än på de allmänna domstolarnas område och institutet kan inte tillämpas på samma sätt som beträffande tvistemåls- och brottmålsavgöranden av allmän domstol. Det synes dock svårt att förstå varför och på vad sätt det skulle kunna erbjuda några oöverstigliga hinder att i lag reglera de berörda förutsättningarna på ett för en nedflyttning av beslutsbefogenheter tillfredsställande sätt. Frågor om hur en reglering bör utformas kommer att behandlas i de närmast följande avsnitten.

Det finns skäl att påpeka att behovet av lagreglering inte bör ses endast som en följd av att det sker en nedflyttning av beslutsfunktioner. Fastmera finns det goda skäl som talar för en reglering även om RR också fortsättningsvis förbehålls en exklusiv prövningsrätt när det gäller de extraordinära rättsmedlen. I fråga om så pass komplicerade rättsområden som det de extraordinära rättsmedlen representerar synes nämligen ingenting vara bättre ägnat att befrämja regeringsformens grundläggande bestämmelse i 1 kap. 9 § om allas likhet inför lagen än en relativt fullständig reglering. Genom att en reglering kan ge enskilda parter en klar information om vilka möjligheter som står

dem till buds leder regleringen till att de i högre grad kan ta sina rättigheter till vara och i kanske mindre utsträckning besvära domstolarna med ansökningar vilka inte under några omständigheter kan bifallas.

En lagreglering ger också väsentligt bättre möjlighet till ändring av principerna för beviljande av extraordinära åtgärder än vad en rättsutveckling genom domstolsavgöranden kan ge. Det finns skäl som talar för att den kraftiga förstärkning av förvaltningsrättskipningen som har ägt rum de senaste decennierna bör föranleda ändringar i tillämpningen av de extraordinära instituten.

För behovet av enhetlighet är även reglerna om överklagande till RR av betydelse. När beslutsbefogenheten rörande extraordinära rättsmedel för vissa fall flyttades ned från HD till hovrätt var det på tal att hovrättsavgöranden skulle få överklagas bara om hovrätten på grund av behovet av enhetlig rättstillämpning eller annars fann synnerliga skäl föreligga att tillåta detta (se prop. 1987/88:58 s. 29). Slutet blev emellertid att det för överklaganden av hovrättsbeslut till HD kom att gälla samma regler för såväl extraordinära fall som för andra. Detta innebär att överklagande får ske men att det krävs prövningstillstånd i HD. I princip samma lösning bör väljas beträffande de förvaltningsrättsliga avgörandena. Därigenom är sört för enhetlighet i samma utsträckning som när det gäller andra rättsområden.

Med en relativt utförlig lagreglering av förutsättningarna för bifall till en begäran om extraordinär åtgärd skulle även länsrätter kunna komma i fråga som prövningsorgan. Utomlands finns det förebilder enligt vilka prövningen av extraordinära frågor lagts mycket långt ned i instanskedjan.

För svensk del synes det emellertid inte nu böra genomföras någon reform som leder till att även länsrätter kan företa extraordinära prövningar. Därtill torde tiden helt enkelt ännu inte vara mogen. Även önskemålet om likformighet med den allmänna domstolssidan medför att en nedflyttning av beslutsfunktioner från RR tills vidare bör avse endast kammarrätterna. En tingsrätt kan nämligen inte pröva annat än speciella fall (besvär över godkänt strafföreläggande eller godkänt föreläggande av ordningsbot). För uppnåendet av syftet att avlasta RR behövs det inte heller annat än en delegering till kammarrätt.

Hur man skall beskriva kammarrätternas kompetensområde när det gäller de extraordinära frågorna kan emellertid diskuteras. Bl.a. har man att ta hänsyn till att överklaganden av förvaltningsmyndigheters beslut i en del fall kan ske till länsrätt och i andra fall till kammarrätt. Det finns också beslut av förvaltningsmyndigheter vilka kan komma under domstols prövning först sedan ytterligare en förvaltningsmyndighet prövat saken. På plan- och byggområdet

förekommer det att ett och samma beslut beroende på omständigheterna kan överklagas antingen till domstol eller till regeringen.

Att det finns beslut av förvaltningsmyndigheter och lägre domstolar vilka kan bli föremål för extraordinära åtgärder trots att de inte kan överklagas kommer att framgå av ett senare avsnitt. Man skulle helst vilja undvika den situationen att resning beträffande ett avgörande av lägsta instans måste prövas i högsta instans därför att avgörandet bedömts ha så obetydliga rättsverkningar att överklagande inte ansetts böra tillåtas. Den situationen förekom före 1987 års reform i inte obetydlig omfattning på den allmänna domstolssidan. Att undvika situationen ställer sig emellertid betydligt krångligare på förvaltningsdomstolarnas område än på de allmänna domstolarnas.

Självklart skulle det innebära en särskilt stor arbetslättnad för RR att till kammarrätternas prövning flytta ned även extraordinära åtgärder beträffande kammarrättsbeslut. De fallen är många, särskilt om man räknar in sådana där överklagande skett men RR vägrat prövningstillstånd.

Motsvarande fråga diskuterades vid reformen på det allmänna domstolsområdet. Den föredragande departementschefen uttalade därvid (prop. 1987/88:58 s 23) att man, åtminstone till dess erfarenheter vunnits av en reform beträffande tingsrättsavgöranden, såvitt möjligt borde hålla fast vid principen att frågor rörande de särskilda rättsmedlen prövas av en instans som är högre än den som meddelat det angripna avgörandet. Resultatet blev att en hovrätt inte kan besluta om en extraordinär åtgärd beträffande sitt eget beslut, och motsvarande synes nu böra gälla i fråga om kammarrätt.

Det finns inte anledning att nu ändra på principerna i fråga om arbetsfördelningen beträffande extraordinära frågor mellan förvaltningsdomstol och allmän domstol. Liksom hittills bör därför på förvaltningsdomstolarna ankomma att pröva frågor om extraordinära rättsmedel beträffande avgöranden av regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.

Mot den nu angivna bakgrunden synes övervägande skäl tala för att det enligt en huvudregel bör ankomma på RR att pröva frågor om extraordinära rättsmedel beträffande ett avgörande av regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet. Kammarrätt bör såvitt gäller fall av resningsnatur anförtros prövningen beträffande alla avgöranden av länsrätt eller av förvaltningsmyndighet vars beslut i saken efter överklagande skulle ha kunnat komma under kammarrätts prövning. I princip detsamma bör gälla beträffande återställande av försutten tid men här har man att ta hänsyn till att det kanske ännu inte föreligger något myndighetsavgörande och till att den extraordinära åtgärden är av ett speciellt slag. Därför måste man uttrycka sig lite annorlunda.

Det skall sägas att många av de resningsfall som med den nu angivna lösningen skall ankomma på kammarrätt att pröva kommer att avse resning beträffande gamla beslut av skattemyndighet, något som i ganska stor utsträckning hänger samman med utformningen av reglerna om beräkningen av pensionsgrundande inkomst. Här skall inte behandlas frågan om reglerna angående sådan beräkning bör ändras.

Rent lagtekniskt synes reformen böra komma till stånd genom en ny lag och inte genom tillägg till FPL eller den lag domstolsutredningen i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet föreslog skulle ersätta FPL.

För att öka förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning kan det vara lämpligt att prövningen i kammarrätt åtminstone inledningsvis läggs på högst en eller två avdelningar inom varje kammarrätt. Det är en ordning som motsvarar vad som förutsattes komma att gälla för hovrätterna (jfr prop. 1987/88:58 s. 23) men som nog inte alltid tillämpas där.

Vid den prövning av extraordinära frågor som bör ankomma på kammarrätt bör kammarrätten - på samma sätt som en hovrätt i motsvarande situation - vara domför med tre lagfarna ledamöter. Uppmärksamhet kan behöva ägnas jävsfrågor. I fråga om kammarrätt blir det visserligen inte aktuellt att tillämpa den i 3 kap. 7 § RB för HD uttryckta principen att den som deltagit i det avgörande mot vilket en resningsansökan riktas inte bör delta vid resningsprövningen. Av delikatesshänsyn bör emellertid kammarrätten - i den mån det är möjligt - se till att en ledamot som deltagit i prövningen av ett resningsärende inte deltar i prövningen av en ny resningsansökan beträffande samma avgörande.

Det kan knappast råda någon tvekan om att reformen bör kunna genomföras inom ramen för kammarrätternas tillgängliga resurser.

Den nya lagen bör enligt vad som har sagts tidigare gälla endast sådana extraordinära fall som skall prövas i förvaltningsdomstol (jfr SOU 1964:27 s. 637). Till frågan om det i speciella fall kan finnas anledning för HD eller hovrätt att tillämpa de nya bestämmelserna analogt kan inte tas ställning i det nu aktuella sammanhanget.

7.7 Uppdelningen i skilda extraordinära institut

I övervägandena rörande de extraordinära rättsmedlen har hitintills främst resning och återställande av försutten tid omtalats. Det finns emellertid som redan antytts även andra extraordinära institut, och dessa gör bilden mera komplicerad. För förståelsen av uppdelningen mellan de olika extraordinära instituten och av gränsdragningen mellan dessa har man anledning att göra en historisk återblick.

På den gamla rättegångsbalkens tid fanns det ursprungligen två olika extraordinära rättsmedelsinstitut, nämligen återbrytande av lagakraftvunnen dom samt återställande av försutten tid. Det senare (och inte det förra) betecknades i lagen som resning. I det allmänna språkbruket brukade emellertid båda instituten betecknas resning. Bestämmelserna om under vilka förutsättningar en extraordinär åtgärd kunde beviljas var mycket allmänt formulerade i den gamla rättegångsbalken. Någon klar gräns mellan de båda instituten uppdrogs knappast.

Enligt gamla rättegångsbalken förekom även s.k. nullitetsklagan. Sådan klagan kunde enligt 25 kap. 21 § gamla rättegångsbalken föras i hovrätt av den som själv eller genom ombud varit närvarande i underrätten men kunde visa domvilla eller att det förekommit andra sådana fel i rättegången. Eftersom klagan i nu berörda fall skulle föras genom besvär inom ordinarie besvärstid rörde det sig mindre om ett extraordinärt rättsmedel än om ett ordinärt.

Enligt 25 kap. 22 § gamla rättegångsbalken fanns det emellertid även en annan slags nullitetsklagan, nämligen för den som dömts ohörd och den som, utan att ha varit part i målet, lidit förfång av utslaget. En sådan nullitetsklagan hade en extraordinär karaktär i så måtto att besvärstiden var ett år från dagen när vederbörande uppmärksammade felet.

År 1901 upphävdes 25 kap. 21 § gamla rättegångsbalken samtidigt som bestämmelserna i 22 § samma kapitel i något förändrat skick flyttades till 10 §.

År 1939 tillkom efter förslag av processkommissionen (SOU 1926:32 s. 231) och processlagberedningen (SOU 1938:43 och 44) lagen (1939:303) om särskilda rättsmedel. Bestämmelserna i den lagen kom - sakligt sett - att till allra största delen överföras till den år 1948 för processen i allmän domstol införda RB. Den år 1939 antagna lagen innebar att bestämmelserna i gamla rättegångsbalken om nullitetsklagan upphävdes.

RB fördelar nu de extraordinära fallen på tre skilda institut, nämligen resning, återställande av försutten tid och besvär över domvilla. Resningsinstitutet har den innebörden att såväl materiella skäl som vissa speciella felaktigheter i avseende på rättegången kan åberopas. Institutet besvär över domvilla avser nästan uteslutande rättegångsfel av skilda slag. Resning innefattar därmed flertalet av de fall som förut hänfördes till institutet återbrytande av dom. De övriga fall vilka hänfördes till detta institut samt fallen av nullitetsklagan hänförs numera i allmän domstol till institutet besvär över domvilla. I rättstillämpningen är gränsdragningen mellan de båda instituten inte alltid så klar, och många fall kan provas såväl inom ramen för det ena som för det andra institutet.

Praktiskt sett och något förenklat kan man uttrycka skillnaderna mellan resning och besvär över domvilla på det sättet att resning avser materiella felaktigheter i avgörandet, medan besvär över domvilla avser formella felaktigheter.

Tidigare förekom en betydande skillnad mellan instituten resning och besvär över domvilla även när det gällde beslutsorgan, och det var nog den skillnaden som ledde till att man över huvud taget gjorde uppdelningen i de två instituten och inte nöjde sig med bara ett. Prövningen enligt det förra institutet ankom nämligen alltid på HD medan för vissa fall hovrätt hade att pröva besvär över domvilla. Den skillnaden är emellertid borta sedan prövningen av vissa resningsfall genom 1987 års förut berörda reform flyttats ned från HD till hovrätt.

Institutet återställande av försutten tid omfattar de gamla resningsfallen. Sedan år 1987 är beslutsfunktionen även beträffande detta institut delad mellan HD och hovrätt. Man kan tycka att detta institut klart skall skilja sig från de båda andra, men i praktiken finns det även beträffande detta institut gränsdragningssvårigheter gentemot de övriga, och instituten överlappar varandra i viss utsträckning.

Sedan RR inrättats tillkom det enligt 19 § 1809 års regeringsform den domstolen att handlägga frågor om återbrytande av lagakraftvunnen dom och återställande av försutten tid såvitt gällde mål av beskaffenhet att kunna tillhöra dess slutliga prövning. I 10 kap. 26 § gamla rättegångsbalken fanns det bestämmelser om att de mål som rörde den allmänna hushållningen i riket, kronans varjehanda ingälder eller någons ämbete eller tjänst skulle prövas av dem som Konungen vård och inseende däröver betrott efter ty som därom i särskilda lagar sades. Vid RR kom emellertid vid behov att tillämpas den gamla rättegångsbalkens bestämmelser om besvärsprocess, däri innefattat regler om nullitetsklagan och om extraordinära rättsmedel.

Genom en lagändring år 1945 kom RR att tilldelas de extraordinära uppgifterna även beträffande mål vilka i sista hand tillhörde kammarrättens prövning. Den dåvarande kammarrätten utgjorde nämligen i vissa fall slutinstans.

Som torde ha framgått av den tidigare framställningen kom den berörda beskrivningen i grundlag av RR:s extraordinära uppgifter att genom 1939 års lag om de särskilda rättsmedlen att sakna närmare täckning i annan lag. På den punkten innebar införandet av RB inte någon ändring.

Vid tillkomsten av den nu gällande regeringsformen gjordes beträffande RR:s kompetensområde den ändringen att dit fördes extraordinära åtgärder även beträffande regeringens avgöranden. Samtidigt förklarades i den nya regeringsformen RR:s kompetens avse frågor om resning och om återställande av försutten tid (se närmare prop. 1973:90 s. 408).

Den år 1971 för förfarandet i förvaltningsdomstol införda FPL innehåller inga direkta bestämmelser om extraordinära rättsmedel. Resning och återställande av försutten tid omnämns dock i en bestämmelse i 36 § FPL angående förutsättningarna för beviljande av prövningstillstånd i RR. Den bestämmelsen överensstämmer i sak med en bestämmelse i 54 kap. 10 § RB för tvistemåls- och brottmålsavgöranden i HD, utom så till vida att i RB:s bestämmelse även institutet besvär över domvilla omnämns.

Mot den nu redovisade bakgrunden har man anledning ställa frågan i vad mån RR kan bryta upp ett lagakraftvunnet beslut under de förutsättningar som anges i RB:s regler om domvillobesvär eller i de fall som avsågs med äldre regler om s.k. nullitetsklagan.

Såvitt gäller tillåtligheten av nullitetsbesvär kan man utan vidare konstatera att rättsläget i flera hänseenden måste sägas vara oklart (jfr t.ex. SOU 1964:27 s. 656 samt Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, s. 21; se även rättsfallen RÅ 1957 ref 21 och 1970 ref 33). Här torde inte finnas anledning att gå vidare in på vad som gäller i fråga om nullitetsbesvär.

Besvärssakkunniga fann visserligen i betänkandet (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet att det förelåg ett visst behov av ett särskilt rättsmedel vid sidan av resning för vinnande av auktoritativ bekräftelse på att ett beslut var att betrakta som rättsligt obefintligt och lade därför fram förslag till en reglering av nullitetsbesvär (se betänkandet s. 656). Mot förslaget kom emellertid att riktas kritik, framför allt ur den synvinkel att det skulle uppstå problem i förhållande till ogiltighetsläran (se Ragnemalm, a.a. s. 44 och 283).

Man synes utan några större praktiska olägenheter kunna avstå från institutet nullitetsbesvär. De fall som är beaktansvärda kan i stället hanteras enligt samma regelsystem som de fall i vilka det förekommit ett grovt förfarandefel. I viss utsträckning måste nämligen grova förfarandefel kunna föranleda ett extraordinärt ingripande. Det finns anledning påpeka att det förhållandet att man inte tillåter nullitetsbesvär inte utesluter att det förekommer nulliteter.

Kvar står frågan om RB:s tre institut behöver gälla vid sidan av varandra. Rörande den frågan synes numera starka skäl tala för att man i en ny lag angående extraordinära rättsmedel inte gör någon uppdelning i domvillobesvär och resning, och detta trots att RB:s bestämmelser åtminstone tills vidare bör kvarstå oförändrade på den punkten. Det kan därmed inte undvikas att begreppet resning får olika innebörd i den nya lagen och i RB men det kan knappast förorsaka större problem än att i dag regeringsformen och RB ger begreppet olika innebörder.

Vid sidan av resning bör finnas kvar ett särskilt institut för återställande av försuttna tider. Återställandefrågorna skiljer sig nämligen

i åtskilliga hänseenden från resningsfrågorna. Om den extraordinära åtgärden beviljas skall vid resning den nya prövningen antingen ske i samband med resningsbeslutet eller hos ett organ som redan prövat frågan. I händelse av återställande skall den nya prövningen ske i ett organ som är överordnat det organ som meddelat det lagakraftvunna avgörandet.

Att man behåller institutet återställande av försutten tid innebär inte att institutets beteckning inte bör ändras. Redan här skall sägas att det nästan uteslutande handlar om frister för överklagande. Frågan om en ny beteckning behandlas i avsnittet 7.11.

De nya instituten behöver inte samordnas med det i RR:s hand lagda institut som infördes genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. En prövning av det slag som eftersträfvats genom den lagen måste nämligen i en del hänseenden sträcka sig längre än vad prövningen i vanliga extraordinära fall gör. Samtidigt skall sägas att prövningen enligt rättsprövningslagen i andra sammanhang är mindre omfattande än resningsprövningen. Det rör sig delvis om en karaktärsskillnad mellan instituten.

Som förut angetts arbetar för närvarande en särskild kommitté bl.a. med frågan om domstolskontrollen av förvaltningsbeslut på det sättet bör förbättras att en generell möjlighet till domstolsprövning införs. Den kommitténs arbete kan därmed leda till att rättsprövningsinstitutet avskaffas.

7.8 Resningsbara avgöranden

I ett tidigare avsnitt har angetts att en kammarrätt bör ha att göra den primära prövningen av frågor om resning beträffande alla avgöranden av länsrätter eller av förvaltningsmyndigheter vilkas beslut i den typ av mål eller ärende saken efter överklaganden skulle ha kunnat komma under kammarrätts prövning. På RR skall ankomma att pröva övriga resningsfrågor som enligt nu gällande regler ankommer på RR. Det skall nämnas att enligt rättsfallet RÅ 1983 ref 2:89 även den av riksdagen enligt 3 kap. 11 § regeringsformen tillsatta Valprövningsnämnden räknas till förvaltningsmyndigheterna i nu angivet sammanhang.

Alla beslut av nu angivna domstolar och förvaltningsmyndigheter är enligt nuvarande ordning inte resningsbara.

I äldre doktrin förekom - oftast med hänvisning till att det enligt den förra regeringsformen ankom på RR att pröva frågor om resning endast beträffande "domar" - uppgifter om att tillämpningsområdet för resningsreglerna skulle vara väsentligt mindre än det område inom vilket överklagande kan ske. Ragnemalm hävdade emellertid med utgångspunkt från samma grundlagsbestämmelse (a.a. s. 102) att de båda områdena i stort sett sammanföll. Ragnemalm hänvisade i det sammanhanget till rättsfallet RÅ 1968 ref 73 där resning beviljades när fel förelupit vid röstsammanräkning enligt den kommunala vallagen. Ragnemalm hävdade emellertid samtidigt att det rimligen kunde förmodas att RR vid den materiella prövningen tog hänsyn till beslutens effekt så att det knappast blev aktuellt att bifalla en resningsansökan, om inte beslutet medförde mera väsentliga verkningar.

Numera talas i regeringsformen endast om "avgjort ärende" och det synes klart att resningsprövningen i princip kan avse varje slags avgörande. Det behöver alltså inte röra sig om ett beslut i sak. I stället innefattas även t.ex. avvisningsbeslut eller avskrivningsbeslut, även om det i praktiken torde vara sällsynt att en resningsansökan behöver bifallas beträffande ett sådant avgörande. Hur avgörandet betecknats spelar ingen roll.

Det beslut det gäller måste emellertid enligt nuvarande praxis ha en påvisbar effekt på sökandens personliga eller ekonomiska situation för att han skall kunna beviljas resning. Därmed utesluts från resningsinstitutet beslut vilka inte uppfyller grundvillkoret för att vara överklagbara av sökanden.

Tillämpningsområdet för resningsinstitutet är i vissa hänseenden större än det område inom vilket överklagande kan ske. Att det finns särskilda bestämmelser eller principer som för visst fall utesluter att överklagande sker hindrar nämligen i och för sig inte att resning beviljas. I rättsfallet RÅ 1984 ref 2:48 prövades sålunda fråga om

resning beträffande ett enligt särskild bestämmelse icke överklagbart beslut angående elevbetyg vid högskola. I rättsfallet RÅ 1985 ref 2:30 prövades fråga om resning beträffande ett beslut av riksbanken angående utvidgning av åtalsmedgivande enligt valutalag trots att beslutet inte torde ha kunnat överklagas. I rättsfallet RÅ 1985 ref 2:55 prövades fråga om resning beträffande ett beslut av rektor angående varning av en elev, inte heller det ett avgörande som kunde överklagas.

Emellertid torde en fråga om resning inte kunna prövas i de fall där det rör sig om ett avgörande under ett pågående förfarande, vilket inte kan överklagas annat än i samband med ett slutligt avgörande av saken. De intressen som ligger bakom reglerna om att i vissa fall överklagande inte får ske särskilt skulle annars kunna sättas åt sidan genom resningsreglerna. Såvitt gäller förvaltningsdomstolarna regleras i 34 § FPL frågor om i vad mån överklagande får ske särskilt (jfr t.ex. 49 kap. 4 § RB). I åtskilliga fall har emellertid fråga om resning prövats beträffande ett beslut under rättegång, nämligen när ett särskilt överklagande kunnat ske (se för allmän domstols del t.ex. rättsfallen NJA 1979 s. 682 och 1982 s. 674).

Det som har sagts nu medför att resning normalt inte kan beviljas beträffande ett beslut vars rättsliga betydelse är begränsad till det förfarande i vilket det meddelats och skäl till resning inte föreligger beträffande det slutliga avgörandet. Situationen torde vara mest frekvent på den allmänna domstolssidan (se t.ex. rättsfallen NJA 1974 s. 277 och 1982 s. 564 angående jäv, samt NJA 1988 s. 319 angående preskriptionsinvändning med stöd av 50 kap. 25 § RB). De avgöranden det gäller kan sägas vinna laga kraft först i och med att det slutliga avgörandet av saken gör detta.

Såvitt gäller interimistiska beslut kan man konstatera att det nog finns måltyper i vilka ett interimistiskt beslut aldrig kan bli föremål för resning. I fråga om andra måltyper synes läget vara ett annat. De interimistiska besluten kommer att närmare behandlas i avsnittet om en allmän förutsättning för beviljande av resning.

Den omständigheten att ett beslut har träffats i så hög instans att det inte kan ske något vidare överklagande utesluter inte att resning beviljas. Resning kan alltså beviljas beträffande beslut av regeringen eller av RR. I sist angivna hänseende är att märka att även beslut att inte bevilja prövningstillstånd kan bli föremål för resning (se rättsfallet RÅ 1973 ref 97; jfr Welamson i SvJT 1982 s. 174). I en del fall kan det vara svårt att avgöra om en ansökan angående resning riktar sig mot ett avgörande av kammarrätt eller mot ett beslut av RR att inte bevilja prövningstillstånd. - Sådana beslut av regeringen som kan sägas vara politiska till sin natur är undandragna resningsinstitutet.

Även ett beslut i en resningsfråga kan i princip bli föremål för

resning. I en del fall kan det vara svårt att avgöra om en resningsansökan riktar sig mot ett grundläggande beslut eller mot ett beslut angående resning beträffande detta beslut.

Speciella svårigheter att bedöma tillåtligheten av resning möter när det gäller sådana beslut av kommunala organ vilka inte kan överklagas på annan grund än bristande laglighet (se 10 kap. kommunallagen, 1991:900). Som besvärorgan skall den statliga domstolen endast kunna på talan av kommunmedlem kassera det överklagade beslutet och därigenom förhindra dess verkställighet men inte kunna meddela annan rättelse. Bakom begränsningarna i överprövningsrätten ligger speciella hänsyn till kommunala intressen. Enligt äldre praxis torde resning inte ha kunnat beviljas beträffande ett beslut som kunde klandras kommunalbesvärsvägen (se SOU 1964:27 s. 618 och 632). I rättsfallet RÅ 1987 ref 139 togs inte heller en ansökan av kommunmedlem om resning i ärende om antagande av kommunal renhållningsordning upp till prövning. Motiveringen var emellertid inte att det kommunala beslutet inte omfattades av resningsinstitutet utan att ärendet om antagande av renhållningsordning inte kunde anses ha angått sökanden på sådant sätt att han ägde ansöka om resning i ärendet (jfr RÅ 1973 B 405 och 1980 Bb 292). Resning torde alltså ha ansetts i princip möjlig.

När man nu har att ta ställning till frågan om vilka avgöranden som i fortsättningen bör vara resningsbara kan man sammanfattningsvis konstatera att frågan är sammansatt av många delfrågor, och detta medför att en eventuell reglering skulle bli komplicerad.

De besvärssakkunniga menade i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet (s. 630) att resningsbarhet borde förbehållas ärenden, som absolut och relativt sett var av icke ringa betydelse för part. Företrädesvis borde som angreppsobjekt kunna ifrågakomma beslut vilka utgjorde led i myndighetsutövning. Något uttryckligt stadgande om begränsning i tillämpningsområdet ansåg de sakkunniga emellertid inte erfordras, eftersom resningsinstansen inom ramen för en diskretionär prövning skulle kunna vägra att tillämpa institutet när ansökningen avsåg mindre kvalificerade ärenden eller beslut med föga ingripande verkningar.

Som torde ha framgått av de anmärkta rättsfallen har det sedan de besvärssakkunniga avslutade sitt arbete skett en utveckling i praxis i den riktningen att det inte längre uppställs särskilt höga krav på ärendets kvalitet. Resultatet av denna utveckling synes i allt väsentligt ha lett till en god ordning. Detta innebär givetvis inte att det nu är dags för en närmare reglering av frågan om vilka beslut som skall vara resningsbara. Tvärtom synes det fortfarande erbjuda fördelar att avstå från en sådan reglering.

Det kan dock hävdas att beslut som endast kan överklagas enligt 10

kap. kommunallagen intar en särställning. Besvärssakkunniga menade i sitt slutbetänkande att beslut mot vilket talan fördes genom kommunalbesvär samt beslut i anledning av sådana besvär inte skulle kunna bli föremål för resning. Beträffande beslut av det förra slaget stödde de sakkunniga sin uppfattning på att en kommun utan att riskera ingripande från statlig myndighets sida - efter utgången av klagotiden - måste kunna verkställa ett beslut oavsett om det var lagligt eller inte och att ett resningssystem inte lät sig inordna i systemet. Den kommunala myndigheten skulle inte heller kunna tvingas att ta upp saken till ny handläggning annat än om en sådan skyldighet ålåg kommunen enligt lag eller författning. Som en ersättning för resningsmöjligheten beträffande de nu behandlade kommunala besluten anvisade de besvärssakkunniga det av dem föreslagna och här tidigare omnämnda nullitetsbesvärsinstitutet.

Att kommunmedlemmar inte mera allmänt bör tillåtas att ansöka om resning beträffande de kommunala beslut det nu gäller torde vara oomtvistligt. Emellertid finns det bland dessa beslut sådana där det föreligger ett behov av ett verkligt rättsmedel inriktat på skydd av enskilds intressen. Det är att märka att begränsningen enligt kommunallagen till en laglighetsprövning i domstol kan avse ärenden vilka direkt berör en enda kommunmedlem. Behovet av en resningsmöjlighet omfattande inte bara laglighetsfrågor kan därmed vara minst lika starkt för en viss kommunmedlem som behovet av resningsmöjlighet beträffande andra beslut av myndigheter. Kommunens behov av att kunna lita på lagakraftvunna avgöranden kan generellt sett knappast bedömas vara större än det många andra parter har när det gäller till exempel avgöranden i civilmål. Att en kommunal myndighet - efter ett beviljande av resning - i allmänhet inte skulle kunna åläggas att ta upp saken till ny handläggning utesluter inte att resningsinstitutet görs tillämpligt beträffande alla kommunala beslut. Den typen av ålägganden kan man ju avstå från i de berörda fallen.

Mot att man i resningssammanhang har specialregler för de fall i vilka talan kunnat föras enligt 10 kap. kommunallagen talar emellertid det grundläggande förhållandet att man starkt kan ifrågasätta om inte i stället reglerna i den lagen bör ändras. Klagorätten enligt den lagen kan nämligen framstå som otidsenlig och otillräcklig för just de fall i vilka en resningsansökan skulle kunna prövas. Det synes emellertid inte kunna komma i fråga att i det nu förevarande sammanhanget föreslå så pass ingripande ändringar i kommunallagen som skulle fordras för att ändra på detta förhållande, och tills vidare synes man därför böra bygga vidare på den hittills gällande ordningen.

Övervägande skäl synes mot denna bakgrund tala för att även sådana kommunala beslut som inte kan överklagas annat än enligt 10 kap. kommunallagen i princip bör omfattas av resningsreglerna. Frågor rörande vilka begränsningar som bör gälla i fråga om

möjligheten att ansöka om resning kommer att behandlas i avsnittet om förfarandet när fråga är om resning.

Att ett avgörande i vissa fall inte bör bli föremål för resning innebär inte i sig att avvisning skall ske. Man har nämligen att välja mellan att avvisa eller att ogilla ansökningen. I det förra fallet rör det sig om en brist beträffande en sakprövningsföresättning. I det senare fallet rör det sig om en brist beträffande en bifallsföresättning.

Det finns inga entydiga måttstockar efter vilka man kan avgöra om en brist skall hänföras till det ena eller det andra slaget. Tvärtom kan gränsdragningen i flera hänseenden sägas konstlad, och det skulle juridiskt sett vara möjligt att helt avstå från en uppdelning i avvisningsfall och avslagsfall.

Emellertid gör vår rättsordning - sådan den är - i åtskilliga sammanhang den berörda distinktionen, och det synes lämpligt att beträffande resning bygga vidare på den ordningen. Det praktiskt sett viktiga är givetvis att man får en klar och enkel ordning som medför att man såvitt möjligt undgår problem i rättstillämpningen. Här för skulle man helst se att en och samma typ av brist behandlas på ett och samma sätt.

Med den utgångspunkten synes det lämpligt att se de hitintills berörda kraven för resning som sakprövningsföresättningar. De frågor det gäller påkallar ju i allmänhet inte någon bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Detta innebär att en ansökan om resning skall avvisas t.ex. om det avgörande mot vilket ansökningen riktar sig inte skulle uppfylla de angivna kvalitetskraven. Frågan om avvisning eller ogillande skall ske synes emellertid inte behöva uttryckligen regleras i lag.

De övriga problem som ofta brukar vara förenade med en bedömning av en resningsansökan kan sägas hänföra sig till två huvudfrågor, nämligen dels frågan om sökanden har något behov av att resning beviljas, dels frågan om han har någon hållbar grund för sin begäran. Härtill kan komma frågor om han kan sägas vara rätt sökande och om han gjort ansökningen för sent. Av dessa frågor är det särskilt frågan om sökandens behov av åtgärden som delvis har ett nära samband med frågan om vilka avgöranden som skall vara resningsbara.

I RR:s praxis förekommer det inte sällan att en ansökan om resning avvisas när sökanden kan komma till sin rätt på en alternativ och för honom enklare väg och därför inte kan sägas ha något behov av den extraordinära åtgärden. Inte ovanligt är heller att avvisning sker därför att det beslut mot vilket ansökningen riktas redan har verkställts och verkställigheten inte kan göras om intet. Också i HD:s praxis förekommer att avvisning sker i sådana fall. I rättsfallet NJA 1992 s. 576 har sålunda HD avvisat en ansökan om resning be-

träffande ett beslut av domstol om att förbjuda viss ljudupptagning vid förhandlingen i ett visst mål. HD hänvisade till att ett beslut om resning inte skulle ha fyllt någon praktisk funktion.

Att som avvisningsfall skilja ut just sådana fall där en redan skedd verkställighet inte kan göras ogjord är emellertid inte möjligt. Exempelvis bifalls ofta resningsansökningar i brottmål trots att ett fängelsestraff som avgörandet innebär redan har verkställts, något som beror på att sökanden ändå har ett behov av åtgärden. Beslutet har alltså en praktisk funktion. Bedömningen av om sökanden har ett behov av den extraordinära åtgärden eller om denna skulle komma att sakna praktisk funktion är inte sällan grannlaga, och relativt ofta måste det göras en ingående prövning av fallet innan behovsfrågan kan bedömas. Mycket talar därför för att behovsfrågorna genomgående ses som frågor om bifallsförutsättningar. De kommer att behandlas i nästa avsnitt i samband med andra frågor om resningsgrunderna.

Som en uttrycklig allmän sakprövningsförutsättning bör emellertid gälla att det ifrågavarande avgörandet har vunnit laga kraft, åtminstone mot den som begär resning (se för allmän domstols del rättsfallet NJA 1980 s. 176 där avgörandet inte vunnit laga kraft gentemot motparten). Resning bör alltså vara subsidiär i förhållande till de ordinära rättsmedlen, något som är naturligt med tanke på att resning är ett extraordinärt rättsmedel. Det som har sagts nu kan på sätt och vis sägas ligga redan i regeringsformens nuvarande krav på att det skall röra sig om ett "avgjort ärende".

Även på den nu berörda punkten kan man visserligen hävda att det rör sig om en brist i sökandens behov av åtgärden, men inte minst med tanke på att kravet på laga kraft bör vara ovillkorligt och kan bedömas utan någon prövning av själva saken synes det naturligt att se en brist som hänförlig till sakprövningsförutsättningarna, dvs. som en avvisningsgrund.

7.9 De materiella förutsättningarna för resning

7.9.1 Allmänt

Reglerna om de materiella förutsättningar under vilka resning skall kunna beviljas kan sägas utgöra själva kärnan i en lagstiftning om de extraordinära rättsmedlen.

Den gamla rättegångsbalken kände endast en grund för vad som då kallades återbrytande av dom. Grunden var mycket allmänt angiven i balken. Den som ville ha åtgärden till stånd skulle enligt 31 kap. 3 § gamla rättegångsbalken komma med nya skäl med vilka domen kunde hävas. Han hade att visa att han inte tidigare känt till skälen

eller förstått deras vikt. Han hade också att visa att han inte genom sin begäran sökte uppehålla och skada sin motpart i dennes rätt.

Möjligheterna att enligt gamla rättegångsbalken få en extraordinär åtgärd till stånd visade sig inte sällan vara otillräckliga. Särskilt uppmärksammas blev en av HD år 1934 avdömd arvstvist beträffande vilken det hävdades att HD gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig rättstillämpning. Resning kunde i det fallet inte beviljas.

Regleringen av de extraordinära rättsmedlen ansågs påfordra en förtursbehandling framför andra frågor rörande processen i allmän domstol, och år 1939 infördes för de allmänna domstolarnas del den förut omnämnda lagen (1939:303) om särskilda rättsmedel. Den lagen innebar kraftigt ökade möjligheter att bevilja resning. I lagen kom förutsättningarna för bifall till en begäran om en extraordinär åtgärd att precieras relativt noga. En åtskillnad gjordes på många punkter mellan tvistemål och brottmål. Möjligheterna att få resning i brottmål till förmån för den tilltalade kom på många punkter att bli mer omfattande än möjligheterna att få resning i tvistemål. För resning till den tilltalades nackdel gällde mycket restriktiva regler. Vid tillkomsten av RB överfördes bestämmelserna i 1939 års lag med vissa justeringar till balken.

RR kan inte direkt tillämpa RB:s regler om förutsättningarna för resning och även en analogitillämpning kan erbjuda problem. Reglerna är nämligen skrivna för tvistemåls- och brottmålsavgöranden, och den åtskillnad som görs mellan dessa kategorier av avgöranden försvårar inte sällan en analogisk tillämpning. Det är inte direkt ovanligt att varken det ena eller det andra systemet passar för förvaltningsrätten. Vad som också krånglar till frågor om analogisk tillämpning är att RB kom att hänföra de flesta formella felaktigheter till domvilloinstitutet. För verksamheten i RR finns det som förut angetts inget lagligt stöd för att tillämpa ett sådant institut.

Det har emellertid åtminstone tidigare hävdats att RR ansett sig analogivägen bunden av RB:s regler i den mån ärendena kunnat betraktas som jämförbara med rättegångsmålen (se t.ex. SOU 1964:27 s. 622) och på den punkten torde det inte ha inträffat någon ändring. Allt eftersom tiden gått synes också - såvitt kan utläsas av RR:s beslutsmotiveringar - följsamheten till RB:s regler kommit att bli alltmera utbredd över det vida fält inom vilket RR haft att pröva frågor om resning.

RR har emellertid i ganska stor utsträckning också behövt välja andra vägar än de RB anvisar när det gäller beviljandet av extraordinära åtgärder inom förvaltningsrätten. En betydande överensstämmelse synes för många situationer förekomma mellan RR:s rätts-tillämpning och rättstillämpningen i allmän domstol beträffande andra avgöranden än tvistemåls- och brottmålsavgöranden.

En utgångspunkt när det nu gäller utformningen av regler angående resning är givetvis RR:s hittillsvarande praxis. Också rättstillämpningen i HD behöver uppmärksammas. Praxis är inte alldeles lätt att överblicka. Ser man till avgöranden i RR kan man konstatera att det finns en ganska utförlig redogörelse i besvärssakkunnigas slutbetänkande (SOU 1964:27). Ragnemalm har för sin år 1973 utgivna bok Extraordinära rättsmedel i förvaltningsrätten gjort en systematisk genomgång av HD- och RR-avgöranden omfattande cirka 2000 administrativa mål.

Det är emellertid mycket som har hänt under de decennier som förflutit sedan de angivna redogörelserna kom till. Antalet i RR:s årsbok redovisade resningsfall har ökat från 55 år 1973 till 161 år 1990 och antalet bifallna ansökningar från 13 det först angivna året till 45 det sist angivna året. Jämförelser mellan totalt antal fall eller antal bifall ger emellertid knappast ens en antydning om hur reglerna faktiskt tillämpas och detta även om man kunde ställa antalen i relation också till det totala antalet ordinärt prövade fall. Man skulle snarare ha anledning finna viss vägledning i den procentuella andelen bifall, 24 % år 1973 och 28 % år 1990. Andelen bifall torde emellertid mera böra ses som ett mått på enskildas oförmåga att tillgodogöra sig vad som är gällande praxis än på restriktiviteten i rättstillämpningen.

Vad man säkert kan slå fast är att det har tillkommit ett stort antal refererade avgöranden från RR rörande de extraordinära rättsmedlen efter det att Ragnemalms bok utkom. Det bör i detta sammanhang framhållas att äldre avgöranden i allmänhet var knapphändigt motiverade och sällan refererades. Ragnemalm ansåg sig därför ha anledning framhålla (a.a. s. 188) att det varit hart när omöjligt att i olika konkreta fall exakt avgöra vilka skäl som bestämt utgången.

Ragnemalm hävdade emellertid att det i RR normalt företogs en relativt fri prövning, innefattande avvägningar mellan sökandens krav på att vederfaras materiell rättvisa och det allmännas eller av ärendet berörd enskilds intresse av att det lagakraftvunna avgörandet stod fast (a.a. s. 188). Inom ramen för en totalbedömning av diskretionär karaktär kunde enligt Ragnemalm tyngdpunkten ligga antingen på nytillkomna omständigheter och bevis eller på felaktigheter från myndighets sida, men oftare blev det enligt Ragnemalm fråga om ett samspel mellan olika faktorer. I ett annat sammanhang (Förvaltningsprocessrättens grunder, 7:e uppl. år 1992, s. 135) har Ragnemalm förklarat att man allmänt kan säga, att RR tillåter sig stor frihet i sin strävan att med resningsinstitutets hjälp skapa materiell rättvisa.

När man nu behandlar resningsinstitutet de lege ferenda, dvs. ur ett reformperspektiv, kan man visserligen konstatera att det inte synes ha uttryckts någon kritik mot RR:s nuvarande praxis. Likväl synes man kunna hävda att det förekommer skäl som talar för att man inte idag

för alla situationer beviljar resning efter samma mönster som tidigare. Det är att märka att de rättsfall från RR för vilka Ragnemalm redogjorde i 1973 års framställning nästan alla härstammar från en tid under vilken RR för en stor andel av målen var såväl första som sista domstolsinstans. På ett stort antal andra områden kunde det över huvud taget inte förekomma någon domstolsprövning.

Under 1970- och 1980-talen har emellertid förekommit ett omfattande lagstiftningsarbete i syfte att skapa garantier för att den enskilde skulle kunna hävda sina anspråk inom förvaltningsrätten.

I början av 1970-talet skedde sålunda ingripande reformer beträffande förfarandet i förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar. En särskild förvaltningslag tillskapades för de förra och för domstolarna infördes FPL. Målet var att åstadkomma en handläggningsordning som skulle tillgodose även högt ställda anspråk på rättssäkerhet. Reglerna om förfarandet i förvaltningsmyndighet har vidareutvecklats genom den nya förvaltningslagen (1986:223).

År 1971 började samhället att också bygga upp en länsdomstolsorganisation och denna har jämte kammarrättsorganisationen under årens lopp tillförts avsevärda förstärkningar. Utvecklingen har undan för undan kommit att innebära att en allt mindre andel av de förvaltningsrättsliga frågorna är undandragna möjligheten av en kvalificerad ordinär domstolsprövning även innefattande möjligheter till överklaganden i högre domstolsinstans.

I betydande omfattning präglas förfarandet såväl i förvaltningsmyndighet som förvaltningsdomstol av den s.k. officialprincipen. Den principen innebär att samhället har relativt långtgående skyldigheter. Varje förvaltningsmyndighet skall enligt 4 § förvaltningslagen lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Enligt 7 § samma lag skall myndigheten vid handläggningen bl.a. beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter. Vid domstolsprocess gäller enligt 8 § FPL att domstolen skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att domstolen vid behov skall anvisa hur utredningen bör kompletteras.

Under förfarandets lopp bör en part på allra bästa sätt göra klart för sig vilka omständigheter och bevis han bör föra fram. Behöver han eventuellt någon form av hjälp från annan än beslutsorganet kan sådan enligt därför givna bestämmelser ges enligt den år 1972 tillkomna rättshjälpslagen (1972:429). Om en enskild part anser sig orättvist bedömd av beslutsorganet i något hänseende bör han i första hand utnyttja möjligheterna till överklagande.

Skälen för resning i de fall där den domstol eller den myndighet som träffat det avgörande beslutet trots allt har gjort fel blir dock inte mindre framträdande på grund av den redovisade utvecklingen.

Tvärtom kan utvecklingen sägas ha strukit under den ökade betydelse som numera måste tillmätas den enskildes krav på att få en kvalificerad och därmed korrekt bedömning av sin sak.

För det fallet emellertid att beslutsorganet inte kan läggas något fel till last utan den återopade resningsgrunden har med den enskildes förhållanden att göra synes bedömningen för många fall böra bli en strängare. Rimligen bör nämligen den utveckling som förekommit ges återverkningar på det sättet att möjligheterna för den enskilde att få resning på grund av sådana skäl som kan återföras till honom inte blir lika omfattande som tidigare.

Vid utformningen av reglerna angående förutsättningarna för resning synes man mot den nu angivna bakgrunden ha anledning att starkare än tidigare betona vikten av att enskilda i första hand har att ta vara på de omfattande möjligheter som numera erbjuds dem till en kvalificerad ordinär handläggning. Detta innebär att man samtidigt stryker under den synnerliga karaktär som de extraordinära rättsmedlen alltid haft.

Det skall nämnas att en reform i den nu angivna riktningen får konsekvenser inte bara när det gäller de extraordinära rättsmedlen. En grund för beviljande av prövningstillstånd i RR vid överklagande från kammarrätt är nämligen - som förut har redovisats - att det föreligger synnerliga skäl till en prövning i sak i RR, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag. Reglerna om sådan extraordinär dispens, som inte torde vara ovanlig, bygger alltså på vad som gäller i fråga om de extraordinära rättsmedlen.

En grundläggande förutsättning för resning har sedan länge ansetts vara att något extraordinärt förhållande kan påvisas som talar för avsteg från grundsatsen om lagakraftvunna besluts slutgiltighet (se besvärssakkunnigas slutbetänkande, SOU 1964:27, Lag om förvaltningsförfarandet s. 630). Svårigheterna gäller hur dessa uttryck skall preciseras.

Det kan hävdas att förvaltningsförfarandet speciella förhållanden är mer skiftande än de förhållanden RB-reglerna tar sikte på och att det på grund därav är angeläget att reglerna om resningsförutsättningarna ges en mycket elastisk utformning. Målsättningen måste emellertid vara en annan. Målsättningen måste vara att reglerna skall ges en så exakt utformning som omständigheterna tillåter, dvs. utan att det för vissa fall uppstår oacceptabla resultat. Att man i praktiken inte kan få lika stringenta regler som för tvistemåls- och brottmålsavgöranden är en annan sak.

Det skall redan nu sägas att reglerna om förutsättningarna inte kan skrivas så precist att de kan göras obligatoriska, dvs. ges den karaktären att domstolen under de angivna förutsättningarna *skall* bevilja resning. I stället måste reglerna ges en fakultativ utformning

på det sättet att domstolen *får* besluta om resning. I tillämpningen kan alltså inrymmas hänsynstaganden till faktorer som inte är uttryckligen redovisade i lagtexten. Fakultativa regler anger endast de rekvisit som skall vara uppfyllda och sätter därmed yttre gränser för i vilka fall resning får beviljas. Det föreligger alltså ingen "rätt" till resning av det skälet att det förekommer ett i lagen angivet resningsgrundande förhållande.

Ett tungt vägande skäl mot resning kan exempelvis vara sådant som att verkställigheten av ett beslut gått så långt att en resning skulle innebära avsevärda komplikationer i förhållande till tredje man (jfr t.ex. rättsfallet NJA 1980 s. 19 från HD).

I reglernas fakultativa karaktär ligger också ett väsentlighetsmoment. De besvärssakkunniga uttalade (SOU 1964:27 s. 630) att som riktpunkt borde gälla att resning förbehålls ärenden av större vikt. Vid tillämpning av ett så exklusivt rättsmedel som resning bör fråga vara om en sak vilken absolut eller relativt sett är av icke ringa betydelse för parten, förklarade de besvärssakkunniga. De menade att man annars inte får erforderlig balans i rättsmedelssystemet.

Vad de besvärssakkunniga på den nu berörda punkten uttalade synes fortfarande böra anses giltigt. Särskilt viktigt är att resning inte beviljas i t.ex. bagatellsituationer.

I det följande behandlas först den i ett föregående avsnitt berörda frågan om det för resning bör gälla en allmän förutsättning att sökanden har ett behov av åtgärden. Därefter behandlas speciella resningsskäl. Dessa skäl kan teoretiskt sett delas in i två huvudgrupper, nämligen sådana som avser sakfrågor och sådana som avser rättsfrågor. I den första gruppens fall krävs det i allmänhet en ny omständighet eller ett nytt bevis för att resning skall kunna bli aktuell. Om det inte tillkommer någonting till utredningsmaterialet kan nämligen i normala fall resning inte beviljas annat än om det tidigare materialet har bedömts oriktigt, och i den situationen rör det sig principiellt sett om ett fall enligt den andra gruppen. Det finns emellertid fall som varken passar in i den ena eller den andra huvudgruppen, t.ex. sådana fall där det avgörande det gäller är så oklart att det inte går att bestämma vad som har beslutats. Vidare är det i många fall omöjligt att säga om felet avser sakfrågan eller rättsfrågan. Inte minst med tanke på svårigheterna att dra fasta gränser mellan sakfrågor och rättsfrågor synes det vara en fördel att systematiskt använda en annan uppdelningsmetod än den i sakfrågor och rättsfrågor.

Bland de speciella resningsförutsättningarna behandlas först fall där det förekommit ett handlägningsfel samt fall där det förekommit ett brott eller en tjänsteförseelse i anslutning till rättegången, t.ex. ett falskt bevis eller en osann utsaga. Också jävsfall behandlas.

Som en tredje grupp behandlas fall där det tillkommit ett material som inte varit föremål för bedömning i det tidigare förfarandet. Det gäller fall där det görs gällande en ny omständighet eller ett nytt bevis. De nu berörda fallen är de ojämförligt vanligaste. Därefter behandlas i ett fjärde avsnitt de fall där domstolen gjort ett materiellt fel vid avgörandet. Avslutningsvis tas upp frågan om det behövs en möjlighet att kunna bifalla en ansökan om resning även enligt en mer allmän regel för fall i vilka det förekommer en synnerlig anledning att bevilja resning.

Ett och samma fall kan tänkas innehålla sådana omständigheter som gör att fallet kan sorteras in under flera tänkbara resningsrekvisit. Praktiskt sett torde det allra vanligaste exemplet på detta vara att den myndighet det gäller har underlåtit att fullt ut uppfylla sin utrednings-skyldighet samtidigt som den enskilde har nya omständigheter och nya bevis att komma med. Även till sådana blandade situationer måste man givetvis ta hänsyn vid behandlingen av tänkbara resningsgrunder. Självklart bör under inga omständigheter svårigheterna att dra fasta gränser mellan olika kategorier av resningsskäl tillåtas medföra att man avstår från försök att strukturera materian.

Det finns anledning påpeka att tillämpningen av resningsreglerna i RR kan tänkas variera med hänsyn till måltyp även om det är svårt att finna moderna belägg för detta. De besvärssakkunniga menade emellertid att det ter sig försvarligt att ett liberalare betraktelsesätt än annars anläggs, när fråga är om offentligrättsliga anspråk och resning söks till förmån för någon som förpliktats till en prestation gentemot det allmänna. I fråga om sådant som t.ex. förfarandefel synes emellertid utrymmet för den typen av hänsynstaganden vara i stort sett obefintligt. Problemet synes framför allt avse det förhållandet att det beträffande förvaltningsmål i allmänhet bör gälla liberalare regler för resning än för tvistemålsavgöranden. Vid ställningstaganden till vilka regler som i fortsättningen bör gälla bör man emellertid hålla ögonen öppna för att det kan behöva gälla särskilda regler för speciella typer av avgöranden.

Innan de olika resningsgrunderna behandlas skall något sägas om dispositionen av de skilda avsnitten. Förut har sagts att RR:s hittillsvarande praxis bildar den naturliga utgångspunkten för överväganden rörande resningsgrunderna. Framställningsmässigt torde det emellertid ibland vara naturligare att inleda ett avsnitt med en redogörelse för RB:s regler och hur dessa tillämpas i HD. RR:s praxis innebär nämligen till viss del en analog tillämpning av RB-bestämmelserna.

7.9.2 Allmän förutsättning för resning

RB innehåller bestämmelser endast om en allmän förutsättning för resning, nämligen att det avgörande det gäller skall ha vunnit laga kraft. Ingenting sägs om förhållandena mellan resning och andra rättsinstitut som lagstiftningen ställer till de enskildas disposition för åstadkommande av rättelse. Att dessa förhållanden uppmärksammas är viktigt av flera skäl.

De särskilda rättsmedlen bör inte få utvecklas till verkliga alternativ till ordinära klagomöjligheter. Resningsinstitutets extraordinära karaktär måste i stället i kanske än högre grad än i dag hållas fram, så att det klart framgår att resning endast är en reservmöjlighet eller, om man så vill, en säkerhetsventil för synnerliga situationer. Man måste ju också värna om de principer, som ligger bakom instansordningen, och om överrätternas resurser. Det kan av nu angivna anledningar förekomma skäl att föreskriva regler som begränsar möjligheten att få resning när sökanden kan komma till sin rätt på en alternativ väg.

Vad det handlar om är i första hand om det finns anledning att i lag införa ett allmänt rekvisit att sökanden skall ha ett behov av att få den extraordinära åtgärden till stånd.

Ett krav att sökanden skall ha ett behov av att resning beviljas utesluter praktiskt sett de fall där sökanden i stället kan överklaga, men redan i ett tidigare avsnitt har angetts att laga kraft bör utgöra en uttrycklig förutsättning för att en ansökan om resning över huvud taget skall tas upp till prövning. Därmed finns det inte någon anledning att behandla frågor om kravet på laga kraft som en behovsfråga.

Frågor om det rätta förhållandet mellan resning och möjligheten till en förnyad prövning av saken är svårare att besvara än frågor om förhållandet mellan resning och laga kraft. Man kan emellertid som en regel med undantag endast för speciella fall slå fast att RR enligt nu gällande ordning inte beviljar resning när sökanden har möjlighet att komma till sin rätt genom ett nytt beslut inom ramen för ett fortsatt förfarande hos den myndighet vilken fattat det beslut mot vilket resningsansökningen riktas (se beträffande motsvarande förhållanden i allmän domstol t.ex. rättsfallet NJA 1966 s. 325). Detta medför att resning sällan bör kunna komma ifråga beträffande interimistiska avgöranden ens om dessa inte skulle kunna överklagas särskilt (t.ex. därför att klagotiden gått ut). Det torde däremot vara mindre vanligt att RR i nu berörda fall avvisar resningsansökningen med hänvisning till den alternativa möjlighet som sökanden har att begära nytt beslut. I stället avslås ansökningen.

I rättsfallet RÅ 1988 ref 141 upptog RR till prövning en resningsansökan beträffande ett av försäkringsöverdomstolen i mål om

beräkning av sjukpenninggrundande inkomst fattat beslut om avslag på yrkande om interimistiskt förordnande angående utgivande av sjukpenning. Ansökningen avslogs emellertid. Från de allmänna domstolarnas område finns det liknande fall. I rättsfallet NJA 1982 s. 674 upptog sålunda HD till prövning en resningsansökan beträffande ett beslut av arbetsdomstolen i mål om uppsägning av anställning meddelat interimistiskt beslut om anställningens upphörande. Möjligen hade det förhållandet att avvisning inte skedde i de nu berörda resningsfallen ett samband med att ett nytt beslut om interimistiskt förordnande inte skulle kunnat överklagas till RR respektive HD.

I rättsfallet NJA 1988 s. 429 har emellertid HD gått längre och ansett resning kunna meddelas beträffande ett interimistiskt beslut av tingsrätt om överflyttande av vårdnad om barn. HD uttalade bl.a. att det för resning inte är något oeftergivligt villkor att beslutet äger rättskraft utan att det anses att resning kan komma i fråga under förutsättning att sådan har någon praktisk funktion att fylla. Men hänsyftning på den måltyp det gällde uttalade HD att ett interimistiskt beslut angående vårdnad om barn kan få ingripande betydelse för parterna och barnet och att vårdnadsprocessen kan dra ut på tiden. HD uttalade vidare att det interimistiska beslutet kan påverka det slutliga avgörandet, eftersom det kan finnas olämpligt att efter en längre tids förlopp flytta barnet. Därför kan det enligt vad HD förklarade inte uteslutas att det i vissa fall kan föreligga ett verkligt praktiskt behov av att få resning i ett interimistiskt beslut om vårdnad. I rättsfallet NJA 1992 s. 420 har emellertid HD funnit att ett interimistiskt beslut i mål om rätt till umgänge med barn inte kan bli föremål för resning. Här beslutades därför om avvisning.

Det finns knappast anledning tro att inte RR skulle anse sig ha skäl att på den nu berörda punkten ta upp frågor om resning enligt i huvudsak samma principer som HD. Detta medför att en enskild beträffande ett interimistiskt beslut i mycket speciella fall kan ha många vägar att välja mellan, nämligen dels ett ordinärt överklagande, dels en begäran om nytt beslut i samma instans, dels en resningsansökan efter det att tiden för överklagande har gått ut. Detta synes med hänsyn till de materiella förhållandena på de rättsområden det gäller vara en nödvändighet. För de nu berörda fallen måste dock framhållas som en självklarhet att en fråga om resning inte prövas utifrån ett material som förts in först efter det att det lagakraftvunna beslutet meddelats.

Det fallet att sökanden kan väcka en ny talan rörande saken företer betydande principiella likheter med det fallet att han kan gå vidare med frågan inom ramen för det tidigare förfarandet. De synes också enligt den nu gällande ordningen bedömas på i huvudsak samma sätt. Även beträffande det först angivna fallet kan man sålunda hävda att

regeln är att RR inte beviljar resning när sökanden har möjlighet att komma till sin rätt genom att ta upp saken på nytt i ett nytt förfarande (se Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, s. 166), men att ansökningen för den skull inte brukar avvisas.

Också för de nu berörda fallen synes kunna hävdas att en ansökan om resning nästan alltid bör avslås på grund av att sökanden inte kan sägas ha behov av just den åtgärden för att komma till sin rätt.

Visserligen skulle man kunna hävda att det för sökanden i en del fall kan framstå som mindre meningsfullt att begära en förnyad prövning i beslutsinstansen eftersom dess inställning redan är känd, men till en förnyad prövning hör också i de allra flesta fall möjligheter till överklaganden. Om emellertid överklagbarhet inom den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen av en eller annan anledning skulle vara utesluten blir skälen för resningsvägen mera framträdande.

Särskilda skäl för att inte låta möjligheten att göra en förnyad ansökan hos beslutsmyndigheten hindra bifall till en ansökan om resning föreligger i de fall där speciella verkningar är knutna till själva ansökningen, såsom i t.ex. vissa patentärenden.

Det kan inte förnekas att en ny grundläggande prövning ibland medför större besvär och kostnader och är mera kostnadskrävande än en prövning av en redan gjord ansökan om resning. Som redan tidigare angetts har man emellertid att visa omtanke om själva resningsinstitutet och om instansordningen och överrätternas resurser, och detta synes medföra att synpunkter av det nu berörda slaget bör beaktas endast i sällsynta fall (se t.ex. rättsfallet NJA 1952 s. 601 där resning beviljades trots att sökanden - en fastighetsägare - hade möjlighet att komma till sin rätt även genom att påkalla ett laga skifte).

Lika med fall i vilka sökanden har möjlighet att väcka en ny talan om saken bör behandlas sådana fall där annan rättelsemöjlighet ställts till hans förfogande, såsom t.ex. anmärkning, återvinning eller restitution (jfr SOU 1964:27 s. 620).

Skulle sökanden ha möjlighet att begära självrättelse eller omprövning hos beslutsmyndigheten utan att han senare skulle ha rätt till överklagande av det grundläggande beslutet, bör dock detta inte frånta honom rätten att få resning beviljad (jfr t.ex. rättsfallet NJA 1984 s. 75 från HD).

Den omständigheten att sökanden kan väcka talan rörande saken vid allmän domstol, söka nåd, begära dispens eller göra en hänvändelse till en tillsynsmyndighet synes sakna betydelse för tillåtligheten av resning (se Ragnemalm, a.a. s. 158). Inte heller bör den omständigheten att den, som ansöker om resning beträffande ett avgörande, har

möjlighet att med godtagande av det primära beslutet genom ett avgörande av helt annat slag neutralisera de för honom negativa verkningarna av det första avgörandet inverka på resningsmöjligheterna. Om sålunda det första beslutet innebär t.ex. att viss vård skall komma till stånd bör resning inte vara utesluten på den grunden att sökanden har möjlighet att begära att vården skall upphöra.

Det har diskuterats huruvida även det förhållandet att sökanden i visst fall har möjlighet att efter utgången av ordinarie besvärstid anföra särskilda besvär skulle påverka hans möjligheter att få resning (se Ragnemalm, a.a. s. 161). Frågan har blivit mindre betydelsefull sedan den nya taxeringslagen (1990:324) kom till. I och med den avskaffades nämligen systemet med särskilda besvär på taxeringsområdet. Fortfarande förekommer emellertid särskilda former av besvär t.ex. när det gäller arvs- och gåvoskatt (se 32 och 59 §§ lagen, 1941:416, om arvsskatt och gåvoskatt).

Vad som kan sägas tala för att möjligheten av särskilda besvär inte utesluter resning är framför allt att förutsättningarna för prövning av särskilda besvär i vissa hänseenden är mera begränsade än resningsförutsättningarna. För de fall emellertid där det särskilda besvärsinstitutet faktiskt kan användas synes det svårt att förstå varför inte i första hand detta skall ske. I rättsfallet RÅ 1981 ref 2:71 ansågs en fråga om resning beträffande ett beslut om skattetillegg inte kunna prövas så länge prövning pågick av huruvida extraordinära besvär kunde anföras enligt äldre taxeringsordning.

Att verkställighet redan har skett är i sig inget hinder mot att bevilja resning, om verkställigheten kan gå tillbaka. Emellertid kan sökanden under vissa förutsättningar även beträffande dessa fall sakna behov av resning. Det gäller särskilt sådana fall där det beslut det gäller har blivit överspelat genom ett annat beslut (i undantagsfall kan man dock tänka sig att det första avgörandet behöver undanröjas till undvikande av verkställighetskomplikationer; jfr rättsfallen NJA 1974 s. 295 samt NJA 1973 C 28 och 1981 s. 496 från HD; de sist angivna fallen angående underhållsbidrag).

Det finns normalt inte något behov av att genom resning undanröja ett vitesföreläggande, om detta föreläggande redan har föranlett ett vitesutdömande. I rättsfallet RÅ 1956 ref 36 beviljade emellertid RR resning beträffande ett vitesföreläggande rörande brandskyddsåtgärder efter det att vitet dömts ut, men detta torde ha berott på att det enligt på den tiden gällande regler inte på annat sätt förekom möjligheter att låta förvaltningsdomstol pröva förutsättningarna för själva föreläggandet (jfr rättsfallet NJA 1975 s. 461 där HD fann att beslutet om själva vitesföreläggandet saknade sådan självständig betydelse att det kunde bli föremål för resning).

För det fall att det avgörande det gäller redan har verkställts på ett sådant sätt att verkställigheten inte kan göras ogjord kan på starkare

grunder ifrågasättas huruvida sökanden kan ha något behov av resning. Praxis är på den punkten föga utvecklad. Man torde emellertid kunna fastställa att behovet av prejudikat på det område det gäller inte i sig kan medföra att RR tar upp frågan om resning till prövning, om verkställighet inte längre kan göras ogjord. Generellt sett torde inte heller sökandens önskan att vinna en moralisk seger kunna utgöra tillräckligt skäl att ta upp frågan. Emellertid har man för en del fall anledning att dra paralleller med brottmålsavgöranden beträffande vilka resning kan beviljas utan hänsyn till om avgörandet redan verkställts genom t.ex. frihetsberövande. Det är därför ganska troligt att RR i de fall där ett förvaltningsrättsligt avgörande skulle vara särskilt chikanerande för den enskilde skulle kunna bevilja resning. Såvitt gäller beslut om frihetsberövande tillkommer numera den omständigheten att ett upphävande av beslutet kan utgöra en förutsättning för att den enskilde skall kunna få ersättning av staten. Detsamma gäller sådana beslut som faller in under 3 kap. 7 § skadeståndslagen (1972:207), dvs. beslut fattade av riksdagen, regeringen, HD eller RR (jfr rättsfallet NJA 1980 s. 236 från HD; se även SOU 1964:27 s. 634).

Betydligt mera tveksamt är om en sökande någonsin kan sägas ha behov av resning när det för honom endast handlar om att inför ett kommande nytt förfarande undanröja en bevisverkan av ett avgörande. Ett prejudikatbehov kan givetvis aldrig i sig vara tillräckligt.

Den gjorda genomgången visar att förhållandena inom förvaltningsrätten när det gäller behov av en extraordinär åtgärd är växlande. Som redan de besvärssakkunniga påpekade kan man inte uppställa något generellt krav på att sökanden först skall ha prövat andra förekommande rättelsemöjligheter. Någon mera precis regel synes över huvud taget inte kunna föreskrivas utan att man för en del fall kan befara oönskade konsekvenser.

För att åstadkomma en ökad stramhet när det gäller utnyttjandet av resningsreglerna skulle emellertid i lag kunna anges att åtgärden skall förutsätta att det föreligger ett behov av denna. Den lösningen skulle innebära att det fakultativa moment, vilket måste ingå i resningsreglerna, på en viktig punkt preciserades.

Ett behovsrekvisit kan emellertid komma att tolkas på ett icke önskvärt sätt. Här skall sägas att det i en del andra länder förekommer att man uppställer ett krav på att sökanden skall ha ett "rättsligt intresse" för att ett domstolsförfarande skall inledas. Som Lindblom visat bygger emellertid den typen av överväganden till stor del på cirkelresonemang (se Processhinder, Stockholm 1974, s. 224). Konsekvensen av systemet kan bli att man prövar saken som en fråga om sakprövningsförutsättningar, och även ett behovsrekvisit kan komma att få sådana följder.

Ser man ett behovsrekvisit som gällande en bifallsföresättning finns det vidare en risk att talerätsfrågor inte kommer att uppfattas som sakprövningsföresättningar.

Det finns ytterligare en risk med ett behovsrekvisit. Ett sådant kan nämligen komma att leda till att den domstol som prövar resningsfrågan för bifall till en resningsansökan ställer omotiverat höga krav på sannolikhet för att det lagakraftvunna avgörandet är "materiellt" oriktigt, dvs. på att sökanden har rätt i fråga om själva saken.

De nu berörda riskerna är sådana att man synes böra avstå från ett behovsrekvisit. Det skall i detta sammanhang sägas att det inte förekommer något sådant rekvisit i RB och att detta hitintills inte torde ha föranlett särskilt stora praktiska problem.

Avslutningsvis skall sägas att resning visserligen bör vara subsidiärt i förhållande till ordinära rättsmedel men att det inte finns anledning att utsträcka subsidiariteten till reglerna om förnyelse av tid för överklagande.

7.9.3 Handläggningsfel

Av 59 kap. 1 § första stycket RB framgår att en dom av allmän domstol i vissa fall skall undanröjas på grund av domvilla. Undanröjande sker efter besvär till hovrätt eller HD. En domvillogrund är att ett mål har tagits upp trots att det har förelegat ett rättegångshinder som högre domstol haft att beakta självmant vid ett överklagande (första punkten). En annan grund är att en dom har getts mot någon som inte har varit rätteligen stämd och inte heller har fört talan i målet eller att genom domen någon som inte har varit part i målet lider förfång (andra punkten). En ytterligare grund är att domen är så mörk eller ofullständig att det inte av den framgår hur domstolen har dömt i saken (tredje punkten). En mera allmän grund är att det i rättegången har förekommit ett annat grovt rättegångsfel som kan antas ha inverkat på målets utgång (fjärde punkten).

Besvär, som grundas på en omständighet som inte tidigare har åberopats i målet, skall i fjärde punktens fall avvisas, om klaganden inte gör sannolikt att han har varit förhindrad att åberopa omständigheten i rättegången eller han annars haft giltig ursäkt att inte göra det.

Av 59 kap. 4 § RB framgår att det som sägs om dom även gäller beslut.

Som angetts tidigare har domvilloinstitutet ingen motsvarighet inom förvaltningsrätten. I en del fall där en förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol tillämpat en formell bestämmelse oriktigt beslutar emellertid RR - efter ansökan - om resning. Förut har angetts att denna ordning i princip bör behållas.

Besvärssakkunniga föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27)

Lag om förvaltningsförfarandet att RR skulle få besluta om resning, om på grund av fel vid ärendets handläggning synnerlig anledning förekom att saken prövades ånyo. De sakkunniga menade att det skulle vara fråga om stötande fel eller särskilt uppseendeväckande förbiseenden från beslutsmyndighetens sida (se betänkandet s. 642).

Det är att märka att de besvärssakkunniga - som nämnts redan i ett tidigare avsnitt - även föreslog ett nullitetsbesvärsinstitut som skulle ta hand om en del förfarandefel, nämligen sådana som var så grova att det träffade avgörandet måste anses sakna laga verkan.

Att besvärssakkunnigas förslag var mycket allmänt formulerat och restriktivt gentemot tanken på beviljande av resning på grund av en formell felaktighet måste ses mot bakgrund av äldre förhållanden inom förvaltningen och förvaltningsrättskipningen. De sakkunniga hade visserligen lagt fram förslag om betydelsefulla reformer både såvitt gällde förvaltningsförfarandet och förfarandet i förvaltningsdomstol. Vidare var en länsdomstolsorganisation påtänkt. Det var emellertid med all säkerhet svårt att överblicka hur långt reformerna skulle komma att sträcka sig och hur väl de skulle komma att slå ut.

Arbetet med att fördjupa och stärka rättssäkerheten inom förvaltningen avstannade inte i och med den reform som skedde på grundval av de besvärssakkunnigas förslag. Här skall särskilt erinras om den nya förvaltningslag, som tillkom år 1986. I en vid tiden för de besvärssakkunnigas slutbetänkande oanad utsträckning kan förvaltningsbeslut bli föremål för domstolsprövning. Processen sker i allmänhet i första instans i någon av länsrätterna, och överklagande kan nästan alltid ske åtminstone till kammarrätt. Såväl länsrättsorganisationen som kammarrättsorganisationen har byggts ut kraftigt under de senaste decennierna.

De genomförda reformerna bör ses som uttryck för de ökade krav på rättvisa som medborgarna ställer när det gäller förvaltningssaker. För realiserandet av detta krav har det för samhället varit ofrånkomligt att ge betydande resurser åt hanteringen inte bara av de materiella frågorna utan även åt de processuella. Materiell rättvisa är ju till inte ringa del beroende av att det också i formellt hänseende går rätt till.

När man nu bedömer behovet av remedier mot eventuella förfarandefel synes det svårt att förstå varför konsekvenserna av ett fel skall vara olika i allmän domstol och i förvaltningsdomstol. För det allmänna rättsmedvetandet och för en enskild part kan vidare ett grovt sådant fel begånget av en förvaltningsmyndighet i samband med ett lagakraftvunnet avgörande antas vara i samma grad oacceptabelt som ett likartat fel i en förvaltningsdomstol.

Det är alltså mera felets än det beslutande organets karaktär som bör vara avgörande. En annan sak är att förvaltningens särskilda natur medför att det normalt bör gå till på ett annat sätt vid handlägg-

ningen av ett förvaltningsärende än vid handläggningen av t.ex. tvistemål och brottmål i allmän domstol. En annan sak är också att det inom förvaltningsrätten inte finns alls lika många formella regler vilka kan överträdas på ett sådant sätt att en extraordinär åtgärd bör bli aktuell.

Det som har sagts nu medför att det såvitt gäller betydelsen i extraordinära sammanhang av formella felaktigheter numera framstår som motiverat att för förvaltningsrättens del anlägga ungefär samma synsätt som det man bör anlägga enligt RB:s regler. Därmed är dock inte sagt att RB:s domvillogrunder bör utgöra resningsgrunder inom förvaltningsrätten.

Delvis synes frågan vilka handläggningsfel som skall kunna föranleda resning vara ganska enkel att besvara. Att nämligen de allra flesta av de fel vilka motsvarar de som anges i 59 kap. 1 § första till tredje punkterna RB i princip hör till denna grupp av fel torde knappast kunna bestridas. Resningsinstitutet har redan utifrån nuvarande reglering kommit till användning i RR när det gäller flera fall av det berörda slaget (se t.ex. SOU 1964:27 s. 628).

När det gäller *behörighetsbrister* bör emellertid uppmärksammas att det såvitt gäller förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar inte torde förekomma behörighetsbrister vilka inte skall beaktas ex officio i samband med överklagande. Vidare bör uppmärksammas att det på förvaltningssidan - efter laga kraft - inte alltid spelar samma roll som på den allmänna domstolssidan vilken av flera sidoordnade myndigheter eller domstolar som faktiskt kommit att besluta. Mot den bakgrunden bör RR kunna bevilja resning, om ett organ av det slag som meddelat det lagakraftvunna avgörandet inte haft behörighet att företa någon prövning av det slag som förekommit. I den situationen rör det sig om ett verkligt grovt handläggningsfel.

Resning bör också kunna beviljas om *ett avgörande har getts mot någon som inte fått det tillfälle att yttra sig som han skulle ha haft*. Denna situation ger ju ett typexempel på ett grovt handläggningsfel. Emellertid synes man inte alltid ha anledning att bevilja resning av det skälet att avgörandet getts mot någon som inte fått det tillfälle att yttra sig som han borde ha haft. Det finns sålunda undantagsfall i vilka resning inte bör beviljas, om det är klart att underlåtenheten att kommunicera saknat betydelse för utgången (se t.ex. RR:s beslut i mål nr 5347-1990).

Den i RB förekommande domvillogrunden att *någon som inte varit part lider förfång* torde tillämpas endast i mycket speciella fall inom det allmänna domstolväsendet. Som inte helt opraktiska exempel torde man kunna tänka sig den situationen att någon i falskt namn har väckt talan mot annan och den situationen att utan medverkan av en lagfaren ägare till en fastighet en annan person beviljats lagfart beträffande samma fastighet. Det synes inte nödvändigtvis behöva

röra sig om ett fel från myndighetens eller domstolens sida (jfr Welamson, Rättegång VI 2:a uppl., s. 238).

Det är föga troligt att det inom förvaltningsrätten behövs en resningsmöjlighet för de nu berörda fallen annat än när det rör sig om ett grovt handläggningsfel. En resningsgrund bör i vart fall inte ges den allmänna utformning som RB-regeln för en lekman kan synas ha. Att förfångsrekvisitet har en mycket speciell och begränsad innebörd torde nämligen vara okänt för de flesta lekmän. Det som har sagts nu talar starkt för att man beträffande de nu behandlade situationerna bör falla tillbaka på de resningsgrunder som i övrigt bör gälla inom förvaltningsrätten.

Även om ett avgörande av en förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol i undantagsfall skulle vara så oklart att det inte av avgörandet framgår vad som har beslutats kan resning behöva beviljas. I rättsfallet RÅ 1990 ref 12 förklarade RR - efter att ha konstaterat att det beslut det gällde inte stred mot lag - att innebörden av ett villkor i beslutet visserligen var oklar men att innebörden inte var så mörk och ofullständig, att därav inte framgick vad som i huvudsak avsetts. RR hänvisade därvid till 59 kap. 1 § punkten 4 RB, men den hänvisningen torde avse lagrummet i dess lydelse före den 1 september 1989 då den äldre fjärde punkten blev den nya tredje punkten. Rättsfallet synes klart ge vid handen att RR redan idag kan bevilja resning i de nu berörda fallen.

Att ett avgörande kommer att framstå som mörkt och ofullständigt i fråga om hur det har beslutats i saken beror nog i de allra flesta fall på att beslutsorganet har gjort sig skyldigt till ett grovt fel. Man skall dock inte vara säker på att så är fallet helt undantagslöst. Skulle det inte ha förekommit något formellt fel i handläggningen bör resning kunna beviljas enligt en sådan resningsgrund som mera allmänt avser förekomsten av en synnerlig resningsanledning. Rör det sig emellertid endast om en beslutsmotivering finns det varken i det ena eller det andra fallet anledning att besluta om resning (jfr Welamson, a.a. s. 235).

Den hittills gjorda genomgången visar att de tre första punkterna i 59 kap. 1 § första stycket RB såvitt gäller förvaltningsrätten kan innefattas i en resningsgrund som tillåter resning när det förekommit ett *grovt handläggningsfel* eller när det i övrigt förekommer en synnerlig anledning. En mera allmän fråga är om man såvitt gäller förvaltningsrätten även generellt kan ha förekomsten av ett grovt formellt fel som resningsgrund.

Det har sitt intresse att jämföra RB:s domvillogrund avseende grova rättegångfel med RB:s resningsgrund beträffande lagstridig rättstillämpning. Det finns klara likheter - inte minst i det avseendet att det i båda fallen handlar om oriktig rättstillämpning - men det finns

också skillnader i konstruktionen. En sådan skillnad ligger i att det för resningsfallet ställs upp ett krav på att felet skall vara "uppenbart". För bifall till besvär över domvilla gäller i stället - i princip - att felet skall vara grovt. "Uppenbart" och "grovt" är inte riktigt samma sak. Uppenbarhetsrekvisitet hänför sig till en bevisningsfråga. Det gör inte uttrycket "grovt".

När bestämmelserna om besvär över domvilla tillkom uttalade föredragande departementschefen bl.a. (se NJA II 1940 s. 189) att frågan huruvida ett rättgångsfel var att bedöma som grovt överlämnats åt domstolens bedömanden med hänsyn till förhållandena i varje särskilt fall. Som exempel anförde han att underrätt avgjort ett mål om grovt brott utan att den tilltalade varit personligen tillstades, att domstolen dömt över annat än det om vilket talan väckts eller fullföljts eller att en dom bestämts genom oriktig röstberäkning.

Till andra grova rättegångsfel kan i allmän domstol räknas t.ex. underlåtenhet att vid avgörande på handlingarna framlägga viktigt material. Såsom exempel på rättegångsfel, som efter omständigheterna kan vara att bedöma som grova eller icke grova, nämndes vid tillkomsten av RB (se NJA II 1943 s. 741) att fortsatt huvudförhandling hållits utan att förutsättningarna därför varit för handen eller att dom meddelats efter den i lag föreskrivna tiden. Såsom exempel på rättegångsfel, som inte är grova, nämndes (se NJA II 1943 s. 653) bl.a. att domstolen tillåtit bevisning rörande en omständighet som saknat betydelse, underlåtit att höra part personligen eller anlita sakkunnig, trots att detta behövts, eller vägrat part att förebära bevisning av betydelse i målet (jfr dock i sist angivet hänseende t.ex. NJA 1976 C 473). Till icke grova rättegångsfel räknas alltså åtskilliga oriktigheter med avseende på inhämtande av utredning i målet.

Huruvida ett rättegångsfel bör bedömas som grovt eller icke beror således i första hand på beskaffenheten av den regel som har blivit åsidosatt. Är det fråga om en särskilt viktig regel, ter det sig motiveerat att dess åsidosättande alltid bedöms som grovt rättegångsfel. Såsom särskilt viktiga bör därvid enligt Welamson (a.a. s. 134) rimligtvis betraktas regler, vilkas iakttagande alltid eller åtminstone ofta påverkar utgången av målet. I vad mån domstolen förfarit vårdslöst eller uppsåtligt saknar all betydelse.

För att kunna föranleda bifall till bevär över domvilla räcker det inte att felet är av det grova slaget, dvs. normalt av ett slag som typiskt sett orsakar en oriktig dom. Det krävs också att felet - faktiskt sett - kan antas ha inverkat på målets utgång. Detta innebär att det för sambandet mellan felet och den oriktiga utgången förekommer ett beviskrav av lägsta slag.

Ett icke grovt rättegångsfel kan inte föranleda bifall till besvär över domvilla ens om det är uppenbart att det har kommit att orsaka ett

oriktigt avgörande.

Det finns åtskilliga avgöranden av RR som visar att resning kan beviljas när den myndighet som fattat det beslut mot vilket ansökningen om resning riktas har gjort sig skyldig till ett grovt handlägningsfel (se härom t.ex. SOU 1964:27 s. 628). Alla formella felaktigheter föranleder emellertid inte bifall.

Även när det gäller formella oriktigheter i ett avgörande måste man ta hänsyn till att intressena bakom de principer som medför att en sak inte kan tas upp på nytt i ordinär ordning kan väga tungt. Samtidigt kan emellertid just de formella oriktigheterna vara särskilt stötande för såväl parter som allmänhet.

I fortsättningen bör därför formella fel i handläggningen kunna föranleda resning om de är allvarligare slag. När det gäller beslut av förvaltningsmyndigheter kan man givetvis inte tala om rättegångsfel. Som en formulering passade för såväl beslut av en förvaltningsmyndighet som avgöranden av förvaltningsdomstol synes kunna väljas att resning får beviljas om det i målet eller ärendet har förekommit ett grovt handlägningsfel.

Som torde ha framgått av det tidigare anförda kan uttrycket "grovt" inte bytas ut mot "uppenbart". I stället kan man tänka sig att kombinera uttrycken, men det skulle innebära en inte motiverad nedvärdering av de formella felen jämfört med hur de värderas och bör värderas på den allmänna domstolssidan.

Ett ytterligare krav bör - liksom enligt RB - vara att det föreligger en viss sannolikhet för att felet inverkat på avgörandet. Frågor om förhållandet mellan ett begånget fel och den materiella utgången i det lagakraftvunna avgörandet kommer i resningssammanhang inte sällan i en annan belysning i RR än i allmän domstol. Det hänger samman med att RR ofta sitter med alla kort på handen medan i allmän domstol förekomsten av t.ex. muntlig bevisning fördunklar bilden.

Om det lagakraftvunna avgörandet bedöms vara riktigt i sak trots det förekomna felet kan felet inte ha inverkat på målets utgång och resning skall därför inte beviljas. Den omständigheten att ett lagakraftvunnet avgörande bedöms vara riktigt är varken en nödvändig eller en tillräcklig betingelse för beviljande av resning. Det måste i stället kunna göras ett sannolikhetsantagande rörande ett orsaksförhållande mellan felet och en riktig utgång. På samma sätt som i allmän domstol bör krävas att felet kan antas ha inverkat på målets utgång.

Inte ovanligt är att ett handlägningsfel består i att beslutsorganet gjort sig skyldigt till en oriktig rättstillämpning genom underlåtenhet att inhämta utredning eller genom underlåtenhet att bereda part tillfälle att komma in med viss utredning, dvs. att domstolen eller förvaltningsmyndigheten brustit i vad som numera brukar betecknas

som materiell processledning respektive utredningsskyldighet. Inte ovanligt torde vara att en part som ansöker om resning anför dels att beslutsorganet har brustit i sina skyldigheter i det hänseendet, dels att han har nya omständigheter och bevis att komma med. Sådana fall skulle kunna ses som exempel på vad som förut betecknats som blandade fall.

Systematiskt kan man emellertid uppfatta situationen även på andra sätt. En underlåtenhet att ge part det tillfälle att ange sina omständigheter eller bevis han har rätt till kan exempelvis uppfattas som fallande inom tillämpningsområdet för regler antingen om handläggningsfel eller om oriktig rättstillämpning. Oavsett vilket alternativ man i det hänseendet väljer skulle de nya omständigheter eller bevis parten åberopar i resningsärendet kunna ses som bevis för att det föreligger ett adekvansförhållande mellan beslutsorganets agerande och ett riktigt avgörande. Är de nya omständigheterna och bevisen mycket starka kan det vara styrkt att handläggningsfelet/den oriktiga rättstillämpningen orsakat en oriktig dom. Är de mindre starka kanske inte mer kan anses utrett än att handläggningsfelet/den oriktiga rättstillämpningen kan antas ha inverkat på målets utgång.

Det är emellertid - inte minst med tanke på motiven till RB och rättstillämpningen i RR och HD - svårt att hävda att ett riktigt agerande när det gäller materiell utredningsskyldighet eller processledning skulle kunna vara grovt annat än under speciella omständigheter. Detta gör att fallen inte riktigt passar in bland de andra fall där resningsgrunden är ett handläggningsfel. Redan här skall sägas att fallen inte heller passar in bland de andra fall där en oriktig rättstillämpning skulle kunna vara resningsgrund. Ett fel ligger nämligen inte "till grund för" det avgörande det gäller.

I stället förefaller det vara naturligt att hänföra de nu berörda fallen till den resningsgrund som gäller nya omständigheter och bevis. Att beslutsorganet i det redan avslutade förfarandet försummat sin materiella processledning eller utredningsskyldighet kan därvid ses som ett utmärkt exempel på fall där parten skall få åberopa det nya materialet. Detta medför att en bristande materiell processledning eller utredningsskyldighet inte i sig medför resning annat än under den förutsättningen att felet har orsakat att ett sannolikt väsentligt material har hållits borta från processen.

Ett relativt gott belägg för att den nu framförda åsikten leder till ett resultat som överensstämmer med nuvarande praxis i RR synes man få av rättsfallet RÅ 1988 ref 132 där RR fann att regeringen borde ha inhämtat en miljökonsekvensbeskrivning innan regeringen fattat det beslut mot vilket ansökningen om resning riktade sig. RR beviljade dock inte resning på den grunden, eftersom det inte framstod som sannolikt att förebringandet av beskrivningen skulle ha lett till annan utgång i ärendet hos regeringen. Skälen torde inte kunna bygga på

annat än en analog tillämpning av RB:s regler om resning på grund av nytt bevis.

Det finns dock även speciella fall av åsidosatt utredningsskyldighet. Rättsfallet RÅ 1980 ref 2:20 avsåg den situationen att regeringen hade lämnat tillstånd enligt byggnadslag till viss industri utan att i enlighet med ett motivuttalande till den lagen ha hört koncessionsnämnden för miljöskydd. Ärendet ansågs inte ha blivit handlagt i enlighet med föreskriften i 7 kap. 2 § regeringsformen att vid beredning av regeringsärende behövliga upplysningar och yttranden skall inhämtas från berörda myndigheter. Tillståndsbeslutet angavs härigenom ha fattats utan att en väsentlig förutsättning för prövningen hade förelegat. På den grunden beviljades resning. Felaktigheten var alltså av processuellt slag, eftersom den hänförde sig till utredningsskyldigheten. Emellertid sades ingenting om adekvansförhållandet.

Det berörda rättsfallet är emellertid speciellt inte minst till följd av att bestämmelsen i regeringsformen åsidosatts och bristen avsåg ett yttrande av en myndighet som var intressent rörande saken. Här kommer man in på svåra problem om hur man rättspolitiskt sett bör se på partsbegreppet (se domstolsutredningens betänkande, SOU 1991:106, Domstolarna inför 2000-talet, Del A, s. 480). Fallet har därmed betydande likheter med det fallet att en part inte har blivit hörd på rätt sätt, ett fall som konstituerar ett handläggningsfel som är grovt. Det är därmed långtifrån något rent fall angående försummad utredningsskyldighet.

I framställningen har hitintills inte gjorts någon åtskillnad mellan olika fall alltefter vilken av parterna - det allmänna eller en enskild part - som påkallar den extraordinära åtgärden. I allmän domstol görs över huvud taget inte någon sådan åtskillnad när det gäller rättegångsfel och starka skäl synes tala för att en förvaltningsdomstol på den punkten inte bör förfara på annat sätt (jfr vad som i ett senare avsnitt sägs i fråga om materiella fel).

Mot vissa domvillofel måste en part som vill ha rättelse reagera inom viss tid. Tiden beräknas med utgångspunkt antingen från det att avgörandet vann laga kraft eller från det att parten fick kännedom om felet. Den typen av regler kommer att behandlas närmare i ett senare avsnitt.

I fråga om den allmänna domvillogrunden, dvs. den vilken gäller andra grova rättegångsfel än de i de tre första punkterna av 59 kap. 1 § RB nämnda, finns även en annan typ av regel som begränsar parts möjligheter att göra felet gällande. Som redan nämnts skall nämligen besvär över sådan domvilla avvisas, om de grundas på en sådan omständighet som inte tidigare har åberopats i målet och klaganden inte gör sannolikt att han har varit förhindrad att åberopa omständigheten i rättegången eller han annars haft giltig ursäkt att

inte göra det.

Även för avgöranden inom förvaltningsrätten kan det vara befogat att uppställa en begränsning i klagomöjligheterna beträffande de grova handläggningsfelen för sådana fall där avgörandet kunnat överklagas. Det kan inte vara rimligt att en part som anser att ett sådant fel har begåtts skall utan vidare kunna förhålla sig passiv i grundärendet (och under besvärstiden) och därefter ha möjlighet att beviljas resning på grund av felet. I första hand måste i stället av parten krävas att han överklagar ordinärt i den mån detta är möjligt. Det gör han nog också nästan alltid. En uttrycklig bestämmelse är emellertid särskilt motiverad åtminstone såvitt avser jävsfallen, eftersom tiden för att framställa en jävsinvändning kan vara förfallen enligt 4 kap. 14 § RB till vilket lagrum 41 § FPL hänvisar. Också för andra fall framstår det som motiverat att ha uttryckliga begränsningar som utesluter oursäktliga fall.

I fortsättningen bör därför - vid ansökan om resning beträffande ett beslut som kunnat överklagas på den grunden att beslutet tillkommit efter ett grovt handläggningsfel - sökanden ha att visa en ursäkt för att han inte i stället överklagat beslutet.

7.9.4 Brottslighet, jäv m.m.

Enligt RB kan i åtskilliga fall resning beviljas på den grunden att det har begåtts en förseelse eller ett brott med avseende på processen eller förekommit en jävssituation eller ett förfalskat bevis.

Av 59 kap. 1 - 3 §§ RB framgår sålunda att resning kan beviljas om någon ledamot av domstolen, där anställd tjänsteman eller - i brottmål - åklagaren med avseende på målet har gjort sig skyldig till brottsligt förfarande eller tjänsteförseelse eller om något brott som har avseende på målet ligger ombud, ställföreträdare eller - i brottmål - försvarare till last samt brottet eller tjänsteförseelsen kan antas ha inverkat på målets utgång. Med ombud och ställföreträdare torde avses endast de som uppträtt på sökandens sida (se Cars, Om resning i rättegångsmål, s. 135).

Vidare kan resning beviljas om skriftlig handling, som åberopats till bevis, har varit falsk eller om ett vittne, en sakkunnig eller en tolk eller - i tvistemål - en part som hörts under sanningsförsäkran har avgett falsk utsaga samt handlingen eller utsagan kan antas ha inverkat på utgången.

Till förmån för en tilltalad kan som strax skall närmare utvecklas även vissa jävssituationer föranleda resning.

Åtminstone om man bortser från jävsfallen rör det sig genomgående om mycket ovanliga omständigheter. För kanske de flesta av de fall där en tillämpning av de nu berörda bestämmelserna kan bli aktuell

gäller vidare att sökanden i stället skulle kunna åberopa att det har tillkommit en ny omständighet eller ett nytt bevis. De berörda bestämmelserna kan dock vara fördelaktiga för honom, eftersom de ger honom bevislättnader, något som dock kanske inte är motiverat för alla de fall som omfattas av bestämmelserna (se Welamson, a.a. s. 206).

De fall för vilka bestämmelserna behövs är under alla omständigheter mycket få. Det hindrar givetvis inte att behovet av en resningsmöjlighet är mycket stort när någon av omständigheterna faktiskt inträffar. Fallen är ju till sin natur kraftigt stötande. Detta medför att man i fråga om förvaltningsrättsliga frågor på den nu berörda punkten måste i huvudsak ha samma möjligheter att bevilja resning som allmän domstol har. De förhållanden som enligt de nu berörda reglerna kan konstituera resning är också så sällsynta att deras generella beaktande som resningsgrunder föga äventyrar de intressen som ligger bakom reglerna om att vissa avgjorda saker inte kan bli föremål för ny prövning i ordinär ordning.

Vad man emellertid kan diskutera är om det behövs några detaljerade regler eller om man kan falla tillbaka på en allmän regel.

Besvärssakkunniga föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet att resning alltid skulle kunna beviljas om det på grund av något särskilt förhållande förekom synnerlig anledning att saken prövades ånyo. De sakkunniga menade att en sådan regel skulle täcka in bl.a. de fall där någon i rättegången inblandad begått ett brott med avseende på rättegången eller där det förekommit ett falskt bevis eller en falsk utsaga.

Det kan i och för sig förefalla märkligt att man i en uppräkningslag av tillåtna resningsgrunder inte nämner de kanske allvarligaste fallen. Samtidigt är det emellertid - om man begränsar sig till fallen av brott, tjänsteförseelser och falsk bevisning m.m. - i allmänhet så klart att resning bör beviljas, att det med tanke på fallens udda karaktär för det praktiska rättslivets behov bör räcka med en allmän regel enligt vilken resning kan beviljas om det förekommer synnerliga anledning.

Jävsfallen är mera frekventa och en mera utförlig reglering synes kunna klarlägga några viktiga spørsmål i fråga om de närmare villkoren för beviljande av resning. På det nu berörda området bör således endast jävssituationen uttryckligen omnämnas i lagtexten såsom resningsgrundande.

Från början fanns det i 59 kap. 1 § RB en bestämmelse om att en dom skulle undanröjas på grund av domvilla om domstolen inte varit domför. I motiven till den bestämmelsen (se NJA II 1943 s. 741) hade processlagberedningen uttalat att bestämmelsen hade tillämpning också i det fallet att en ledamot av domstolen varit jävig. En part som

ville göra ett sådant fel gällande hade emellertid i första hand att fullfölja talan om jävet i vanlig ordning. Bestämmelsen hade därmed avseende endast på sådana jävssituationer i vilka parten inte haft möjlighet att göra jävet gällande på det sättet.

Dessutom kunde givetvis ett jäv göras gällande som domvilla enligt den allmänna regeln om grova rättegångsfel, dock med den begränsningen att jävet skulle kunna antas ha påverkat utgången i målet.

Såväl beträffande lagfaren domare som beträffande åklagare fanns - efter ämbetsansvarets avskaffande - vid sidan av domvilloreglerna möjligheten att bevilja resning, om vederbörande gjort sig skyldig till tjänsteförseelse genom att trots jäv medverka i rättegången. Även i detta fall skulle dock jävet ha inverkat på utgången i målet.

Sedan HD i ett uppmärksammat resningsärende funnit att en åklagare visserligen varit jävig men att detta inte kunde antas ha inverkat på utgången infördes genom lagstiftning år 1987 (prop. 1987/88:23; SFS 1987:1345) den nyss antydda resningsgrunden angående jäv av lagfaren domare och åklagare. Regeln gäller endast till fördel för tilltalad i brottmål. Resning kan beviljas om det inte är uppenbart att jävet har saknat betydelse för målets utgång. Genom att på det sättet kasta om bevisbördan i förhållande till de tidigare berörda reglerna ville man undvika det resultat som uppstod i HD-fallet. Särskilt när det gäller en partsföreträdare för det allmänna är det ju också generellt sett svårt att leda i bevis att en jävsomständighet faktiskt kan ha inverkat på utgången.

År 1989 (prop. 1988/89:95; SFS 1989:656) genomfördes den ändringen i 59 kap. 1 § RB att den särskilda domvillogrunden för bristande domförhet togs bort.

Läget är därmed för närvarande att ett domarjäv kan föranleda bifall till besvär över domvilla, men endast om felet kan antas ha inverkat på målets utgång (fjärde punkten). Under samma förutsättning, dvs. att felet inverkat på målets utgång, kan resning beviljas när en lagfaren domare tagit del i handläggningen av ett mål trots jäv. Endast till förmån för tilltalad i brottmål kan en extraordinär åtgärd beviljas utan att det kan påvisas en sannolikhetsövertikt för att jävet inverkat på utgången. I det fallet gäller bestämmelserna även åklagaren.

Den angivna ordningen för jävsfall synes inte till alla delar böra tjäna som förebild för en reform beträffande förvaltningssidan. Regler om jäv har en utomordentlig betydelse för rättskipningens trovärdighet, och möjligheterna att vid jäv få en extraordinär åtgärd till stånd bör vara större än vad de numera är enligt RB efter de inskränkningar som skedde år 1989. I förvaltningsdomstol bör sålunda - utan hänsynstagande till vad det rör sig om för måltyp - resning få beviljas, om någon företrädare för det allmänna som tagit del i handläggningen handlat i strid mot jävsreglerna och det inte är uppen-

bart att jävet har saknat betydelse för målets utgång. Den som gör jävet gällande skall alltså inte behöva göra något orsaksförhållande mellan jävet och utgången antagligt.

För att inte reglerna i 4 kap. 14 § andra och tredje styckena RB till vilka hänvisas i 41 § FPL skall sättas ur spel bör en särskild regel ges för det fallet att det avgörande mot vilket resningen riktas hade kunnat överklagas. Bestämmelsen bör ha det innehållet att resning förutsätter att sökanden inte kände till den jävsgrundande omständigheten redan innan det lagakraftvunna beslutet meddelades eller att han haft en giltig ursäkt för att inte åberopa förhållandet.

7.9.5 Nya omständigheter och bevis

Den särklassigt vanligaste anledningen till resning är att det tillkommit ett nytt material i form av en ny omständighet eller ett nytt bevis.

Enligt 58 kap. 1 § tredje punkten RB får resning beviljas beträffande ett tvistemålsavgörande, om omständighet eller bevis, som inte tidigare förebringats, åberopas och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till annan utgång. Det krävs också att parten gör sannolikt att han inte vid den domstol som meddelat avgörandet eller genom fullföljd från denna hade kunnat åberopa omständigheten eller beviset eller att han av annan anledning haft giltig ursäkt att inte göra detta.

Även beträffande ett brottmålsavgörande kan resning beviljas, om omständighet eller bevis, som inte tidigare förebringats, åberopas och dess förebringande sannolikt skulle ha lett till annan utgång.

Vid resning till förmån för en tilltalad krävs dock inte såsom beträffande tvistemålsavgöranden att parten gör sannolikt att han haft giltig ursäkt för att inte åberopa omständigheten eller beviset på ordinärt sätt. I stället krävs att det nya materialet sannolikt skulle ha lett till frikännande eller till att brottet hänförts under en mildare straffbestämmelse än den som tillämpats (58 kap. 2 § fjärde punkten RB). Det är alltså endast vissa typer av annan utgång som kan godtas.

Alternativt kan till förmån för den tilltalade resning beviljas, om det med hänsyn till det nya materialet och till vad som i övrigt förekommer finns synnerliga skäl att på nytt pröva frågan, om den tilltalade har förövat det brott för vilket han dömts. I detta fall krävs alltså inte att det med viss sannolikhet kan antas att det nya materialet skulle ha lett till annan utgång.

Vid resning till nackdel för den tilltalade krävs att det nya materialet sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade dömts för brottet eller att detta hänförts under en väsentligt strängare straffbestämmelse än

den som tillämpats. Det krävs också att det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Vid resning till nackdel för den tilltalades skall den som ansöker om resningen även göra sannolikt att han inte vid den domstol som meddelat domen eller genom överklagande från denna hade kunnat åberopa omständigheten eller beviset eller att han av annan anledning haft giltig ursäkt att inte göra detta.

Besvärssakkunniga föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet att resning skulle få beviljas om det med avseende på utredningen kommit fram något nytt som i väsentlig mån ställde saken i annan dager än vid ärendets avgörande. Resning skulle inte få beviljas om det kunde läggas sökanden till last att den nya omständigheten inte framkommit vid sakens tidigare behandling.

RR:s ledamöter förordade i ett remissyttrande över förslaget att resning på den nu punkten inte skulle få beviljas annat än när det åberopades omständigheter, som inte tidigare förebragts, och deras förebringande sannolikt skulle ha lett till en annan utgång eller det förekom synnerliga skäl att pröva saken på nytt. Mot de sakkunnigas förslag, att resning inte skulle få beviljas om det kunde läggas sökanden till last att den nya omständigheten inte framkommit vid sakens tidigare behandling, riktade RR:s ledamöter inte någon kritik.

När man nu skall överväga i vad mån nytt material skall kunna föranleda resning i förvaltningsdomstol har man att pröva flera tänkbara rekvisit och rekvisitmoment. För det första gäller det att bestämma vilket slags nytt material som skall kunna vara relevant. För det andra behöver man ta ställning till frågor om i vad mån det bör gälla ett krav på ursäktlighet. Först som en tredje punkt bör behandlas frågor om krav på ett orsakssamband mellan ett tänkt förebringande i den tidigare processen av det nya materialet och utgången i målet. Man måste även pröva i vad mån det kan behövas särskilda regler för den situationen att en resningsansökan visserligen inte uppfyller de allmänna kraven för resning på grund av nytt material medan det samtidigt föreligger synnerliga skäl för resning.

Det skall sägas att i RR:s praxis de flesta fall av resning på grund av nya omständigheter och bevis avsett taxeringsförhållanden och att den nya taxeringslagstiftning som antogs år 1990 torde ha medfört att behovet av sådan resning minskat.

Den första frågan - *vilket slags material som skall kunna vara relevant* - kan tyckas vara den enklaste att besvara. Med RB:s terminologi skulle det röra sig om en ny omständighet eller ett nytt bevis.

Det är en vanlig uppfattning att med "omständighet" i det nu förevarande sammanhanget närmast åsyftas vad som inom doktrinen betecknas som rättsfakta, dvs. omständigheter av omedelbar betydelse för utgången (se Welamson, a.a. s. 208). Man kan emellertid hävda att också vad som inom doktrinen brukar kallas bevisfakta och

hjälpfakta innefattas.

Med först angiven uppfattning innefattar termen "bevis" i nu förevarande sammanhang såväl bevismedel som bevisfakta och troligen även hjälpfakta, även om nya hjälpfakta praktiskt sett av andra orsaker sällan torde ensamma kunna föranleda resning. Att bevisfakta kan föranleda resning även i RR framgår t.ex. av RÅ 1955 Fi 1805. Om begreppet "omständighet" avser även bevisfakta och hjälpfakta avser givetvis begreppet "bevis" ingenting annat än bevismedel.

Ny bevisning kan ha avseende endast på sakfrågor och på frågor om innehållet i utländsk eller i äldre svensk rätt (se 35 kap. 2 § andra stycket RB).

Det som har sagts nu medför t.ex. att nya rättsliga bedömningar av en sak eller en ny rättslig argumentering inte kan föranleda resning på den nu behandlade grunden. Ett tänkt tidigare framförande av nya rättsliga argument skulle för övrigt inte heller ha kunnat stå i något kausalförhållande till utgången (jfr Ragnemalm, a.a. s. 191). I stället gäller i första hand den förut behandlade resningsgrunden för oriktig rättstillämpning (se föregående avsnitt). Självklart kan inte den omständigheten att en lagstiftning har ändrats efter det att det lagakraftvunna avgörandet meddelades i sig föranleda resning. I fråga om betydelsen av det förhållandet att RR ändrat praxis kan hänvisas till avsnittet om oriktig rättstillämpning.

I det förhållandet att omständigheterna eller bevisen skall vara nya ligger att det i princip inte räcker med ett sakkunnigutlåtande som innehåller endast en sammanställning och bearbetning av det bevismaterial som förelegat i rättegången eller en fortsatt utveckling av de synpunkter som framförts i målet (se t.ex. NJA 1975 C 125). Ett sakkunnigutlåtande innehåller emellertid i en del fall mycket därutöver. Exempelvis beviljade RR i rättsfallet RÅ 1956 ref 36 resning beträffande ett vitesföreläggande enligt brandlagen sedan sökanden åberopat innehållet i ett inspektionsutlåtande av en sakkunnig myndighet.

I en del fall kan ett senare meddelat avgörande i en annan process utgöra resningsgrund. Under vilka förutsättningar detta kan ske i HD torde emellertid delvis vara något oklart (se Welamson, a.a. s. 212 - 215; jfr beträffande förhållandena i RR Ragnemalm, a.a. s. 194).

Rent formellt bör man nu helst inte nöja sig med att i lagtext ange att det skall åberopas "ny utredning" eller "nytt material". Det gäller ju bl.a. att få bort rättsligt material ur beskrivningen och att få med rättsfakta, och särskilt i fråga om uttrycket "ny utredning" kan hävdas att det utifrån en processrättslig utgångspunkt direkt leder tankarna endast till nya bevis- och hjälpfakta. Med tanke på att förvaltningsprocessen i allmänhet inte ställer krav på att bevisning tas upp muntligt kan det vara onödigt att vid sidan av ny omständighet nämna

nytt bevis, om man anser att termen "omständighet" innefattar också bevisfakta och hjälpfakta. Att i huvudsak använda RB:s uttryckssätt "omständighet eller bevis" har emellertid sina fördelar, inte minst när det gäller att åstadkomma enhetlighet på denna teoretiskt invecklade men i praktiken nästan alltid mycket enkla punkt.

Det skall tilläggas att RR sedan lång tid tillbaka ansett sig kunna bevilja resning även när de åberopade omständigheterna eller bevisen är nya i den meningen att de över huvud taget inte har existerat när det avgörande mot vilket ansökningen om resning riktar sig vann laga kraft (se SOU 1964:27 s. 628). Många gånger är detta också ofrånkomligt för att rättelse skall kunna vinnas. Som angetts redan i ett tidigare avsnitt bör man emellertid inte utan anledning frånga principen att resning skall förbehållas sådana fall där parten inte kan få rättelse på ordinär väg.

Det förtjänar att i detta sammanhang påpekas att i viss utsträckning en part torde med åberopande av nyinträffade omständigheter kunna få en ny behandling av saken till stånd hos den primära beslutsmyndigheten. För ett fall där detta är möjligt bör den nya omständigheten inte föranleda resning. Det skall nämnas att det även i HD kan vara så att en omständighet som inträffat efter det lagakraftvunna avgörandet tillåts grunda resning (se t.ex. rättsfallet NJA 1991 s. 700). Att i många andra sammanhang en omständighet som inträffat efteråt över huvud taget inte skall beaktas följer av materiell rätt.

Frågor om *kravet på ursäktlighet* har tilldragit sig en mycket stor uppmärksamhet i RR:s hittillsvarande praxis rörande resning.

Som tidigare angetts uppställs i RB för resning på grund av nytt material ett krav på att parten gör sannolikt att han inte vid den rätt, som meddelat avgörandet, eller genom fullföljd från denna kunnat åberopa det nya materialet eller att han eljest haft giltig ursäkt att inte göra detta. Undantag gäller endast resning till den tilltalades förmån men för sådan resning gäller andra förutsättningar.

Bakom kravet på ursäktlighet ligger att en part givetvis i första hand skall föra in de omständigheter och bevis, vilka är relevanta, redan vid den primära prövningen och senast i samband med ett överklagande. Underlåter han att begagna sig av de möjligheter som lagstiftningen i det hänseendet ger honom synes allmänt sett rimligen kunna begäras att han fogar sig i det till följd härav lagakraftvunna beslutet även om detta är oriktigt. Motsvarande betraktelsesätt synes motiverat i fråga om den som inte varit part i målet men kunnat vara det och som haft rätt att överklaga men inte utnyttjat denna möjlighet.

Undantag behöver emellertid göras vid ursäktlighet. Att man som ursäkt kan acceptera att parten inte kunnat åberopa de nya omständigheterna eller bevisen redan i det tidigare förfarandet eller i samband med överklagande är en självklarhet som inte skall beröras i det följande.

Welamson har förklarat (a.a. s. 208 och 220) att i HD rekvisitet giltig ursäkt tillämpas med varierande stränghet för olika typer av mål. Sålunda upprätthålls enligt Welamson ursäktskravet tämligen rigoröst i dispositiva mål (se t.ex. rättsfallet NJA 1989 s. 843) medan HD:s inställning härvidlag i indispositiva mål kan vara högst liberal. Givetvis blir det liksom i så många andra fall rörande extraordinära rättsmedel fråga om en avvägning mellan intressena bakom principerna om att en avgjord sak inte kan prövas på nytt i ordinär ordning, på ena sidan, och intresset av ett riktigt avgörande, på andra sidan. Det bör påpekas att kravet på giltig ursäkt inte alltid innebär att sökanden under det tidigare förfarandet saknat kännedom om det nya materialet (se Ekelöf/Boman, a.a. s. 132).

Att RR i princip upprätthåller ett krav på ursäktlighet framgår av många fall, och på samma sätt som i HD torde kraven ställas olika högt i olika mål, låt vara att det på förvaltningsdomstolssidan inte finns någon motsvarighet till de allmänna domstolarnas dispositiva mål där kravet ställs med särskild kraft (se angående kravet på giltig ursäkt t.ex. Ragnemalm, a.a. s. 197 och rättsfallet RÅ 1987 ref 140 I och II).

Till de fall där giltig ursäkt inte anses föreligga hör bl.a. de där en skattskyldig avstått från att överklaga ett visst års taxering därför att han redan överklagat taxeringen för ett tidigare år där samma frågor haft betydelse (se Ragnemalm, a.a. s. 197). I allmänhet har giltig ursäkt inte heller ansetts föreligga i sådana fall där någon överklagat taxering endast beträffande visst skatteslag men av förbiseende underlåtit att överklaga beträffande ett annat.

Som giltig ursäkt har dock i RR i vissa fall beaktats att sökanden på grund av rättsvillfarelse inte förstått hur han skulle agera innan det lagakraftvunna avgörandet träffades (se SOU 1964:27 s. 626 och Ragnemalm, a.a. s. 202). Huvudregeln torde emellertid vara att rättsvillfarelse inte utgör giltig ursäkt för underlåtenhet. Sålunda har resningsansökan avslagits i många sådana fall där sökanden i ett taxeringsärende enligt äldre lagstiftning inte förstått vilka avdrag han kunnat yrka (se Ragnemalm, a.a. s. 205). I allmänhet har inte heller en sådan omständighet som att part misstagit sig på fullföljdsreglerna ansetts som giltig ursäkt.

Också sådana omständigheter som att ett avgörande blivit oriktigt till följd av att sökanden skrivit eller räknat fel torde i vissa fall kunna innebära giltig ursäkt (se Ragnemalm, a.a. s. 202 och 207). Numera gäller dock att den typen av oriktigheter ofta kan rättas till av beslutsmyndigheten (se 26 § förvaltningslagen och 32 § första stycket FPL) och i sådant fall bör parten i första hand ha att hålla sig härtill.

Många gånger utgör det beslutande organets handlande i målet en

mycket god ursäkt för den enskilde. Det gäller framför allt sådana fall där en förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol har åsidosatt principerna för materiell utredningsskyldighet respektive processledning. Man täcker alltså med den nu berörda resningsgrunden in de fall där det offentliga organet bort vara verksamt för att få fram behövliga klarlägganden eller kompletteringar. Att vissa flagranta fall av det nu angivna slaget kan behandlas enligt reglerna för grova rättegångsfel torde ha framgått av avsnittet om processuella fel.

I en del fall är det inte beslutsmyndigheten utan en annan myndighet som har handlat på ett sätt som medför att den enskilde kan sägas ha varit ursäktad när han inte lagt fram det nya materialet i den tidigare processen (se SOU 1964:27 s. 627 och Ragnemalm, a.a. s. 207 och 210).

Starka skäl talar för att det i normala fall även i fortsättningen skall vara av betydelse att parten haft en giltig ursäkt för att resning skall få beviljas på grund av en ny omständighet eller ett nytt bevis. De besvärssakkunniga föreslog i detta hänseende att man inte längre skulle tala om "giltig ursäkt" utan om huruvida omständigheten "kunde läggas sökanden till last". Skillnaden mellan uttrycken torde i sig vara relativt liten. Med de förhållanden som numera råder torde det emellertid vara en fördel att man inte i onödan väljer olika uttryckssätt för olika domstolshierarkier, och detta synes ge tillräcklig anledning att även i fortsättningen endast tala om "giltig ursäkt".

Också frågor om bevisbördan för rekvisitet är intressanta. Läger man som de besvärssakkunniga bevisbördan för ursäktlighetsrekvisitet på det allmänna, dvs. tillämpar resningsgrunden utom i de fall där sökanden kan sägas ha skuld till att den nya omständigheten inte framkommit vid sakens tidigare behandling har man vattnat ur rekvisitet och ålagt den prövande domstolen ett arbete som med hänsyn till den extraordinära naturen hos åtgärden med fördel synes kunna läggas på den enskilda. Även i fortsättningen bör det därför ankomma på den enskilde att förebringa utredning, och beviskravet synes liksom nu böra sättas till att den enskilde visar sannolika skäl för ursäktligheten. En reform i enlighet med de nu angivna riktlinjerna skulle innebära att man i huvudsak fick enhetlighet med vad som gäller för tvistemålsavgöranden. Att i RR kravet på giltig ursäkt i många fall bör sättas lågt med hänsyn till målets karaktär är en annan sak.

Det finns emellertid också fall där RR beviljat resning på grund av nytt material utan att det torde ha förekommit någon som helst anledning att finna den enskilde ursäktad. Sålunda beviljade RR i rättsfallet RÅ 1972 ref 20 resning beträffande ett skönstaxeringsbeslut, sedan sökanden till RR ingett en självdeklaration som han trots flerfaldiga tidigare påminnelser underlåtit att ge in. Det skall

sågas att fallet inte har refererats beträffande resningsskälet. Fallet ligger emellertid väl i linje med vad Ragnemalm anfört (a.a. s. 201) om att resning ofta beviljas, utan att strängare krav uppställs i avseende på skälen för underlåtenhet att klaga i ordinär väg, när skönstaxering, enligt vad senare utretts, blivit i avsevärd mån för hög. Resningsbeslutet innebar i 1972 års fall bl.a. en sänkning av statligt beskattningsbar inkomst från 13.100 kronor till noll.

Andra fall för vilka det har hävdats att RR i det nu berörda hänseendet inte sällan gör analogier med brottmålsreglerna utgör framför allt sådana mål i allmänhet angående prestationsskyldigheter gentemot det allmänna som disciplinärenden och mål om utdömande av vite (se t.ex. SOU 1964:27 s. 625 samt Ragnemalm, a.a. s. 187).

RR:s praxis synes utvisa att RR i vart fall i taxeringsärenden där någon taxerats till väsentligt högre belopp än som svarat mot hans inkomst eller förmögenhet ansett sig böra fästa så stor vikt vid att materiell rättvisa skipats att resning liksom i brottmål beviljats under överseende med att sökanden inte kunnat anföra någon bärande ursäkt för sin underlåtenhet att inte redan i ordinär väg tillvarata sina intressen.

Om någon visserligen blivit för högt taxerad men det påförda beloppet varken absolut eller i förhållande till hans inkomst eller förmögenhet framstått som väsentligt högre än det rätta synes RR däremot i princip ha fordrat giltig ursäkt för att bevilja resning (se vad som angetts i avsnittet om en allmän resningsförutsättning avseende behov av den extraordinära åtgärden).

Det har ifrågasatts om RR i fall av det nu berörda slaget möjligen analogiserat med brottmålsreglerna i RB. De reglerna ställer ju inga krav på ursäkt. Det är emellertid inte så säkert att det är brottmålsreglerna som RR haft i blickfältet i nu berörda fall. Så snart man i nu angivna hänseende kommer in på analogier med brottmålsreglerna kan man nämligen knappast undgå att analogisera med dessa regler i deras helhet.

Analogier med brottmålsreglerna inrymmer därmed speciella svårigheter, inte minst därför att det i fråga om de brottmålsregler som närmast kan komma ifråga (reglerna till förmån för tilltalad) gäller krav på att den nya bevisningen eller omständigheten skall ha viss för brottmål mycket artigen relevans i stället för ursäcksrekvisitet.

Även i HD förekommer det att resning beviljas beträffande andra än brottmålsavgöranden utan att det förekommer giltig ursäkt och det torde vara svårt att för de fallen påstå att det sker en analogi med brottmålsreglerna. I rättsfallet NJA 1965 s. 417 beviljade sålunda HD resning beträffande ett faderskapsavgörande trots att det berott på sökanden att det nya beviset inte förebringats redan i den tidigare

processen. Det nya beviset gjorde det uppenbart att sökanden inte var fader till barnet.

I rättsfallet NJA 1980 s. 19 beviljade HD resning beträffande ett likvidationsbeslut utan hinder av att sökanden saknat giltig ursäkt för sin underlåtenhet att åberopa och styrka den omständighet det gällde redan i likvidationsärendet. HD förklarade bl.a. att det syntes ligga i linje med ett uttalande under lagförarbeten och syftet med en lagändring som var av betydelse i resningsärendet att resning under de föreliggande omständigheterna beviljades oavsett om sökanden hade giltig ursäkt. Med hänsyn till viss praxis vid patentverket talade även intresset av likhet inför lagen med styrka för att resning beviljades oavsett om sökanden hade giltig ursäkt.

I förvaltningsdomstol kan man tänka sig att den nu behandlade frågan aktualiseras i ett mål av brottmålsliknande slag, t.ex. ett mål om en straffavgift, ett vite eller en disciplinåtgärd. Sådana fall torde emellertid i praktiken vara mycket sällsynta. När målet gäller en rättsföljd av det berörda slaget iakttar enskilda parter sina intressen i den mån de har möjlighet. För de ovanliga undantagsfall i vilka de inte skulle göra detta och inte heller ha någon annan resningsgrund än nya omständigheter och bevis att åberopa torde det vara tillräckligt med att resning kan beviljas med stöd av en bestämmelse som allmänt tillåter resning vid synnerliga skäl (se det särskilda avsnittet om sådan resningsgrund).

Även i skönstaxeringsfallen torde man kunna utnyttja den utvägen, om taxeringen blivit i avsevärd mån för hög och den skattskyldige inte har någon giltig ursäkt och detta trots att man numera i enlighet med vad som angetts i det allmänna avsnittet har anledning att vara strängare än förr när det gäller att kräva av enskilda att de utnyttjar de ordinära möjligheter som erbjuds dem.

Vad som gör problemen med skönstaxeringsfallen särskilt påträngande är att fallen är frekventa. Som systemet nu är konstruerat behöver RR i ett inte obetydligt antal situationer tjänstgöra som ett slags taxeringsmyndighet när det gäller personer som efter att ha slarvat med deklarationer och blivit skönstaxerade kommer på bättre tankar och i RR lämnar in en deklaration eller en annan utredning till stöd för att skönstaxeringen blivit alldeles för hög. Situationen är inte rimlig, men den kommer nog att bli mindre vanligt förekommande i och med att 1990 års taxeringsreform slår igenom.

Hur man skall förbättra förhållandena kan vara tveksamt. En möjlighet vore att genom ändringar i taxeringslagen flytta ned beslutsfunktionen till taxeringsnämnd. Det går inte att fullständigt åstadkomma detta resultat endast genom en förlängning av överklagandetider, eftersom skönstaxeringen inte sällan redan överklagats. Andra lösningar skulle kunna bryta mot systemet en del och det är knappast tillfredsställande att taxeringsnämnden skulle ha möjlighet

att riva upp t.ex. kammarrättsavgöranden.

En nedflyttning av beslutsfunktionen beträffande vissa extraordinära fall från RR till kammarrätt förbättrar situationen på den nu berörda punkten för RR:s del, och om en sådan reform visar sig lyckad bör det inom några få år bli fråga om att utvidga kammarrätternas kompetens till de flesta andra fall av det nu berörda slaget. Av den orsaken föreslås nu ingen särlösning när det gäller skönstaxeringsfallen.

För nästan samtliga fall där ett nytt material skall kunna föranleda resning uppställer RB även ett *krav på ett orsakssamband mellan ett tänkt förebringande i den tidigare processen av det nya materialet och utgången i målet*. Kravet gäller alltså det nya materialets relevans.

För att det nya materialet skall kunna grunda resning måste parten göra sannolikt att materialet, om det förebringats i rättegången, skulle ha föranlett en annan utgång. Det intressanta är inte hur det organ som företar resningsprövningen skulle ha bedömt målet utan hur det organ som träffat det avgörande mot vilket resningsansökningen riktar sig skulle ha dömt om den haft tillgång till det nya materialet, även om det vid resningsprövningen praktiskt sett i allmänhet är svårt att hålla isär det gamla och det nya materialet (se Welamson, a.a. s. 210 och 217 och det som anförts härom i avsnittet om oriktig rättstillämpning).

Det räcker med att beslutsmyndigheten - om det nya materialet varit känt - sannolikt inte skulle ha byggt på vad som kommit att utgöra grunden för dess avgörande. Det krävs alltså inte att det också är sannolikt att beslutsmyndigheten inte heller skulle ha kommit till samma resultat på någon annan grund (se för HD:s del rättsfallet NJA 1985 s. 543).

Det hypotetiska resonemang som behöver ske blir särskilt tillspetsat i de fall där en ny omständighet som åberopas har inträffat efter det att avgörandet meddelades. Speciella problem erbjuder vidare den situationen att det framstår som troligt att beslutsmyndigheten skulle ha bedömt målet oriktigt även med det nya materialet. Det finns skäl som talar för att det organ som beslutar om resning i allmänhet skall ha att bortse från den komplikationen, men med den ordningen uppstår nog vid åberopande av ny bevisning inte sällan svårigheter att bedöma den situationen att den första bevisvärderingen troligen var felaktig. Dessa svårigheter synes emellertid hitintills ha kunnat bemästras i rättstillämpningen.

Även i RR torde för de allra flesta fall upprätthållas det berörda kravet på kausalsamband. Detta utsägs emellertid sällan i de enskilda fallen, något som är naturligt med tanke på att RR ofta har en fullständig utredning av saken redan i resningsmålet och själv kan

rätta det tidigare avgörandet i samband med beslutet om resning. Därvid är det ju uppenbart att kausalsambandet förelåg. Här skall dock även erinras om det i avsnittet om processuella fel behandlade rättsfallet RÅ 1988 ref 132 där sökanden begärde att det skulle ske en miljökonsekvensutredning men RR fann att det inte framstod som sannolikt att förebringandet av en sådan utredning skulle ha lett till annan utgång och därför inte beviljade resning.

Den nuvarande ordningen synes i nu angivna hänseende böra behållas åtminstone för normalfallet, vilket innebär att man skulle få enhetlighet med vad som enligt RB gäller för tvistemålsavgöranden. Möjligen innebar också de besvärssakkunnigas förslag - att resning skulle förutsätta att det nya materialet i väsentlig mån ställde saken i en annan dager än vid avgörandet - i sak detsamma som RB:s krav på kausalsamband.

Såvitt gäller kravet på kausalsamband är emellertid reglerna om resning mer restriktiva när det gäller brottmålsavgöranden än när det gäller tvistemålsavgöranden och alldeles särskilt restriktiva när det gäller resning till nackdel för den tilltalade. Här kommer man tillbaka till de förut redovisade fallen i vilka RR avstått från att uttryckligen kräva ursäktlighet.

För brottmålsens del gäller att den tänka utgången av målet skulle ha varit av visst slag, frikännande eller avseende mildare straffbestämmelse vid resning till förmån för den tilltalade och fällande eller avseende väsentligt strängare straffbestämmelse vid resning till nackdel för den tilltalade (se t.ex. rättsfallet NJA 1985 s. 649).

Endast om det med hänsyn till det nya materialet och vad i övrigt förekommer finns synnerliga skäl att på nytt pröva frågan om den tilltalade förövat det brott för vilket han dömts behöver något adekvanskrav inte vara uppfyllt. Processlagberedningen uttalade vid bestämmelsens ursprungliga tillkomst (se NJA II 1940 s. 169) att det särskilt i grövre brottmål i enstaka fall kunde vara av betydelse att resning kunde beviljas även när de nya omständigheterna eller bevisen inte var av den styrka att de sannolikt skulle ha lett till annan utgång i skuldfrågan men de likväl var ägnade att framkalla tvivelsmål om domens riktighet i detta hänseende.

Det bör särskilt observeras att reglerna om resning till förmån för tilltalad inte tillåter resning när ett beaktande av det nya materialet endast skulle vara ägnat att leda till en lindrigare straffmätning inom samma straffskala som tidigare. Om således domstolen felaktigt antagit att det förelegat en viss försvårande omständighet kan resning inte beviljas endast av det skälet att denna omständighet inte visar sig ha förelegat.

Reglerna är alltså utformade med mycket stark inriktning på en eventuell ny prövning av skuldfrågor. När det gäller andra frågor ställs ofta även HD inför svårigheter att göra analogitillämpningar (se angående problem som uppstått i de allra senaste årens verksamhet t.ex. rättsfallen NJA 1989 s. 622 och 1991 s. 186).

Det är mot den bakgrunden visserligen inte helt osannolikt att RR i det förut anmärkta rättsfallet RÅ 1972 ref 20 hade brottmålsreglerna i tankarna. Analogin med den speciella brottmålsregeln för synnerliga skäl kan ju inte ha erbjudit särskilt stora svårigheter i och med att taxeringen till statlig inkomstkatt faktiskt sattes ned till noll. För andra fall i vilka RR (och HD) avstått från att kräva ursäktlighet går det emellertid inte att föra samma resonemang.

Det synes nu inte förekomma någon anledning att ta brottmålsreglerna i fråga om orsakssamband till utgångspunkt för någon regel när det gäller förvaltningsdomstolssidan. Den regel som för vissa brottmålsavgörande innebär att man avstår från ett sådant samband är ju tänkt för mycket ovanliga fall angående ansvar för svårare brott och det synes svårt att finna direkta paralleller på förvaltningssidan.

Frågan om det emellertid såsom i brottmål skall vara särskilt svårt att få ett förvaltningsrättsligt avgörande extraordinärt ändrat *till nackdel för enskild part* kommer att behandlas i avsnittet 7.9.8.

7.9.6 Oriktig rättstillämpning m.m.

Av 58 kap. 1 § 4, 2 § 5 samt 10 § RB framgår att i tvistemål och brottmål resning kan beviljas av HD, om den rättstillämpning, som ligger till grund för ett avgörande, uppenbart strider mot lag. Bestämmelserna gäller inte resning till nackdel för den tilltalade. I tvistemål måste resning på grund av lagstridig rättstillämpning sökas inom sex månader från det att avgörandet vann laga kraft.

Besvärssakkunniga föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet att RR skulle få bevilja resning, om den rättstillämpning, som låg till grund för beslutet, uppenbart stred mot lag eller författning.

Det är sex rekvisit eller rekvisitmoment som kommer i beaktande när man tar ställning till frågor om resning på den nu behandlade punkten. För det första finns det anledning överväga om över huvud taget avgränsningen till rättstillämpningsfrågor är lämplig. I övrigt måste man överväga frågor om krav på samband mellan begången oriktighet och avgörandets utgång, på uppenbarhet, på lagstridighet, på att åtgärden inte skall vara till nackdel för enskild och på att resning skall sökas inom viss tid. Det bör påpekas att det enligt RB inte gäller något krav på att den enskilde förfarit ursäktligt beträffande den nu behandlade grunden och att något sådant krav inte heller

ställs enligt praxis i HD och RR.

Kravet att det skall röra sig om *rättstillämpning* gör att RB:s nu behandlade resningsgrund i princip tar sikte endast på rättsfrågor. Utanför lämnas alltså sakfrågorna, framför allt sådana som angår bevisvärderingen i målet, och detta även om resultatet av en felbedömning av sakfrågan leder till ett uppenbart "oriktigt" slutresultat (se t.ex. rättsfallet NJA 1985 s. 649). Det är dock - såvitt framgår av HD:s praxis - inte alltid nödvändigt att man kan konstatera att domstolens misstag består i en felbedömning av just rättsfrågan. Detta hänger samman med att det för många situationer inte går att i ett resningsärende med säkerhet bedöma huruvida det är en sakfråga eller en rättsfråga som har bedömts oriktigt i det avgörande det gäller. Också det fallet att domstolen förbisett ett faktiskt förhållande och därigenom kommit till fel resultat kan därför under vissa omständigheter tänkas föranleda resning på grund av uppenbart lagstridig rättstillämpning (jfr t.ex. rättsfallen NJA 1971 s. 47 och 1972 s. 623).

Det fallet att ett beslut kommit att bli felaktigt till följd av skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende hör i första hand hemma under reglerna om rättelse hos den instans som meddelat avgörandet (se 32 § FPL samt 17 kap. 15 § och 30 kap. 13 § RB). Att domstolen förbisett ett lagstadgande eller av förbiseende tillämpat detta oriktigt faller inte inom rättelseinstitutet efter det att avgörandet vunnit laga kraft. Inte heller omfattar efter laga kraft det institutet sådana fall där domstolen förbisett t.ex. ett rättsfaktum.

Det finns beträffande RB:s regler om resning på grund av oriktig rättstillämpning i sig inte något som utsäger att de skulle behöva avse materiella rättsregler. I princip innefattas i stället även processuella felaktigheter. Särskilt tydligt framgår detta i de fall där resningsfrågan avser ett processuellt beslut. När det gäller avgöranden i sak kan emellertid processuella felaktigheter endast sällan sägas ligga "till grund för" avgörandet (se dock även t.ex. rättsfallet NJA 1986 s. 93). Uttrycket utesluter därmed många fall från resning trots att det i dem föreligger ett logiskt orsakssamband mellan en oriktig rättstillämpning och ett avgörande.

Att ett avgörande blivit uppenbart oriktigt på grund av ofullständig utredning innebär inte i sig någon oriktig rättstillämpning (se i stället avsnittet om processuella fel och avsnittet om nytt material).

I HD kan beträffande tvistemåls- och brottmålsavgöranden en materiell oriktighet som inte avser en rättstillämpningsfråga inte grunda resning och i RR kan detta ske endast i undantagsfall. När man har att ta ställning till vilka regler som i fortsättningen bör gälla bör man ändå ställa frågan huruvida inte mera allmänt fall av oriktig bedömning av bevisvärderingsfrågor bör jämföras med rättstillämpningsfel, dvs. om den resningsgrund som nu behandlas

skall omfatta även felbedömningar av vanliga sakfrågor. Att nya omständigheter eller bevis bör kunna föranleda resning beträffande sakfrågor kommer att framgå av den följande framställningen. Vad det nu handlar om är huruvida resning skall kunna beviljas utan att det framkommer nya omständigheter eller bevis.

I litteraturen har det såvitt gäller tvistemål och brottmål i allmän domstol förespråkats att även uppenbara oriktigheter i bevisvärderingen skall kunna föranleda resning (se Ekelöf/Boman, Rättsmedlen, 11:e uppl, år 1990, s. 131), och skälen för en reform kan antas vara minst lika starka på förvaltningssidan.

Till stöd för en reform när det gäller bevisvärderingsfrågorna talar givetvis förfördelade parter intresse av att komma till sin rätt. Mot en reform talar flera skäl.

Bevisvärderingsfrågor lämnar sålunda betydligt oftare än rättstillämpningsfrågor utrymme för skilda meningar och passar därför inte som föremål för ett exklusivt rättsmedel med resningsinstitutets karaktär. Skälet förlorar emellertid i styrka, om man utgår från att det på samma sätt som nu i fråga om rättstillämpningsfrågor skall gälla ett uppenbarhetsrekvisit. Utifrån samma utgångspunkt synes man kunna rikta viss kritik mot ett påstående om att bevisvärderingsfrågor inte lämpar sig för resning därför att förutsättningarna för en riktig bevisvärdering typiskt sett minskar med tiden.

Ätminstone för vissa fall skulle emellertid de intressen som ligger bakom reglerna om att en viss avgjord sak inte kan bli föremål för ny prövning, kunna ganska kraftigt påverkas i negativ riktning av en reform som även gjorde felaktigheter beträffande bedömningen av bevisvärderingsfrågor till grund för resning, och detta även om man begränsade sig till uppenbara felaktigheter. Det är i detta hänseende viktigt att ta hänsyn till att enskilda parter måste förutsättas kunna ganska väl bedöma hur det "egentligen" förhåller sig med sakfrågorna i ett mål. Normalt har de genom sina direkta kunskaper om dessa frågor till och med bättre förutsättningar än domstolen. I första hand måste det krävas att parterna utnyttjar ordinära rättsmedel för att komma till sin rätt i fråga om bevisvärderingsfrågor.

Det torde på goda grunder kunna antas att en reform till allra största delen skulle komma att utnyttjas endast som medel att fortsätta processer utan hinder av de spärrar som rättegångsordningen ställer upp mot ordinär överprövning i alltför många led. Antagligen skulle det till och med komma att röra sig om ganska många fall, av dem de särklassigt flesta faktiskt sett helt ogrundade. Det kan i detta sammanhang anmärkas att en resningsprövning avseende en oriktig bedömning av bevisvärderingsfrågor generellt sett skulle vara resursmässigt mer krävande än en motsvarande prövning beträffande rättstillämpningsfrågor. Inte bara det allmänna skulle kunna drabbas

av detta utan även eventuella enskilda motparter.

Det är knappast några för det allmänna rättsmedvetandet stötande fall det brukar handla om. Tvärtom skulle allmänhetens tilltro till rättsväsendet kunna äventyras om även oriktigheter beträffande bedömningen av bevisvärderingsfrågor mera allmänt kunde utgöra resningsgrund. Någonstans måste man helt enkelt här som på många andra områden dra en gräns och låta principen "dömt är dömt" gälla.

Redan vår nuvarande rättsordning är internationellt sett mycket liberal när det gäller förnyad prövning av sakfrågor. Det är exempelvis inte alls bara de länder där det finns ett jurysystem i vilka rättsordningen typiskt sett söker undvika att sakfrågor över huvud taget tillåts bli prövade på nytt. Vår rättsordning bygger däremot - om man bortser från bagatellfall - på att sakfrågor skall kunna prövas i minst två domstolsinstanser innan regler om lagakraft sätter upp några hinder.

Övervägande skäl synes mot den nu redovisade bakgrunden tala för att man i princip håller fast vid att en oriktig bedömning av sakfrågor inte i sig bör kunna föranleda resning utan att härför bör krävas att det tillkommit något nytt bevis eller någon ny omständighet.

Det skall i detta sammanhang sägas att en oriktig bevisvärdering inte sällan torde bli tillrättad i de fall där det i och med resningsansökningen kommer in ett nytt bevismaterial i målet eller ärendet. Även om det - åtminstone enligt RB - i princip krävs att just det nya materialet sannolikt skulle ha lett till annan utgång kan med den fria bevisvärdering som numera gäller i domstol olika delar av bevisningen knappast hållas isär från varandra (jfr Welamson, a.a. s. 210 och 217 samt Ekelöf/Boman, Rättsmedlen, 11:e uppl., s. 133). På den nu berörda punkten blir det alltså ofrånkomligen i praktiken inte helt sällan så att resning beviljas på en enda grund - nytt material - i ett fall av det slag som förut betecknats som blandat.

Emellertid finns det behjärtansvärda situationer i vilka det kan finnas anledning att utan hänsyn till förekomsten av nya omständigheter bevilja resning trots att det klart och tydligt rör sig endast om en felbedömning av en sakfråga. I rättsfallet RÅ 1987 ref 140 (I) ansåg RR att ett bolag borde ha kommit i åtnjutande av tullfrihet för viss importerad, tullfri vara trots att bolaget - med angivande av rätt varubeteckning - tulldeklarerat varan under fel tulltaxenummer. Av den anledningen beviljade RR resning beträffande tulltaxeringen. Det torde vara ställt utom tvivel att tullmyndigheten inte gjorde sig skyldig till något rättstillämpningsfel utan en felbedömning av sakfrågan. Att bolaget i resningsansökningen angav rätt tulltaxenummer torde inte böra ses som en ny "omständighet" utan mera som en rättslig argumentering, och det medför att resning inte skulle ha kunnat beviljas på grundval av att det tillkommit ny omständighet eller nytt bevis. Om emellertid bolaget varit slarvigare vid tulltax-

eringen skulle bolaget kunnat begära resning med åberopande av ny omständighet, dock troligen med bristande framgång.

I rättsfallet RÅ 1974 ref 23 beviljade RR resning när det vid val till kommunfullmäktige klart framgick att med visst namn på partis valsedel avsetts annan kandidat än den person med samma namn som länsstyrelsen utsett till kommunfullmäktige. Också i vissa äldre fall har RR beslutat om resning i fall där det förekommit en oriktig bedömning av sakfrågan i det avgörande mot vilket resningsansökningen riktat sig (se SOU 1964:27 s. 627). Genomgående torde det röra sig om fall där en beslutsmyndighet gjort sig skyldig till ett uppenbart misstag rörande sakförhållandena.

För samtliga de nu berörda fallen skulle det nog ha varit tillräckligt med en möjlighet att bevilja resning i händelse av synnerliga skäl. Införandet av en sådan, mera allmän resningsgrund framstår som mindre äventyrligt än införandet av en resningsgrund som mera allmänt avser felbedömningar av sakfrågor.

En fråga är *vilket samband som skall föreligga mellan den begångna oriktigheten och avgörandets utgång*. Enligt RB krävs att den rättstillämpning det gäller "ligger till grund för" avgörandet.

Det begångna felet skall alltså enligt RB stå i ett direkt samband med avgörandet. Detta utesluter framför allt åtskilliga formella felaktigheter från att föranleda resning. Det finns dock handläggningsfel som kan ligga till grund för ett avgörande, t.ex. ett omröstningsfel (se även t.ex. rättsfallen NJA 1985 s. 649 och 1986 s. 93).

RR torde på den nu berörda punkten tillämpa RB-regeln (analogt), och det förekommer inte någon anledning att i den delen åstadkomma någon faktisk ändring.

Det bör påpekas att RB inte uppställer något ovillkorligt krav på att den rättstillämpning det gäller skall ha orsakat en oriktig utgång av saken (se Welamson, a.a. s. 223). I rättsfallet NJA 1982 s. 321 har sålunda HD på ansökan av en tilltalad beviljat honom resning utan prövning av frågan, huruvida en riktig rättstillämpning skulle ha lett till samma eller ett för honom förmånligare resultat. En annan sak är att konsekvensen av en oriktig rättstillämpning nästan alltid blir en oriktig utgång av saken.

Det bör också uppmärksammas att reglerna om resning enligt vad förut sagts bör ha en fakultativ utformning, dvs. domstolen bör "få" besluta om resning. Om exempelvis en riktig rättstillämpning skulle ha föranlett samma utgång av saken finns det knappast anledning att bevilja resning.

Den rättstillämpning som ligger till grund för domen skall enligt RB *strida mot lag* för att resning skall kunna beviljas enligt den nu behandlade punkten. Besvärssakkunniga föreslog i stället - som redan nämnts - att RR skulle få bevilja resning, om den rättstillämpning,

som låg till grund för beslutet, uppenbart stred mot lag "eller författning".

Det kan synas föreligga en väsentlig nyhet i det som besvärssakkunniga föreslog om att med lag skulle jämsställas författning. Det har emellertid sedan länge förekommit uttalanden om att den bestämmelse som tillämpats eller åsidosatts inte behöver ha karaktären av lag i statsrättslig mening för att resning skall kunna beviljas enligt RB (jfr Cars, Om resning i rättegångsmål, år 1959, s. 193).

Anknytningen till en speciell författningsföreskrift har under alla omständigheter i vissa resningsärenden varit svag. Det kan exempelvis nämnas att HD i rättsfallet NJA 1984 s. 614 beviljade resning i ett gåvoskatteärende på grund av en rättstillämpning som inte stred mot någon uttrycklig lagbestämmelse men som av HD ansågs utgöra en klart oriktig tillämpning av "lagbestämmelserna om gåvoskatt" (jfr rättsfallet NJA 1953 s. 120 där viss rättstillämpning ansågs stå i mindre god överensstämmelse med "hyresregleringslagens grunder").

I rättsfallet RÅ 1985 ref 2:77 beviljade RR resning beträffande ett beslut av Riksskatteverket angående innehållande av överskjutande mervärdeskatt med hänvisning bl.a. till ett motivuttalande till uppbördslagen (1953:272) om att varsamhet skulle iaktas med sådant innehållande. Motivuttalandet ansågs prägla anvisningarna till den bestämmelse i uppbördslagen det gällde. Verkets beslut förklarades innebära en oriktig lagtillämpning. Med 1985 års fall kan jämföras t.ex. rättsfallet RÅ 1986 ref 99 där resning beviljades beträffande ett beslut om höjning av preliminär skatt med hänvisning till bl.a. att beslutet stred mot föreskrift i anvisningarna till uppbördslagen om att "försiktighet" skulle iaktas vid sådan höjning. Det begångna felet sades vara av den art att resning i målet borde beviljas.

Man torde mot den nu redovisade bakgrunden kunna hävda att det för resning i RR inte krävs att den rättstillämpning som ligger till grund för avgörandet är oförenlig med ordalydelsen i en författningsföreskrift. Mycket talar i stället för att resning kan beviljas om man med hjälp av sedvanliga lagtolkningsmetoder kan fastställa att den rättstillämpning som ligger till grund för avgörandet är på visst sätt oriktig, och detta oavsett om rättstillämpningen är förenlig med en viss föreskrifts ordalydelse. En annan sak - som strax skall beröras - är att ett begånget fel kan brista i tydlighet till följd av att rättstillämpningen inte står i strid mot föreskriftens ordalydelse.

I plenifallet RÅ 1991 ref 44 förelåg den mycket egendomliga situationen att den myndighet som meddelat det lagakraftvunna avgörandet kanske tillämpat en viss bestämmelse i anvisningar från Riksskatteverket såsom om den hade författningskaraktär trots att den nog inte hade detta. Hade bestämmelsen haft författningskaraktär skulle det enligt 11 kap. 14 § regeringsformen ha varit lagstridigt att tillämpa den. Majoriteten beviljade resning. Fallet innehöll emellertid

även andra omständigheter och är alltså inte rent. Bl.a. fanns det äldre resningsavgöranden av RR avseende likartade fall.

Beslutsmyndigheten i plenifallet kunde tänkas ha gjort sig skyldig till två fel, dels en missuppfattning av bestämmelsens karaktär, dels en missbedömning av denna bestämmelses grundlagsenlighet. Rent formellt kan det emellertid knappast sägas ha förekommit någon lagstridig rättstillämpning i plenifallet. Fallet synes vara så speciellt att man efter vissa ingripanden av regeringen i fråga om hur myndigheter skall beteckna sina författningsrubriker inte synes ha något behov av att låta fallet influera på utformningen av resningsgrunden för lagstridig rättstillämpning.

Rörande betydelsen av domstolspraxis har man anledning att hysa viss tveksamhet. Man brukar anse att lag och rätt inte är synonyma begrepp, även om det förekommer att uttrycket lag används i en vidsträckt bemärkelse för att beteckna generella rättsnormer i allmänhet. HD och RR kan sägas tillskapa rättsnormer men givetvis inte författningsnormer. Otvivelaktigt är det också så att man med RB:s systematik (se särskilt 3 kap. 5 § RB) måste räkna med att det finns rättsgrundsatser som inte avser lagtolkning.

Som Welamson påpekat synes i vart fall under förarbetena till den fullföljdsreform som skedde år 1971 ha förutsatts att en uppenbar avvikelse från en av HD fastlagd praxis inte i och för sig utgjorde resningsgrund (se a.a. s. 224). I rättsfallet NJA 1981 s. 350 - där ansökan om resning lämnades utan bifall - torde avvikelsen från ett tidigare HD-prejudikat ha varit uppenbar, däremot inte avvikelsen från lag. Rättsfallet ger därmed visst stöd för att åtminstone HD tillämpar resningsinstitutet på det sättet att med författningsnormer inte likställs andra rättsnormer (bemärk dock även 1 kap. 9 § regeringsformen som kräver att alla medborgare behandlas lika).

I linje med att ett åsidosättande av ett prejudikat inte i sig kan grunda resning ligger att Ragnemalm har hävdad att ändrad praxis inte i och för sig utgör resningsskäl i RR (se a.a.s. 190). Det synes inte föreligga tillräckliga skäl att frångå den hittills gällande ordningen när det gäller betydelsen i resningssammanhang av prejudikat.

I syfte att behålla nuvarande praxis beträffande den nu behandlade resningsgrunden bör mot den nu redovisade bakgrunden föreskrivas att den rättstillämpning det gäller skall strida mot en författning. Det behöver inte med nödvändighet röra sig om en av riksdagen eller regeringen given lag eller förordning. Författningsändringar som företagits efter avgörandets lagkraftvinnande bör inte beaktas (se Ragnemalm, a.a. s. 189).

För att resning skall beviljas på den nu berörda punkten krävs enligt RB även att rättstillämpningen *uppenbart* strider mot lag.

RB:s resningsregler kan inte gärna förstås på annat sätt än att det

finns dels sådan rättstillämpning som är uppenbart oriktig, dels sådan rättstillämpning som är oriktig utan att detta är uppenbart. Med utgångspunkt från RB är det därmed endast en chimär att alla rättsregler skulle vara klara till sin innebörd sedan man väl kommit under fund med vad som gäller (något som dock inte bör tas till intäkt för att även rättsfrågor uppfattas som ett slags bevisningsfrågor).

När uppenbarhetsrekvisitet tillkom för de allmänna domstolarnas resningsärenden påpekade processlagberedningen (se NJA II 1940 s. 151) att även i det ordinära förfarandet fall kunde förekomma i vilka stor tvekan kunde råda om den riktiga rättstillämpningen. En sådan tvekan var emellertid, som beredningen framhöll, förenad med all rättskipning, och det var enligt beredningen uppenbart att den inte avlägsnades genom att ett extraordinärt förfarande anvisades. Detta uttalade tjänade som bakgrund bl.a. för beredningens förslag att endast uppenbara oriktigheter skulle kunna föranleda resning, och beredningens förslag kom på den punkten att godtas i regeringens proposition till riksdagen.

Riksdagens första lagutskottet förklarade sig i sitt av riksdagen godtagna betänkande (se NJA II 1940 s. 172) hysa viss tvekan huruvida icke en av departementschefen i framlagd proposition (prop. 1939:307) gjord exemplifiering kunde giva anledning till en något för snäv tolkning av lagbestämmelserna, i det att ifrågavarande resningsgrund endast skulle kunna tillämpas i sådana fall, då oriktigheten i rättstillämpningen berott av ett förbiseende eller misstag uppenbart förelåg. Enligt utskottets mening borde ifrågavarande resningsgrund kunna åberopas även i fråga om en rättstillämpning som - ehuru den inte innefattade ett uppenbart förbiseende eller misstag - dock vid resningsfrågans bedömande klart och oemotsägligt framstod som oriktig. Under nu antydda förutsättningar borde alltså även en misstolkning av en lagbestämmelse kunna åberopas som resningsgrund. Utskottet framställde dock ingen erinran i det nu berörda hänseendet eftersom utskottet fann sin uppfattning väl förenlig med lydelsen av propositionens lagförslag. Detta förslag kom att genomföras.

Man bör observera att uppenbarhetsrekvisitet hänförs sig endast till lagstridigheten. Sålunda kan man beträffande exempelvis rekvisitet att det skall handla om en rättstillämpning tänka sig mycket lägre beviskrav (jfr det nyss anmärkta plenifallet RÅ 1991 ref 44).

Frågan under vilka närmare förutsättningar en rättstillämpning skall anses vara inte bara oriktig utan "uppenbart" oriktig har belysts i ett flertal avgöranden från HD angående resning (se t.ex. rättsfallen NJA 1977 s. 751, 1981 s. 350 och 439, 1982 s. 188, 1983 s. 893, 1987 s. 459, 1988 s. 218 och 1991 s. 592 samt vidare Welamson, a.a. s. 223 med av honom anmärkta ytterligare fall). I anmärkningsvärt

många av fallen har det förekommit skiljaktiga meningar.

Uppenbarhetsrekvisitet har inte direkt något att göra med hur allvarligt felet är. Rekvisitet tar i stället sikte på bedömningen av hur säkert (eller med vilken sannolikhet) man kan fastställa att det har förekommit ett fel. Det har dock förekommit uttalanden om att bestämmelsen gäller endast "grova" oriktigheter (se t.ex. SOU 1964:27 s. 640). Med den användningen av uttrycket grov uppstår emellertid en omotiverad konflikt med hur man måste tillämpa samma uttryck i fråga om den allmänna domvillogrunden avseende rättegångsfel.

Även i RR synes en uppenbart lagstridig rättstillämpning som ligger till grund för ett avgörande föranleda bifall till en ansökan om resning, i vart fall om detta är till fördel för en enskild part.

I rättsfallet RÅ 1969 ref 17 beviljade RR resning med hänvisning till att den rättstillämpning som låg till grund för det avgörande det gällde måste anses uppenbart strida mot lag. Även i det nyss anmärkta rättsfallet RÅ 1985 ref 2:77 där resning beviljades förklarades verkets beslut "uppenbart" innebära oriktig lagtillämpning. Observera dock att man givetvis inte kan med full säkerhet veta att resning inte skulle ha beviljats i de berörda fallen om felen inte varit uppenbara. I det nyss anmärkta rättsfallet RÅ 1986 ref 99 gjordes inget uttryckligt konstaterande av att det förekommit en "uppenbart" oriktig lagtillämpning. I stället angavs att det begångna felet var av den art att resning i målet borde beviljas, något som inte alls utesluter att man menade att felet var "uppenbart".

För tillämpningen av ett uppenbarhetsrekvisit måste det rimligen spela en viktig för att inte säga avgörande roll hur klart den regel det gäller har formulerats. Utifrån den utgångspunkten kan man finna ytterligare belägg på att RR tillämpar ett krav på uppenbarhet när det gäller lagstridig rättstillämpning. Sålunda förklarade RR i rättsfallet RÅ 1984 ref 2:8 att resningsinstitutet inte innefattade möjlighet till omprövning av rena skäligheten i sådana bedömningar som måste anses ligga inom gränserna för den rätt till prövning som tillerkändes beslutsmyndigheten. När man kommer in på sådana områden där en domstol eller en förvaltningsmyndighet sägs ha att tillämpa skälighetsnormer kan man ju knappast säga att ett rättstillämpningsfel skulle kunna vara uppenbart. I klarhetens intresse skall dock i anslutning här till sägas att även skälighetsbedömningar under vissa förutsättningar torde kunna föranleda resning på grund av oriktig rättstillämpning, t.ex. när domstolen vid bedömningen beaktat orätta typer av omständigheter (jfr rättsfallen NJA 1986 s. 10 och 1987 s. 459).

Det finns emellertid även fall som pekar bort från riktigheten av att en rättstillämpning måste vara uppenbart lagstridig för att resning skall kunna beviljas av RR. Sålunda beviljade RR i t.ex. rättsfallet

RÅ 1990 ref 109 resning med hänvisning till att det skett en oriktig tillämpning av materiell rätt utan att det nämndes något om ett uppenbarhetsrekvisit eller om att felet var av sådant slag att resning kunde beviljas. Fallet gällde huruvida en kommunal byggnadslovstaxa stred mot den den i kommunala sammanhang gällande likställighetsprincipen.

Åtskillnaden mellan uppenbara oriktigheter och sådana oriktigheter som inte är uppenbara ställer sig i praktiken ofta svår. Detta visar inte minst det stora antalet skiljaktiga meningar på den punkten i referade avgöranden. I den nu berörda delen synes emellertid processlagberedningens skäl för RB-bestämmelserna fortfarande ha allmän giltighet. Det är alltså goda skäl som talar för att man inte låter vilken lagstridighet som helst i rättstillämpningen föranleda resning. De skäl som talar för att varje lagstridighet i rättstillämpningen skall tillåtas utgöra grund för resning synes alltså inte vara så starka att de väger upp intressena bakom principerna om att avgjorda saker i vissa fall inte kan prövas på nytt i ordinär ordning. Även med ett krav på att oriktigheten skall vara uppenbar synes man täcka in de stötande fallen. Oavsett hur man skall uppfatta gällande rätt på den förvaltningsrättsliga sidan synes det därmed förekomma anledning att såsom resningsgrund godta endast sådan rättstillämpning som är uppenbart lagstridig.

På den nu berörda punkten bör man alltså följa samma regel som den vilken gäller enligt RB. Det synes inte förekomma anledning att såvitt gäller andra oriktigheter ta särskild hänsyn till att också en annan resningsgrund åberopas med alltför svaga skäl för att i och för sig kunna föranleda resning. Detta skulle nämligen vara att blanda samman äpplen med päron.

Att en oriktig rättstillämpning dock kan spela en roll för beviljande av resning också i andra fall än de hittills behandlade kommer att framgå av avsnittet om nya omständigheter och bevis.

Det förhållandet att enligt RB en oriktig rättstillämpning inte i sig kan föranleda resning *till nackdel för en tiltalad* är värd särskild uppmärksamhet. Den frågan kommer emellertid inte att behandlas förrän i avsnittet 7.9.8.

Beträffande den nu berörda resningsgrunden synes inte böra uppställas något krav att sökanden kan göra sannolikt att han haft en giltig ursäkt för att inte åberopa det resningsgrundande förhållandet redan tidigare. Något sådant krav uppställs ju varken för tvistemål eller brottmål.

Sammanfattningsvis föreslås beträffande den nu behandlade resningsgrunden att RR skall få bevilja resning om den rättstillämpning som ligger till grund för avgörandet uppenbart strider mot en lag eller en förordning.

Frågan om sökanden skall behöva göra ansökningen inom viss tid kommer att behandlas i avsnittet 7.10.

7.9.7 Annat synnerligt skäl

Under årens lopp har i många sammanhang framhållits att regler om resning i förvaltningsrättsliga förhållanden måste ha ett inte ringa mått av flexibilitet. Önskemålen i den delen synes till betydande del grunda sig på ett hänsynstagande till att det finns förvaltningsrättsliga situationer som inte låter sig helt inpassas under detaljerade regler.

Besvärssakkunniga föreslog en allmän uppsamlingsregel om att resning alltid skulle kunna beviljas om det på grund av något särskilt förhållande förekom synnerlig anledning att saken prövades ånyo.

De sakkunniga menade (se SOU 1064:27 s. 642) att regeln skulle täcka in fall där det åberopades brottsligt förfarande från tjänstemans sida eller där det förekommit ett falskt bevis. Även andra klandervärda handlingar från tjänstemäns sida än direkt brottsliga handlingar syntes böra kunna föranleda resning på grund av synnerliga skäl menade de sakkunniga, t.ex. vilseledande upplysningar från tjänstemän om innebörden av praxis och om klagomöjligheter m.m.

Från praxis erinrade de sakkunniga om att resning beviljats i taxeringsärenden, när beskattad lön återbetalats, beskattad realisationsvinst gått förlorad m.fl. liknande fall, där händelser inträffat efter beslutets lagakraftvinnande, vilka kom detta att framstå som stötande.

En regel av det slag de sakkunniga förordade tillåter ett hänsynstagande till samtliga i målet förekommande omständigheter. Som komplement till de tidigare förordade reglerna synes den kunna lösa problemen beträffande samtliga de mera udda fall vilka behandlats i de föregående avsnitten och vilka kan anses värda resning utan att de för den skull helt passar in under de särskilda resningsgrunderna. Den inför dessutom vissa nya beaktansvärda moment.

Särskilt inom skatterätten finns det fall i vilka ett avgörande bör kunna undanröjas trots att de tidigare angivna resningsgrunderna inte föreligger, om inte tilltron till skattesystemet skall komma i fara. Det gäller framför allt situationer där lekmän uppfattar avgörandet som logiskt omöjligt. Om sålunda någon oriktigt taxerats för samma inkomst två gånger eller två personer taxerats för samma faktiska inkomst skulle det otvivelaktigt vara stötande om det inte alltid fanns en möjlighet att åstadkomma rättelse (jfr vissa av Ragnemalm, a.a. s. 200, 201 och 206 anmärkta fall). Också vissa situationer där den enskilde på grund av hög ålder eller sjukdom försummat att hävda sina anspråk hör hit även om man beträffande de fallen inte sällan torde befinna sig närmare nådeinstitutet än resningsinstitutet.

Ett exempel på fall som skulle lösas erbjuder rättsfallet RÅ 1988

ref 132 där RR ansåg att det förelåg synnerliga skäl för resning. Bl.a. hade det förekommit en oriktig rättstillämpning som emellertid inte i sig var tillräcklig som grund för resning. En riktig rättstillämpning kunde emellertid - särskilt mot bakgrund av en nytillkommen omständighet - antas ha väsentligt påverkat utgången i målet.

Vad man kan ha att invända mot en regel av det nu angivna slaget är främst att den självklart inte har samma stringens som tidigare förordade regler. Det skulle kunna hävdas att den innebär ett frångående av gällande legalitetsprinciper. Emellertid bör man ha i minnet att regeln skulle komma att utgöra endast en mindre framträdande del av ett system som skulle ersätta nuvarande ordning där grunderna för resning över huvud taget inte har fått någon närmare reglering.

Ett mera beaktansvärt skäl är av ett renodlat praktiskt slag. En reform rörande de extraordinära rättsmedlen medför sålunda den skillnaden att enskilda på ett bättre sätt än nu kommer att uppmärksamgöras på existensen av de extraordinära möjligheterna, och risken är uppenbar att de i stor utsträckning kommer att anse just deras fall mycket tydligt exemplifiera uttrycket "annat synnerligt skäl". Detta synes emellertid vara en risk man får ta på det förvaltningsrättsliga området.

Därför bör man såvitt gäller sådana fall vilka skall prövas av RR eller kammarrätt ha den ordningen att resning alltid skall kunna beviljas när det förekommer en synnerlig anledning till detta. Man bör dock följa den praktiska tillämpningen av en sådan regel, så att man får möjlighet att i ett senare sammanhang införa mer preciserade regler och därmed på sikt åstadkomma en striktare reglering även beträffande de nu avsedda fallen.

Huruvida det även för tvistemåls- och brottmålsavgöranden skulle kunna behövas en motsvarande resningsgrund skall inte utredas här. Dock skall som ett exempel på svårigheterna i allmän domstol att tillämpa nuvarande regler anmärkas det fallet att en person på grund av laga förfall hindras från att vara verksam i processen och domstolen innan det laga förfallet kunnat anmälas hinner träffa ett avgörande som inte går att överklaga (jfr NJA 1978 C 198 angående laga förfall för närvaro vid en förhandling som resulterat i en förnyad tredsakodning; se om fallet även Welamson i SvJT 1982 s. 175).

7.9.8 Resning till nackdel för enskild

En viktig fråga som flera gånger har berörts i redogörelsen för resningsrekvisiten är i vad mån det allmänna skall kunna begära resning till nackdel för enskild.

I de allra flesta av de av RR avgjorda resningsfallen har den ifråga-

sätta åtgärden varit till fördel för en enskild och till nackdel för det allmänna. Rättsfallen RÅ 1980 2:20 och 1988 ref 132 avser emellertid ansökning av enskilda om åtgärder riktande sig mot andra enskilda (företag). I dessa fall beviljades resning på grund av en rättstillämpning som stred mot processuella bestämmelser vilka inte låg till grund för avgörandet. Sådana oriktigheter föranleder emellertid på den allmänna domstolssidan inte resning utan bifall till besvär över domvilla (se vad som förut sagts om processuella fel).

RB:s regler om bevär över domvilla gör ingen skillnad efter vem som får nackdel av åtgärden. Däremot är reglerna för resning numera generellt sett särskilt stränga när det gäller resning till nackdel för en tilltalad. Det skall nämnas att det förr förhöll sig tvärtom på den punkten. En rättstillämpning som föranlett att en tilltalad frikänts kan enligt RB i princip vara hur oriktig som helst utan att det avgörande det gäller kan ändras på extraordinär väg.

Samma restriktivitet som resningsreglerna ger uttryck för torde genomgående prägla förvaltningsprocessen när fråga är om resning på begäran av en företrädare för det allmänna till nackdel för en enskild (jfr Ragnemalm, a.a. s. 187). Belysande är ett icke refererat avgörande från RR, RÅ 1971 Fi 1720, där den rättstillämpning som låg till grund för ett desertationsbeslut nog var uppenbart oriktig men taxeringsintendent inte fick resning till skattskyldigs nackdel (jfr Ragnemalm, a.a. s. 187).

Så mycket torde på den nu berörda punkten vara klart att man inte på grund av en oriktig rättstillämpning bör bevilja resning till nackdel för en enskild part i de mål i förvaltningsdomstol vilka står brottmålen nära till sin grundkaraktär. Det gäller framför allt mål om disciplinära åtgärder och vissa mål om sanktionsavgifter. Mera tveksam har man anledning att vara när det gäller andra fall av resning till enskild parts nackdel. Den bästa lösningen får man nog dock genom att - med anknytning till vad som kan antas gälla nu - föreskriva att resningsgrunden oriktig rättstillämpning inte får åberopas av det allmänna till nackdel för enskild.

Inte heller den resningsgrund som avser nya bevis och omständigheter bör få åberopas av det allmänna till nackdel för enskild part. Det allmänna bör i stället i de allra flesta fall få bära ansvaret för att utredningen inte varit komplett innan det lagakraftvunna avgörandet meddelades.

Vissa undantag måste emellertid göras såväl när det gäller en oriktig rättstillämpning som när det gäller nytt material. Resning bör exempelvis kunna beviljas om den enskilde eller hans företrädare har lämnat osanna uppgifter och målet rör ett stort värde eller ett förhållande beträffande vilket det är till särskilt betydande olägenhet att ett oriktigt beslut upprätthålls. Ett hänsynstagande till sådana

omständigheter synes kunna ske genom en tillämpning av den allmänna resningsgrunden för sådana fall i vilka det förekommer synnerlig anledning att bevilja resning.

När det gäller formella felaktigheter synes övervägande skäl tala för att man i fråga om rätten att påkalla den extraordinära åtgärden iakttar i huvudsak samma principer som i de allmänna domstolarna. Detta innebär att man bör avstå från speciella regler om rätten att ansöka.

Innebörden av det som har sagts nu skulle kunna uttryckas på det sättet att det organ som företräder det allmänna inte skall behöva finna sig i att ett avgörande tillkommer efter ett oriktigt eller partiskt genomfört förfarande men däremot i att samhällets organ gör en felaktig bedömning av saken.

För det fallet att resning till nackdel för en enskild begärs av en annan enskild bör vanliga regler gälla.

7.10 Förfarandet när fråga är om resning

Principerna för rätten att ansöka om resning synes i nuvarande praxis - om man tills vidare bortser från vissa kommunalrättsliga mål - i huvudsak överensstämma med principerna angående rätten att klaga i ordinär väg. Även när besvärsmålet av särskild anledning är utesluten kan det dock förekomma en rätt att ansöka om resning. I sådant fall synes krävas att det lagakraftvunna avgörandet är ägnat att i inte alltför ringa mån påverka sökandens personliga eller ekonomiska situation (jfr Ragnemalm, a.a. s. 142).

Exempel på den sist nämnda situationen erbjuder de i avsnittet om resningsbara avgöranden anmärkta rättsfallen RÅ 1984 ref 2:48 samt 1985 2:30 och 2:55. Som ett annat exempel kan tas den situationen att en part som vill göra en ljudupptagning under en förhandling vid en förvaltningsdomstol nekas detta. Någon besvärsmålet föreligger nämligen inte i det fallet men väl en rätt att ansöka om resning (jfr rättsfallet NJA 1990 s. 576 från HD). Att i rättsfallet RÅ 1988 ref 59 en sökande inte tilläts få en fråga om resning prövad beträffande ett beslut genom vilket regeringen i ett ärende rörande vissa bolag förklarat att sökanden inte skulle få vara representerad i bolagens styrelser torde inte stå i strid mot de angivna grundsatserna. Angående rätten att ansöka om resning i senare praxis, se även bl.a. rättsfallen RÅ 1982 ref 2:27, 1983 ref 2:85, 1984 ref 2:99, 1986 ref 5 och 1991 ref 24.

Besvärssakkunniga föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet att ansökan skulle få göras av den som varit part eller kunnat vara part i ärendet. Det synes numera naturligare att anknyta till bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen

(1986:223) och 33 § andra tycket FPL och föreskriva att ansökan får göras av den som avgörandet angår, om detta gått honom emot. Den lydelsen täcker in såväl de fall där sökanden har kunnat överklaga det beslut det gäller som de fall där han av annan anledning bör tillerkännas rätt att ansöka om resning (jfr Ragnemalm, a.a. s. 265).

För myndigheter bör härutöver gälla den specialregeln att en ansökan kan göras till förmån för en enskild. Såvitt gäller myndigheter bör vidare av lagtexten framgå att ansökningsrätt inte föreligger, om myndigheten inte haft rätt att föra talan i det mål eller ärende i vilket det lagakraftvunna avgörandet meddelats.

Man kunde överväga att från ansökningsrätt utesluta även den som genom sitt uppträdande före beslutet uteslutits från överklaganderätt beträffande ett beslut som i och för sig gått att överklaga (se t.ex. 13 kap. 5 § plan- och bygglagen, 1987:10, och prop. 1987/88/69 s. 26). Emellertid synes man böra avstå från en sådan regel inte minst med tanke på exempelvis sådana fall där det lagakraftvunna beslutet är tillkommet efter ett grovt handläggningsfel.

Som angetts redan i avsnittet om resningsbara avgöranden torde RR i praxis ha erkänt att resning kan förekomma även i fråga om sådana kommunala beslut som endast kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). I rättsfallet RÅ 1987 ref 139 som angick resning i ärende om antagande av kommunal renhållningsordning hade sökanden en fritidsfastighet i kommunen vilken berördes av allmänna uttalanden i beslutet angående renhållning i glesbygd. Beslutet ansågs ändå inte ha angått sökanden på sådant sätt att han hade rätt att ansöka om resning.

När man för de nu berörda kommunala besluten skall konstruera en regel om rätt att ansöka om resning gäller det i första hand att från resningsmöjligheterna skära av kommunmedlemmar i allmänhet. Ragnemalm har föreslagit att man förser den grundregel som bör gälla för fall i allmänhet med ett tillägg av den innebörden att rätt att ansöka om resning inte skall tillerkännas den som berörs av beslutet endast i egenskap av kommunmedlem. För rätt att ansöka om resning skulle därmed enligt Ragnemalm krävas dels att sökanden var kommunmedlem, dels att han på ett mera individuellt sätt berördes av beslutet. Ragnemalms lösning förefaller vara godtagbar.

Beträffande de kommunala beslut vilka kan överklagas endast enligt 10 kap. kommunallagen bör mot den nu angivna bakgrunden den specialregeln gälla att resning inte får sökas av den som berörs av beslutet endast i egenskap av kommunmedlem.

För att ett resningsärende skall initieras måste som regel förutsättas att sökanden gör en *skriftlig ansökan* om åtgärden. Givetvis fordras det inte att sökanden uttryckligen ansöker om resning. Ofta anses i praktiken ett ordinärt överklagande innefatta en framställning också

om en extraordinär åtgärd, och det förekommer till och med att RR och för övrigt även HD närmast fingerar ett sådant initiativ från sökanden. De prövande domstolarna företar alltså i syfte att nå ett materiellt tillfredsställande resultat en tämligen fri tolkning av vad sökanden angett och tillämpar det institut som passar bäst. Inte sällan bortser man från såväl yrkandets formulering som från anförda omständigheter.

Även i fortsättningen synes prövande domstolar böra ha stor frihet i fråga om hur en framställning från sökanden skall uppfattas. Detta hindrar självklart inte att man i lag föreskriver att sökanden skall ansöka skriftligen om resning.

Ansökningar om resning måste enligt RB i allmänhet göras inom vissa *frister*. Normalt är fristen ett år från det sökanden fick kännedom om det förhållande som resningen grundas på. Åberopas annans brottsliga gärning som grund för ansökningen, får tiden räknas från det dom över gärningen vann laga kraft. Resning på grund av uppenbart oriktig rättstillämpning skall sökas inom sex månader från det avgörandet vann laga kraft. Beträffande brottmålsavgöranden gäller inga frister vid resning till förmån för den tilltalade.

Även för besvär över domvilla gäller enligt RB vissa frister. I allmänhet är fristen sex månader från det att avgörandet vann laga kraft. Om besvären grundas på att avgörandet getts mot någon som inte varit rätteligen stämd eller fört talan i målet får dock tiden räknas från den tidpunkt då klaganden fick kännedom om avgörandet. I fråga om domvillogrunden för mörka och ofullständiga avgöranden gäller ingen frist.

Iakttagandet av nu angivna frister utgör sakprövningsföresättningar enligt RB.

Det torde vara svårt att finna ett exempel på att RR skulle ha avvisat en ansökan om resning med hänvisning till att alltför lång tid förflutit från tidpunkten för lagakraft eller från det att sökanden fick kännedom om det resningsgrundande förhållandet till dess han gjorde sin ansökan. Däremot finns det exempel på att RR låtit en lång tidsutdräkt influera på avgörandet av resningsfrågan på det sättet att man avslagit ansökningen exempelvis med hänsyn till "målets beskaffenhet" (jfr rättsfallet RÅ 1964 ref 19). Det torde endast gälla fall där det mot en enskild sökandes intressen stått andra enskildas intressen (se Ragnemalm, a.a. s. 147).

De besvärssakkunniga menade (se SOU 1964:27 s. 655) att det visserligen är angeläget att en ansökan om resning görs så snabbt som möjligt efter det att föresättningar härför har inträtt. Att dröjsmål med ansökan stundom är att betrakta såsom en omständighet vilken talar mot bifall till ansökningen fann de sakkunniga vara tydligt. De ansåg emellertid med hänvisning till förvaltningsärendenas sakliga karaktär inte tillrådligt att uppställa några bestämda tidsfrister (se

dock även RÅ 1947 Jo 14).

Det finns otvivelaktigt en god grund för de besvärssakkunnigas hänvisning till förvaltningsärendenas sakliga karaktär. Framför allt är att märka att resningen nästan alltid söks till förmån för enskild och att endast i rena undantagsfall enskilda intressen talar emot ett bifall till ansökningen. Man måste också beakta att de enskilda endast sällan har möjlighet att anlita ett juridiskt biträde.

Det som har sagts nu utesluter inte att man föreskriver tidsfrister för ansökningar om resning. Reglerna måste emellertid i sådant fall utformas på ett så liberalt sätt att de inte får någon större praktisk betydelse som avvisningsfaktorer. Den verkan får emellertid reglerna i vissa fall att de medför en del krångel i samband med t.ex. prövningen av ansökningarna. Mot den bakgrunden synes det inte förekomma tillräcklig anledning att föreskriva några tidsfrister. Även en ansökan som görs långt efter avgörandet skall därmed tas upp till prövning i sak.

Risken att man i avsaknad av tidsfrister kan få svårigheter till följd av att beslutsmyndigheten gallrat ut den till ärendet hörande akten torde inte vara stor. Det bör ju nämligen i princip vara sökanden som står risken av att det inte går att visa att förutsättningarna för resning är uppfyllda.

I fråga om *handläggningen* i RR av en fråga om resning tillämpas med nuvarande ordning i huvudsak samma ordning som i besvärsmålen i fråga om kommunikation av inlägga med motpart, hörande av beslutsmyndigheten m.m. (jfr SOU 1964:27 s. 654). Det innebär inte att alla regler i FPL "gäller". Det rör sig i stället snarast om en analog tillämpning.

Även i fortsättningen bör RR eller den kammarrätt som skall besluta i resningsfrågan i allt väsentligt tillämpa de vanliga processreglerna. FPL gäller rättskipningen i bl.a. RR och kammarrätterna. Man skulle kunna tänka sig att låta det vara underförstått att FPL skall tillämpas i den mån det inte sägs något annat. Det är en lösning som torde ligga bakom regleringen i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (se t.ex. prop. 1987/88:69 s. 37). Det må emellertid förefalla tveksamt om extraordinär prövning ingår i begreppet rättskipning. En särskild bestämmelse om att FPL skall tillämpas i den mån annat inte sägs synes under alla omständigheter ha sina fördelar. Att reglerna skall "tillämpas" innebär endast att de skall användas i den mån de är praktikabla.

Angående ansökningen och komplettering av denna bör vid behov tillämpas reglerna i 3, 4 och 5 §§ FPL. Detta innebär bl.a. att sökanden i ansökningen skall uppge de omständigheter på vilka ansökningen grundas och den åtgärd som påkallas. Han skall också ge in de skriftliga handlingar som åberopas. Ansökningen skall vara

egenhändigt undertecknad av sökanden eller hans ombud. Inte minst med tanke på de högsta domstolsinstansernas liberala praxis när det gäller att i en framställning från enskild tolka in en begäran om resning bör de nu redovisade kraven på ansökningen inte ge förfarandet någon tvångsmässig bindning. Det viktiga är att den prövande domstolen alltid är obetagen att förelägga sökanden att inkomma med det material och de uppgifter som följer av FPL:s bestämmelser vid påföljd att framställningen annars avvisas enligt FPL.

Om inte ansökningen avvisas bör bestämmelserna i 10 § FPL tillämpas i fråga om kommunikation med en eventuell motpart. Detta kommunikationskrav är att betrakta som absolut, om resning skall beviljas, medan avslag kan ske utan kommunikation.

Beträffande införskaffande av utredningsmaterial på annat sätt än genom skriftväxling mellan sökanden, hans eventuella motpart och domstolen bör beaktas att detta material i ett resningsärende principiellt sett inte behöver kunna läggas till grund för ett avgörande i saken utan endast skall bilda underlag för en bedömning av om det finns skäl att återuppta saken. Det torde därför sällan finnas anledning att tillgripa något annat utredningsmedel. I undantagsfall kan det dock förekomma skäl för en remiss till beslutsorganet.

Att regler om muntlig handläggning blir möjliga att tillämpa innebär i sig ingen olägenhet. Praktiskt sett finns det dock inget behov av muntlighet beträffande frågor angående resning, och Europakonventionen synes inte för något fall innebära ett krav på muntlighet angående en resningsfråga. Det bör observeras att en resningsprövning i sig avser endast frågan om det skall beviljas resning i det grundläggande målet och inte detta mål som sådant.

Den omständigheten att en resningsprövning pågår bör inte i sig påverka verkställbarheten hos det avgörande mot vilket ansökningen riktar sig. Självklart kan det emellertid leda till olägenheter om verkställighet sker av ett beslut som RR sedan upphäver. För andra fall skulle det kunna leda till olägenheter om resningsprövningen tilläts fördröja verkställigheten i onödan.

Att med nu gällande regler RR i vissa resningsärenden kan besluta om inhibition med tillämpning av 28 § FPL torde vara klart (se rättsfallet RÅ 1982 ref 2:14; jfr beträffande förhållandena i allmän domstol rättsfallet NJA 1989 s. 461 där HD även beslutade om häktning, dvs. en säkerhetsåtgärd). I exempelvis det fallet att det beslut mot vilket resningen riktar sig endast innebär att sökanden inte tillerkänts viss förmån kan dock givetvis inte beslutas om inhibition (se t.ex. rättsfallet RÅ 1985 ref 2:77).

I 4 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut har tagits in en bestämmelse om att ett förvaltningsbeslut skall gälla trots att rättsprövning kan ske, men att RR dock får bestämma att

beslutet tills vidare inte skall gälla. Det man vid tillkomsten av den lagen var ute efter synes emellertid inte ha varit inhibitionsmöjligheten utan att förvaltningsbeslutet normalt skulle gälla trots rättsprövningen (se prop. 1987/88:69 s. 27 och 37). Man ville alltså utesluta risken för att det avgörande rättsprövningen avser skulle komma att uppfattas såsom inte lagakraftvunnet.

När det gäller resningsfall föreligger det ingen risk att någon skulle kunna uppfatta beslutet som inte gällande under den tid resningsprövningen pågår. Det behövs därmed knappast några föreskrifter på den punkten. Rättsprövningslagens bestämmelse om inhibition har i huvudsak samma innehåll som 28 § FPL har för de fall där en domstol prövar besvär. Bestämmelsen utmärker emellertid att inhibition får ske trots att det inte rör sig om en besvärsprövning i egentlig mening. En sådan markering torde emellertid inte behöva göras för resningsfallen. I stället bör man kunna falla tillbaka på den bestämmelse enligt vilken FPL:s regler skall "tillämpas". Svårigheterna att avgöra om 28 § FPL är tillämplig i de enskilda fallen torde vara av i huvudsak samma typ vid resning som i vanliga besvärsmål.

Också bestämmelser i FPL angående avvisning av ombud torde kunna tillämpas i ett resningsmål (jfr rättsfallet NJA 1985 s. 921). Däremot torde domstolen inte kunna förordna offentligt biträde (jfr rättsfallet NJA 1980 s. 416 angående offentlig försvarare i allmän domstol).

Lika lite som i fråga om prövningstillstånd (se avsnittet 7.3.2) bör man för resningsprövningen ha den regeln att den prövande domstolen inte behöver ta hänsyn till andra grunder för resningen än de som anförts av sökanden.

Om FPL ersätts av en ny lag torde det inte bereda några problem att låta den lagen tillämpas i fråga om handläggningen (se angående nytt lagförslag domstolsutredningen i betänkandet, SOU 1991:106, Domstolarna inför 2000-talet).

När en ansökan om resning bifalls kan beslutet därom ta sig växlande former. Enligt RB:s resningssystem läggs uppgiften att svara för behövliga åtgärder i första hand på det organ som träffat det lagakraftvunna avgörandet. Om återförvisning är det inte fråga eftersom saken inte har varit uppe till prövning i samband med prövningen av själva resningsfrågan. Enligt RB undanröjs inte det lagakraftvunna avgörandet i samband med ett beslut om resning, eftersom avgörandets exigibilitet inte anses skola beröras av själva resningsbeslutet. Endast om saken är uppenbar får det lagakraftvunna avgörandet ändras redan i samband med beslutet om resning, och rör det sig om resning till nackdel för en tilltalad får inte ens i det fallet en ändring göras omedelbart. Att ändring sker omedelbart förekom-

mer dock inte sällan när resningsgrunden är en uppenbart oriktig rättstillämpning.

RB:s domvilloregler innebär att den prövande domstolen vid bifall skall undanröja det grundläggande beslutet. Om det inte gäller ett rättegångshinder skall samtidigt förordnas att en ny handläggning skall äga rum vid det organ som gjort sig skyldig till domvillan, dvs. det organ som meddelat det lagakraftvunna avgörandet.

Det är alltså enligt RB två skilda system som gäller för olika slags fel. Speciella problem gäller frågan hur RB:s regler skall tillämpas på avgöranden som omfattar flera olika delar (se Welamson, Rättegång VI, 2:a uppl., s. 230 samt t.ex. rättsfallen NJA 1976 s. 288, 1982 s. 710 och 1983 s. 517).

De besvärssakkunniga föreslog att vid resning saken skulle ånyo prövas av den myndighet som sist meddelat beslut om saken. När fråga var om sak av beskaffenhet att kunna komma under Konungens prövning på annat sätt än som regeringsärende skulle Konungen dock i uppenbart fall kunna själv företa prövningen i stället för att besluta om "återförvisning". - Det skall i detta sammanhang anmärkas att enligt de sakkunnigas förslag resning inte var tillåten beträffande den tidens kommunalbesvärsmål.

Nuvarande praxis vid RR synes inte helt överensstämma med RB:s regler. Om resning avser ett avvisnings- eller avskrivningsbeslut torde det sålunda inte vara ovanligt att beslutet - oavsett resningsgrund - undanröjs i samband med att ett underordnat organ åläggs att ta upp saken på nytt, något som i och för sig inte torde kunna medföra några problem, eftersom ingen exigibilitet kommer i fara. Tvärtom åskådliggör förfaringssättet på ett tydligt sätt innebörden av resningsbeslutet.

Även i andra fall händer det emellertid inte sällan att RR undanröjer det lagakraftvunna beslutet i samband med att ett underordnat organ åläggs att ta upp saken på nytt även när det inte är fråga om vad RB behandlar som domvillofall. Så länge det inte uppstår några problem med exigibiliteten kan det ligga fördelar i detta. Resultatet blir också ungefär detsamma som om man med RB:s resningsregler avstår från undanröjande men förordnar om inhibition.

För det underordnade organets skyldighet att följa resningsbeslutet torde det inte spela någon egentlig roll vilken metod som används. Redan ett uttalande bland resningsskäl att resning beviljas på t.ex. den grunden att den rättstillämpning som ligger till grund för avgörandet är uppenbart oriktig torde nämligen - åtminstone i praktiken - hindra det underordnade organet från att tillämpa rätten på samma sätt som tidigare. Någon bundenhet av detta slag förekommer emellertid inte i de fall där resningsgrunden är att det tillkommit nytt material som sannolikt skulle ha föranlett en annan utgång.

Genom att i förvaltningsdomstol resningsinstitutet skall kunna användas även för sådana fall som enligt RB behandlas enligt reglerna om domvillobesvär är det ofrånkomligt att man åtminstone för vissa situationer tillåter att ett beslut om att ett lägre organ skall ta upp saken till förnyad prövning förenas med ett beslut om undanröjande av det lagakraftvunna avgörandet.

Skillnaderna mellan olika fall synes kunna motivera att man förfar efter omständigheterna. Ett undanröjande bör normalt uppfattas som en markering av att det lagakraftvunna avgörandet varit oriktigt i rättsligt hänseende. När grunden för resningen är en uppenbart oriktig rättstillämpning eller ett grovt handläggningsfel bör sålunda regelmässigt det lagakraftvunna avgörandet undanröjas, medan man avstår från undanröjande i framför allt de fall där resningsgrunden är att ett nytt material har tillkommit. Självklart bör undanröjande inte ske om detta skulle orsaka problem när det gäller exigibilitet.

Även i ett annat hänseende avviker praxis i RR från RB:s regler, nämligen när det gäller vilket organ som efter beviljad resning kan föreläggas att ta upp saken till förnyad prövning. Inte helt sällan låter nämligen RR ett lägre organ än det organ som sist prövat saken företa den förnyade prövningen. Något mera framträdande behov av en sådan ordning torde dock inte ha gjort sig påmint.

Vid bifall till en resningsansökan bör därför inte förordnas att annat organ skall företa en fortsatt prövning än det organ som meddelat det lagakraftvunna avgörandet. Detta är inte nödvändigtvis det organ som sist prövat saken, eftersom resningen teoretiskt sett kan avse ett processuellt beslut av ett organ som inte haft själva saken uppe till prövning. För sådana fall där kammarrätt träffat ett avgörande vilket överklagats till RR utan att RR beviljat prövningstillstånd bör i det nu berörda sammanhanget kammarrätten ses som den domstol vilken meddelat det lagakraftvunna avgörandet. Det organ som sålunda skall företa en fortsatt prövning av saken kan sedan enligt ordinära principer komma att besluta om återförvisning av saken.

RR bör givetvis på samma sätt som HD kunna ändra det lagakraftvunna avgörandet redan i samband med beslutet om resning (se t.ex. rättsfallet RÅ 1974 ref 23). Någon formell begränsning till uppenbara fall behövs inte. Den domstol som anförtröts att besluta om resning bör nämligen också kunna anförtröts att avgöra om en ändring kan ske omedelbart eller bör förutsätta en ny process i lägre instans (jfr t.ex. rättsfallen NJA 1977 s. 568 och 1978 C 23 behandlade av Welamson i SvJT 1982 s. 178 angående svårigheter RB-reglerna på den punkten kan förorsaka).

När det gäller möjligheterna till omedelbar rättelse behöver man dock även ta hänsyn till att statlig myndighet inte har rätt att ändra sådana kommunala beslut som kan överklagas endast med stöd av 10

kap. kommunallagen. Den överklagandemöjligheten tillåter nämligen endast ett godtagande eller ett förkastande av det överklagade beslutet. Inte heller kan RR ändra sådana avgöranden som i sista instans skall prövas av regeringen eller som i annan ordning kan vara undandragna prövning i allmän förvaltningsdomstol. Också lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut tillåter nämligen endast ett godtagande eller förkastande av det angripna beslutet. Beslut av nu angivna slag bör inte heller i resningssammanhang kunna ändras av domstol.

Besträffande *motiveringen av ett beslut* uttalade föredragande departementschefen vid tillkomsten av FPL (se prop. 1971:30 s. 584) att liksom dittills borde gälla att RR:s beslut om att meddela eller vägra prövningstillstånd inte behövde motiveras och att detta i viss mån var fallet också med beslut i frågor om resning och återställande av försutten tid och därmed jämförliga frågor. Någon särskild föreskrift härom syntes med hänsyn till beslutens art inte behövlig. Det torde inte förekomma anledning att nu inta en annan ståndpunkt. I vissa fall kan det behövas en relativt utförlig motivering. I andra fall är det knappast möjligt att säga mer än att det inte förekommer något resningsskäl.

Som angetts redan i avsnittet 7.6.2 bör det vid överklagande av ett beslut av kammarrätt rörande resning gälla *krav på prövningstillstånd*. Härom behövs det en uttrycklig regel.

7.11 Vilka tidsfrister skall kunna återställas?

Medan resning förutsätter att ett lagakraftvunnet beslut kan antas vara behäftat med någon brist såvitt rör antingen tillkomsten eller innehållet, förutsätter institutet återställande av försutten tid endast att någon inte getts tillfredsställande möjligheter att angripa avgörandet.

Man kunde överväga att ge institutet "återställande av försutten tid" den nya beteckningen "förnyelse av tid för överklagande". Även om uttrycket "försutten tid" i sig naturligtvis innefattar åtminstone alla i lag föreskrivna frister har nämligen i praxis utvecklats en ordning enligt vilken det till helt övervägande del endast är frister för överklagande som kan återställas. Den nuvarande beteckningen ger ett intryck av att institutet har ett mycket vidare tillämpningsområde än vad det faktiskt har, och det förekommer i såväl RR som HD ett inte obetydligt antal ansökningar som behöver avvisas därför att det inte rör sig om en återställningsbar frist. I det hänseendet skulle man - om även i fortsättningen endast tidsfrister av överklagandetyp skall vara återställningsbara - kunna hoppas på förbättringar genom att institutet får en mer adekvat beteckning. Men varför skall inte - vid behov och under därför angivna förutsättningar - alla legala frister

kunna återställas?

Frister som avser någonting annat än överklagande är generellt sett betydligt längre än överklagandefristerna. Detta har flera förklaringar. Den som ställs inför frågan om han skall väcka talan möter sålunda i allmänhet betydligt större problem än den som ställs inför frågan om han skall överklaga, och han behöver därför i allmänhet en längre frist till sitt förfogande. Till att han behöver en längre frist bidrar att han sällan är förberedd på samma sätt som den vilken överväger att överklaga. Han kan behöva stort tidsutrymme för exempelvis överläggningar med motpart eller med eventuella medparter. För övrigt kan redan uppmärksammandet av att det föreligger ett förhållande som kan föranleda iakttagandet av fristen ta sin tid.

Sedan länge har det också varit en väl etablerad praxis att andra frister än sådana som avser överklagande och därmed jämförbara åtgärder inte kan återställas, och fristerna skulle kunna förutsättas i möjligaste mån ha utformats med beaktande av detta förhållande. I allmänhet har fristerna också kunnat ges en sådan längd att deras försittande sällan kan sägas vara ursäktligt. För vissa fall har dock ordningshänsyn eller hänsyn till speciella intressen föranlett kortare frister.

Vid utformningen av överklagandefrister har man - särskilt när enskilda motpartsintressen är inblandade - att ta hänsyn till att den speciella slags ovisshet, som ett pågående förfarande inför en domstol eller förvaltningsmyndighet skapar, kan behöva undanröjas genom en regel som ger en kort frist. Överklagandefristernas längd har i stor utsträckning kunnat hållas korta med hänsyn till att det sedan länge har gällt den ordningen att fristerna kan förlängas om klaganden kan åberopa en giltig ursäkt.

Det som har sagts nu utesluter inte att förhållandena inom ett visst rättsområde kan vara sådana att en frist för t.ex. påkallande av en viss materiell åtgärd har behövt göras relativt kort medan för kanske andra rättsområden en överklagandefrist har tillåtits vara relativt lång.

Även i fortsättningen måste främst överklagandefrister och sådana frister som är jämförbara med dem utgöra föremålen för återställningsinstitutet.

Såvitt gäller övriga frister måste man ta speciella hänsyn. De fristerna kan ju antas vara utformade med beaktande av att de utgör en kategori beträffande vilken återställande inte kan komma ifråga. Denna omständighet utgör emellertid i sig inte ett tillräckligt skäl gentemot en reform. Det är ju ingenting som hindrar att det vid fristernas bestämmande framstått som en klar brist att återställande inte skulle kunna komma att ske enligt reglerna i regeringsformen. Det är nog därvid inte alltid som lagstiftaren för de mycket fåtaliga fall det gällt ansett sig ha tillräcklig anledning att låta regeln om den

normala fristen kompletteras av speciella bestämmelser innebärande möjlighet att göra undantag i händelse av att det föreligger ett ursäktligt förhållande (se dock t.ex. 6 kap. 5 § andra stycket taxeringslagen, 1990:324, samt 17 kap. 9 § äktenskapsbalken). Åtminstone för sådana fall i vilka det inte kan uppbringas något sakskäl av betydelse för att inte återställa en frist bör man nu överväga om inte ett återställande skall vara möjligt.

De besvärssakkunniga menade emellertid i betänkandet (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet (s. 650) att man inte borde sträcka sig särskilt långt i det nu angivna hänseendet. De föreslog - med viss utvidgning av tillämpningsområdet för institutet - att förutom besvärstider endast "likartade" frister skulle kunna återställas. De sakkunniga gjorde i det sammanhanget den uppdelningen att frister av förfarandenatur skulle kunna återställas medan frister av preskriptionsnatur eller av blandad natur inte skulle kunna återställas. Med preskriptionsfrister avsågs närmast sådana frister som var avsedda att ha materiell verkan.

I litteraturen har däremot förespråkats att återställningsinstitutet bör ges ett betydligt mera vidsträckt tillämpningsområde. För den allmänna processrättens del har sålunda Welamson påpekat (se SvJT 1950 s. 801) att några sakliga motiv för den upprätthållna skillnaden mellan processuella och materiella frister inte synes ha redovisats i lagstiftning eller rättstillämpning och att man inom doktrinen i allmänhet synes ha nöjt sig med att fastslå det faktiska rättsläget. Welamson har framkastat tanken att tillämpningsområdet borde kunna vidgas till att omfatta även materiella frister vilkas återställande inte medför ogynnsamma verkningar för en enskild motpart.

Även Ragnemalm har påpekat (Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, s. 262) att det inte har redovisats några vägande sakliga motiv för den hittills upprätthållna skillnaden mellan processuella och materiella frister. Han har hävdad att i enskilds intresse tillgången till återställningsinstitutet bör vidgas under skäligt hänsynstagande till enskilda och offentliga motparter.

Det är nog emellertid ganska få fall i vilka de nuvarande tidsfristerna inte är tillräckliga. Beträffande sådana frister vilka inte har med överklagande att göra behöver man också kringgärda en reform med begränsningar som förhindrar att återställande sker i sådana fall där alltför starka intressen talar emot en sådan åtgärd, och därmed reduceras betydelsen av en reform ytterligare.

Nödvändiga begränsningar torde inte på något mera övergripande sätt kunna göras på det sättet att vissa frister - t.ex. sådana som kan betecknas som materiella frister eller som preskriptionsfrister - avskärs från återställningsmöjligheterna, medan andra frister (som inte är av överklagandetyyp) tas med.

De besvärssakkunniga försökte sig visserligen på den metoden.

Svårigheterna att tillämpa metoden får dock ett starkt belägg av den omständigheten att de sakkunniga nog tänkte sig ett mera vidsträckt tillämpningsområde för återställningsinstitutet än vad som följer av deras lagtextförslag. Riktigt hur långt de sakkunniga tänkt sig att reformen skulle komma att gå är inte så alldeles lätt att säga. Deras motivuttalanden om "förfarandefrister" respektive "preskriptionsfrister" är inte alls invändningsfritt upplysande, och de sakkunniga menade själva att problemets närmare lösning med fördel kunde överlåtas till rättstillämpningen.

Den synes vara en enklare och därmed bättre metod att i stället föreskriva endast den begränsningen att en frist som inte är av överklagandetyp inte får återställas, om detta skulle vara till nackdel för enskild. Under inga omständigheter bör nämligen återställandet av en sådan frist genom en generellt verkande reform tillåtas bli till nackdel för någon enskild. Däremot synes man i allmänhet kunna tillåta att återställandet - inom ramen för ursäktlighetsrekvisitet - leder till en prövning som medför ett resultat till nackdel för det allmänna, t.ex. genom att sökanden ges möjlighet att få en fråga om skattebehandling prövad.

Samtliga typer av i lag eller författning föreskrivna frister vilka förekommer inom förvaltningsdomstolarnas arbetsområde skulle alltså med den nu angivna metoden i princip kunna återställas. De särskilda begränsningarna skulle bli bifallsförutsättningar. Även med den nu angivna lösningen måste man fortfarande skilja mellan olika typer av frister. Sådana frister som avser överklagande eller som är jämfällbara med sådana frister bör ju kunna återställas under mindre restriktiva förutsättningar än övriga frister.

Kravet att ett återställande av försutten tid inte får bli till nackdel för enskild skulle från återställningsmöjligheten skära bort ganska många typer av frister. Exempel ger tid enligt 12 kap. 58 § jordabalken för hänskjutande av tvist till hyresnämnden för medling (jfr notisfallet RÅ 1981 Bb 313), tid enligt 4 § lagen (1938:121) om hittegods för ägare att ge sig till känna (jfr notisfallet RÅ 1982 Bb 140), tid enligt 11 § första stycket patentkungörelsen (1967:838) för begäran om prioritet för patent (jfr notisfallet RÅ 1986 not 924), tid för ansökan om en tjänstebefattning (jfr notisfallet RÅ 1988 not 513), tid enligt 14 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen för underrättelse om anmälan angående disciplinärt ansvar (jfr notisfallet RÅ 1988 not 748) samt tid enligt 93 § patentlagen (1967:837) för framställning om omvandling av europeisk patentansökan till svensk (jfr notisfallet RÅ 1990 not 270).

Ett belysande exempel på en tid som skulle kunna återställas utan att det blev till nackdel för enskild är tid enligt 3 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap för anmälan av önskan att bli svensk med-

borgare (jfr notisfallet RÅ 1988 not 294). Emellertid kan man ifrågasätta om det är lämpligt att någon i den med det berörda lagrummet avsedda situationen skall kunna bli svensk medborgare enligt de i lagrummet angivna bestämmelserna efter utgången av den i lagrummet angivna tiden.

Också för exempelvis sådana fall där samhället genom ändrad lagstiftning med verkan från och med viss dag tagit bort viss förmån kan det vara olämpligt att det genom införandet av återställningsmöjligheter tillskapas en "flexibel" övergång. Man kan tänka sig det fallet att samhället bestämmer att insättningar på ett visst konto skall vara skattebefriade eller ersättningsberättigade endast om de görs före viss dag (jfr t.ex. notisfallet RÅ 1978 Ba 68 angående tid för ansökan om dispens enligt punkt 3 av övergångsbestämmelserna till lagen, 1969:754, om ändring i kommunalskattelagen, 1928:370).

Huruvida det för fall av det nu anmärkta slaget är lämpligt med undantag för ursäktliga fall bör i första hand avgöras i samband med tillkomsten av reglerna om tidsfristerna. Att mera allmänt låta en domstol som prövar återställningsfrågor avgöra om det är lämpligt med ett återställande skulle innebära att man ganska långt avlägsnade sig från legalitetsprincipen.

Ett annat exempel ger tid enligt 24 § körkortsförordningen (1977:722) för ansökan om förnyelse av körkort (jfr notisfallet RÅ 1988 not 672). Man torde här böra lägga märke till att den frist det gäller är en flera månader lång frist till förmån för personer som inte uppfyllt sina skyldigheter att ansöka om nytt körkort. Fristen kan därmed sägas redan i sig innefatta ett i det närmaste fullständigt hänsynstagande till giltiga ursäakter och en möjlighet till återställande är snarast vilseledande.

I många andra situationer skulle möjligheter till återställande av en frist som inte är av överklagandekaraktär komma att konkurrera med anståndsmöjligheter, t.ex. enligt 2 kap. 32 - 33 §§ lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter. Anståndsmöjligheter är i allmänhet så utformade att de i förening med regler om undantag från utdömande av påföljd (se t.ex. 5 kap. 6 § taxeringslagen, 1990:324) ger den enskilde fullgoda möjligheter att komma till sin rätt i de ursäktliga fallen. Att här blanda in återställningsmöjligheter kan vara ägnat att krångla till.

Man får ett olämpligt konkurrensförhållande också i förhållande till sådana frister som är så konstruerade att de redan i sig medger ett fullständigt hänsynstagande till en sådan omständighet som att en sökande har giltig ursäkt för att inte agera i normal tid. Sålunda skall en ansökan om ersättning enligt 8 § 1 förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador, m.m. göras inom 14 dagar efter det att värdering har skett. Annars är rätten till ersättning förlorad om inte särskilda skäl föreligger (jfr notisfallet RÅ 1985 not Bb 203).

För tidsfristen behövs alltså inte någon särskild återställningsmöjlighet. I stället bör ett eventuellt beslut genom vilket en ansökan avvisas bli föremål för överklagande.

Det synes vidare tveksamt om man inte för ett återställande av en frist som inte är av överklagandetyd också bör ställa upp ett krav på att återställandet inte blir till alltför stor olägenhet för det allmänna utan att den enskilde gör någon större vinst. Exempel på fall i vilka ett återställande beroende på när det begärs kan vara till särskild olägenhet för skattemyndigheternas verksamhet ger tid enligt 45 § uppbördslagen för ansökan om förtidsåterbetalning av preliminär skatt (jfr notisfallet RÅ 1978 Ba 123).

De anförda exemplen ger nog inte någon fullständig bild av vilka nackdelar som skulle vara förenade med en reform enligt vilka alla legala frister i princip skulle vara återställningsbara. Redan dessa exempel torde emellertid sammantagna böra medföra att man nu avstår från en reform. Det behov som på skilda rättsområden kan föreligga när det gäller att göra undantag från frister under ursäktliga förhållanden bör i stället tillgodoses genom speciella regler på de rättsområden där det föreligger ett särskilt behov av sådana regler.

Kvar för överväganden är därmed främst sådana frister som enligt redan nu gällande regler kan återställas.

Med utgångspunkt från att enligt en bestämmelse i äldre regeringsform endast domar kunde bli föremål för återbrytande av dom hävdades förr (se t.ex. SOU 1964:27 s. 644) att det inte var osannolikt att vissa grupper av beslut i förvaltningsärenden föll utanför tillämpningsområdet för institutet återställande av försutten tid. Inom detsamma skulle företrädesvis ärenden angående kvalificerad myndighetsutövning befinna sig. Åtminstone med utgångspunkt från den nya regeringsformen torde det emellertid vara klart att det inte bör göras någon sådan begränsning (jfr vad som sagts angående resningsbara avgöranden).

När man bedömer frågor om det eventuella behovet av att särbehandla viss typ av överklagandefrist bör i stället vissa nya former av mycket långa frister ägnas särskild uppmärksamhet. Exempel erbjuder taxeringslagen (1990:324). Enligt 6 kap. 3 § den lagen är nämligen fristen i normala fall fem år efter taxeringsåret, vilket skall jämföras med att den vanliga överklagandefristen inom andra rättsområden endast är tre veckor räknat från delfående av beslut, dvs. endast någon hundradel av fristen enligt taxeringslagen.

En omständighet som utgör en tillräcklig förutsättning för återställande av en överklagandefrist uppgående till tre veckor kan endast i undantagsfall sägas utgöra en tillräcklig förutsättning, om fristen sträcker sig över flera år. Behovet av regler om återställande av överklagandefristen är för det senare fallet i motsvarande mån

obetydligt.

Emellertid kan man inte bortse från att även taxeringslagens överklagandefrister får antas vara utformade med utgångspunkt från att de vid behov skall kunna återställas (se t.ex. Wennergren, *Taxering* år 1991, s. 128). Det skulle också leda till ett ganska invecklat system att särskilja vissa överklagandefrister från andra sådana frister.

Därför bör i överensstämmelse med vad som gäller nu samtliga i lag eller förordning reglerade frister för överklagande inom det förvaltningsrättsliga området i och för sig vara möjliga att återställa. Den ordningen torde leda till att man får en principiell överensstämmelse med vad som gäller i allmän domstol (se dock beträffande allmän domstol även rättsfallet NJA 1959 s. 384 där HD:s majoritet fann att en tid för besvär till Kungl. Maj:t över ett av länsstyrelse meddelat tillståndsbeslut angående yrkesmässig biltrafik inte hade den karaktären att den kunde återställas; se om fallet t.ex. Ragnemalm, a.a. s. 102). Frister bestämda på annat sätt än genom lag eller förordning - t.ex. genom avtal eller någon form av individuellt beslut - bör aldrig kunna ses som överklagandefrister i legal mening.

Det går givetvis inte att i något fall göra undantag från kravet att det avgörande det gäller skall ha vunnit laga kraft. Har besvär avvisats såsom för sent inkomna och beslutet om detta överklagats bör en fråga om återställande av tid för överklagande inte kunna prövas så länge prövningen av besvären fortfarande pågår (se rättsfallet RÅ 1982 ref 2:53).

Tiden för överklagande räknas enligt FPL med utgångspunkt från dagen för det att parten fick del av avgörandet. Enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) skall en part underrättas om hur han kan överklaga ett beslut, om detta går honom emot. Av 31 § första stycket FPL framgår att ett beslut som kan överklagas skall innehålla upplysning om vad den skall iaktta som vill anföra besvär över beslutet. Innan de nu berörda bestämmelserna tillskapades förklarade besvärssakkunniga (SOU 1964:27) att om en i ett beslut ingående besvärshänvisning bortfallit i den beslutet återgivande expedition, som delgivits part, beslutet inte torde kunna anses tillkännagivet för parten och inte lärer kunna vinna laga kraft förrän efter det fullständiga beslutet utgått (s. 642). Detta uttalande torde emellertid inte återspegla nuvarande ordning (se t.ex. Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 7:e uppl., s. 120). En tidsfrist för överklagande kan alltså bli föremål för återställande, om beslutsmyndigheten glömt att ge besvärshänvisning.

Beträffande ett beslut som över huvud taget inte kunnat angripas finns det självklart ingen anledning att pröva frågor om återställande av tid för överklagande (jfr t.ex. RÅ 1986 ref 37).

Gränsen för vad som skall utgöra överklagandefall är i huvudsak klart utstakad av lagstiftningen. När beslutet fattats av ett organ som

inte utgör en myndighet kan det i allmänhet inte förekomma något överklagande till domstol. I rättsfallet RÅ 1981 ref 2:83 har dock en tid för anförande av besvär hos länsstyrelse över en privaträttslig vägförenings beslut ansetts i och för sig kunna återställas (se även t.ex. notisfallet RÅ 1991 not 131 där samma bedömning gjordes beträffande besvär över beslut av jaktstämman). Även fall av det nu berörda slaget bör innefattas under begreppet överklagande.

Inte heller den omständigheten att det rör sig om en tid för överklagande enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) bör utesluta en behandling enligt reglerna för överklagandefrister. De besvärssakkunniga menade visserligen (SOU 1964:27 s. 649) att återställande av försutten tid inte borde komma i fråga beträffande tid för anförande av kommunalbesvär. De anförde som skäl bl.a. att kretsen av besvärberättigade skulle bli så omfattande att som regel alltid skulle finnas någon, som av laga förfall varit förhindrad att klaga inom besvärstiden. I rättsfallen RÅ 1973 ref 80 och 1983 ref 2:96 och i en mängd senare notisfall har dock RR ansett sig böra pröva frågor angående återställande av tid för kommunalbesvär enligt den äldre kommunallagen och detta till synes oavsett vilken kommunmedlem som begärt återställandet.

Frågan om vilka som bör ha rätt att få en tid för överklagande enligt kommunallagen återställd kommer att behandlas i nästa avsnitt.

I det närmast föregående har huvudsakligen talats om frister för överklagande. Det finns emellertid även andra frister än sådana som direkt avser överklagande vilka enligt praxis kan återställas.

De besvärssakkunniga förordade som redan nämnts att man delade in fristerna i rena förfarandefrister, på ena sidan, och frister av preskriptionsnatur eller av blandad natur, på andra sidan. Det synes enklare att - med utgångspunkt från vad som gäller nu i RR:s rättstillämpning - slå fast att återställande enligt reglerna för överklagandefrister bör kunna ske endast när fristen avser ett reellt angrepp på ett lagakraftvunnet avgörande, dvs. ett angrepp under påståendet att avgörandet är felaktigt. Det finns nämligen ett mycket stort antal notisfall som synes utvisa att återställande inte kan ske utan att det rör sig om ett sådant angrepp.

De frister som ligger närmast för ett jämställande är sådana där angreppet till sin karaktär är devolutivt, dvs. för upp saken till en ny instans utan att det rör sig om ett överklagande i egentlig mening.

På den tiden när de besvärssakkunniga avgav sitt betänkande kunde det någon gång förekomma att såsom villkor för en fullföljd talans upptagande till prövning uppställts att en avgift inbetalats eller annan åtgärd vidtagits före viss tids utgång. De sakkunniga hänvisade i det sammanhanget till en bestämmelse i då gällande patentförordning. Regler av det slaget torde dock numera knappast förekomma.

Däremot förekommer andra fall i vilka lagakraftvunna avgöranden angrips genom en framställning till annat organ än beslutsorganet och i vilka återställande av en frist bör kunna ske enligt reglerna för överklagandefrister trots att det inte rör sig om ett överklagande. Sålunda kan enligt lagen (1988:205) om rättsprövning vissa förvaltningsrättsliga beslut angripas genom en ansökan inom viss tid hos RR. I rättsfallet RÅ 1990 ref 46 har tidsfristen för en sådan ansökan ansetts kunna återställas trots att en begäran om rättsprövning inte utgör ett överklagande. Eftersom den ordningen bör behållas behövs det en regel enligt vilken fall av det slag rättsprövningslagen avser jämställs med överklagandefallen.

Från den allmänna domstolssidan skall nämnas att återställanden skett i rättsfallet NJA 1972 s. 113 av en frist för klander av hyresnämnds beslut, i rättsfallet NJA 1980 s. 320 av en frist för klander av bodelning (se numera den förut anmärkta bestämmelsen i 17 kap. 9 § äktenskapsbalken), i rättsfallet NJA 1989 s. 109 av en frist för klander av arrendesyn och i rättsfallet NJA 1988 s. 529 av en frist för klander av slutredovisning i konkurs. Däremot prövades inte fråga om återställande i rättsfallet NJA 1950 s. 19 rörande tid för klander av utdelningsförslag i konkurs och i rättsfallet NJA 1966 s. 564 rörande tid för klander av bolagsskifte.

Frister för anlitande av ett extraordinärt rättsmedel har inte ansetts kunna återställas. Denna ordning torde ha bedömts vara rimlig med hänsyn till behovet av att någonstans sätta punkt (jfr t.ex. Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, s. 111 och Welamson, Rättegång VI, 2.a uppl., s. 187). Emellertid är ordningen inte särskilt väl förenlig med att resning kan beviljas beträffande ett resningsbeslut. Ett anlitande av ett extraordinärt rättsmedel liknar också ett överklagande mer än vad kanske något annat gör. I den mån man emellertid på förvaltningsrättens område avstår från frister beträffande de extraordinära rättsmedlen bortfaller jämställdhetsproblemet.

Givetvis måste det devolutiva momentet i angreppet mot det lagakraftvunna avgörandet falla inom tillämpningsområdet för svensk lag (se t.ex. RÅ 1983 not Ba 76 angående tid för prövning av ett avgörande i Europadomstolen).

Enligt RB kan återställande av försutten tid ske inte bara för överklagande utan också för ansökan om återvinning eller återupptagande. Det rör sig i dessa fall om ett icke-devolutivt angrepp på det lagakraftvunna avgörandet, dvs. det organ som meddelat avgörandet prövar om saken.

De besvärssakkunniga förklarade att inom förvaltningsrätten kunde vara föreskrivna även andra rättsmedel än besvär, t.ex. ansökan eller anmälan om rättelse hos beslutsmyndigheten eller återvinning, och att till sådana frister samma rättsföljder kunde vara knutna som till

fullföljdsfrister, dvs. att fristens försittande medförde att beslutet vann laga kraft. När så var fallet borde de enligt de sakkunniga kunna återställas. De sakkunniga hänvisade i detta sammanhang till en bestämmelse i då gällande uppbördsförordning och en bestämmelse i då gällande patentförordning.

Den förra bestämmelsen, som numera motsvaras av 84 § uppbörds-lagen (1953:272), innebar att en skattemyndighet kunde rätta sitt eget beslut, om ansökan angående rättelse gjordes inom ett år. Numera sammanfaller fristen för en begäran om rättelse på samma sätt som flertalet liknande frister med fristen för överklagande. Det finns alltså inget behov av att kunna återställa just fristen för rättelse.

En motsvarighet till den bestämmelse i patentförordningen till vilken de besvärssakkunniga hänvisade finns numera i 15 § patent-lagen (1967:837) och innebär att sökanden kan få en avskriven patentansökan återupptagen, om han inom viss tid vidtar åtgärd för att avhjälpa brist och inom samma tid betalar en återupptagningsavgift. Av notisfallet RÅ 1975 not Bb 201 framgår att en frist för vidtagande av en åtgärd i paragrafens mening inte har ansetts kunna återställas (jfr Ragnemalm, a.a. s. 119). Inte heller en frist för betalning av återupptagningsavgift torde kunna återställas (jfr notisfallet RÅ 1975 not Bb 527 och prop. 1966:40 s. 114).

Som andra exempel på renodlade förfarandefrister nämnde de besvärssakkunniga vissa i 50 § 2 mom. och 75 § 1 mom. kommunal-skattelagen föreskrivna frister för framställning om extra avdrag för nedsatt skatteförmåga och om skattebefrielse för dödsbo.

Såvitt gäller den senare bestämmelsen, som numera är upphävd, har dock RR i notisfallet RÅ 1988 not 812 ansett att återställande inte kunde ske. Den utgången synes väl förenlig med en uppfattning att endast frister för egentliga angrepp på lagakraftvunna avgöranden ansetts böra kunna återställas. En begäran om skattebefrielse innebar visserligen till sin natur ett krav på ändring av det förhållande som åstadkommit genom det lagakraftvunna avgörandet men det innebar inget egentligt angrepp på detta avgörande. I stället handlade det om en befrielse på grund av omständigheter som inte kunnat öva inflytande på avgörandet (jfr angående t.ex. äldre bestämmelser om befrielse från kilometerskatt m.m. notisfallen RÅ 1980 Ba 22 och 64 samt RÅ 1981 Ba 58).

Bestämmelsen i 50 § 2 mom. kommunal-skattelagen, som också den är upphävd, innebar att en skattskyldig senast den 30 juni året efter taxeringsåret kunde ansöka om ett särskilt avdrag för nedsatt skatteförmåga. Det rörde sig inte alls om något angrepp på ett lagakraftvunnet avgörande och den typ av frist det gällde torde med nu gällande ordning inte kunna anses återställningsbar.

Det handlar om ganska få situationer inom förvaltningsrätten i vilka

ett angrepp på ett avgörande kan ske på annat sätt än genom överklagande. De tidsfrister för sådana åtgärder som kan förekomma synes - i enlighet med vad som gäller på den allmänna domstolssidan - böra jämföras med frister för överklaganden i vad avser frågor om återställande.

Det synes ogörligt att i lagtext åstadkomma någon uppräkningslista av de frister vilka bör kunna återställas såsom överklagandefrister. I stället bör av själva lagtexten endast framgå att såvitt gäller lagakraftvunna avgöranden frister för överklagande eller därmed jämförbar åtgärd kan återställas.

Genom att det bör krävas att det rör sig om ett angrepp på ett lagakraftvunnet avgörande utesluter man från återställandeinstituten sådana frister vilka är individuellt bestämda. Dessutom utesluter man de flesta frister för vidtagande av åtgärder under processen i en viss instans, t.ex. för att inge yttranden. Det rör sig i den delen om frister som över huvud taget inte behöver återställas. För det första gäller att en utsatt tidsfrist kan förlängas (se för allmän domstols del 32 kap. 3 och 4 §§ RB vilka i betydande utsträckning torde kunna tillämpas analogt inom förvaltningsrätten). För det andra skall ett yttrande beaktas om det blott kommer in före målets avgörande. I den mån myndigheten funnit för gott att avgöra målet utan yttrandet får överklagande ske enligt vanliga regler. Inom förvaltningsrätten förekommer inga mer allmänna regler om att framställandet av en ny omständighet är otillåtet i högre rätt.

Endast för särskilda fall finns det legala tidsfrister för vidtagande av åtgärder under ett pågående förvaltningsrättsligt förfarande. Emellertid anges i 4 kap. 14 § RB - till vilket lagrum 41 § FPL hänvisar - att en jävsinvändning skall framställas när part första gången för talan i målet efter det att han erhållit kännedom om att domaren sitter i rätten eller på annat sätt tar befattning med målet eller, om den omständighet på vilken jävet grundas då inte var känd för parten, sedan han fått sådan kännedom. Reglerna är så konstruerade att tidsfristen inte går ut förrän parten faktiskt för talan i målet vilket praktiskt sett torde utesluta behovet av att kunna pröva en fråga om återställande av försutten tid.

Vid prövningen av ett överklagande enligt kommunallagen (1991:900) får enligt 10 § den lagen inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång. Det finns en klar rättspraxis som utvisar att fristen för anförande av omständigheter inte kan återställas (se t.ex. notisfallen RÅ 1990 not 296 och 353). En sådan ordning kan sägas vara mindre väl förenlig med att i vissa fall fristen för själva överklagandet kan återställas. Detta är emellertid en typ av oformlighet som det tyvärr finns motsvarigheter till beträffande många andra processrättsliga frågor. Skall något göras åt förhållandet bör det ske i form av ändringar i

kommunallagen.

Den gjorda genomgången har visat att inte bara överklagandefrister bör kunna återställas. Därmed föreligger svårigheter, om man vill söka finna en ny beteckning för återställningsinstitutet. Väljer man beteckningen "förnyelse av tid för överklagande" skulle det komma att saknas uttryckligt grundlagsstöd för återställande av vissa frister som bör kunna återställas. Man måste även beakta att det kan vara olämpligt att ens under en övergångstid ha olika beteckningar för institutet i allmän domstol och i förvaltningsdomstol. Mot denna bakgrund läggs inte fram något förslag till ändrad beteckning.

7.12 De materiella förutsättningarna för återställande av försutten tid

Enligt 58 kap. 11 § RB krävs för återställande av försutten tid att sökanden har laga förfall för sin underlåtenhet att klaga i rätt tid. Laga förfall är enligt 32 kap. 8 § RB när någon genom avbrott i allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet, som han ej bort förutse eller rätten eljest finner utgöra giltig ursäkt, hindrats från att fullgöra vad som ålegat honom. Det skall i detta sammanhang sägas att det i 46 § FPL finns en bestämmelse om att bl.a. 32 kap. 8 § RB skall ha motsvarande tillämpning i en förvaltningsprocess. I såväl doktrin som rättstillämpning talar man mindre ofta om "laga förfall" än om "giltig ursäkt".

De besvärssakkunniga menade (se SOU 1964:27 s. 652) att i RR såsom förutsättning för försutten tids återställande normalt borde krävas att laga förfall förelegat. I princip borde enligt de sakkunniga det standardkrav, som ligger i RB:s fordran på laga förfall, inte undergå någon generell sänkning för förvaltningsförfarandets del. Med hänsyn till de växlande förhållandena i förvaltningen fann dock de sakkunniga att någon gång även mindre tungt vägande ursäkter borde kunna godtas i den mån detta kunde ske utan förnärmande av motstående intressen. De sakkunniga föreslog att återställande av försutten tid skulle kunna ske när underlåtenhet att iaktta tiden framstod som ursäktlig.

Det är inte ovanligt med påståenden om att man vid bedömningen av om en försutten tid bör återställas har att ta hänsyn till att för olika rättsområden olika tunga skäl kan tala emot återställande. Faktorer av det slaget har emellertid till viss del beaktats redan i samband med att i lagstiftningen de förekommande fristerna har getts olika längder. Därav skall man nog dock inte dra den slutsatsen att begreppet "giltig ursäkt" inte skulle kunna ges en något skiftande innebörd för olika situationer.

Frågor om vad som skall kunna godtas som giltig ursäkt för under-

låtenhet att överklaga i rätt tid har sedan de besvärssakkunniga lade fram sitt betänkande prövats i många rättsfall. Det synes knappast möjligt att i något refererat fall finna belägg för att RR skulle ha tillämpat andra värderingsnormer än HD när det gäller kravet på ursäktlighet. Här skall från de senaste decenniernas rättstillämpning i RR nämnas några fall (se angående äldre fall t.ex. SOU 1964:27 s. 646 och Ragnemalm, a.a. s. 213). Systematiska redogörelser innefattande även notisfallen i RÅ finns i femårsregistren till RÅ.

I rättsfallet RÅ 1973 ref 84 återställdes försutten tid när part visserligen klagat för sent men dock inom tid som beslutsmyndigheten felaktigt angett som tillåten besvärstid. I rättsfallet RÅ 1975 ref 33 hade beslutsmyndigheten inte gett någon besvärshänvisning men hade enligt då gällande regler i byggnadsstadga inte heller någon skyldighet att göra detta. Återställande beviljades inte. I rättsfallet RÅ 1987 ref 2 ansågs en person rätteligen ha delgetts ett beslut genom kungörelsedelgivning. Eftersom han emellertid trots ett löfte från beslutsmyndigheten inte underrättats om ärendets utgång återställdes försutten tid. I rättsfallet RÅ 1989 ref 80 återställdes försutten tid när beslutsmyndigheten inte iakttagit bestämmelserna i 5 kap. 30 § plan- och bygglagen (1987:10) angående underrättelse om eller kungörande av beslutet (klagotiden beräknades med utgångspunkt från dagen för beslutet). I rättsfallet RÅ 1991 ref 49 beviljades återställande av försutten tid när beslutsmyndigheten visserligen delgett sökanden beslutet genom kungörelse enligt 16 § delgivningslagen (1970:428) men underlåtit att tillställa sökanden en särskild underrättelse enligt 17 § andra stycket samma lag. - I fråga om praxis i allmän domstol kan hänvisas till Norstedts nya kommentar till RB, s. 32:18.

Det bör påpekas att nästan alla rättsfall i vilka återställande har beviljats avser relativt korta frister. Om man vid en femårig frist för överklagande insänder skrivelsen med överklagandet först några dagar innan fristen går ut är man naturligt nog - vid en ovanligt lång försening av postbehandlingen - i allmänhet inte lika ursäktad som när fristen endast uppgått till några veckor.

Det är ett otal skilda situationer vilka kan tänkas grunda rätt till ett återställande av en frist och i lagtext kan man knappast vara mera precis än att man anger att fristen skall ha försuttit på grund av en omständighet som utgör en giltig ursäkt.

I avsnittet om förutsättningarna för resning har sagts att man i princip bör ställa ett krav på att sökanden har ett behov av att få den extraordinära åtgärden beviljad. Kan han i stället få en ny prövning av saken till stånd bör han i första hand ha att anlita den utvägen.

När det gäller återställande av en försutten tid för överklagande m.m. synes man inte böra resonera på riktigt samma sätt. Den som har en giltig ursäkt för att han inte klagat i rätt tid bör i princip kunna få tiden för överklagande återställd utan hänsyn till alternativa

möjligheter att i stället ansöka på nytt eller dylikt (se Ragnemalm, a.a. s. 159 angående förhållandet mellan återställande och dispens).

Att inom förvaltningsrätten i många fall en ny prövning i sak kan vinnas på annat sätt än genom överklagande torde dock i det praktiska rättslivet föranleda att det extraordinära rättsmedlet inte tas i bruk lika frekvent som inom de allmänna domstolarnas område. Vad som också - i praktiken - kan utesluta ett behov av återställande av försutten tid är att en besvärsmyndighet som även är tillsynsmyndighet kan ha möjlighet att ex officio ta upp och pröva en av underordnad myndighet avgjord sak även om besvärstiden har gått ut och beslutet angående saken formellt har vunnit laga kraft.

Inte heller den omständigheten att den som begär ett återställande av tid för överklagande med all sannolikhet kommer att förlora målet även i den högre instansen bör inverka på möjligheten att få åtgärden beviljad. Annars skulle ju återställningsförfarandet kunna urarta till ett sakprövningsförfarande.

Det skall sägas att reglernas fakultativa konstruktion gör det möjligt för domstolen att beakta exempelvis en sådan omständighet som att det beslut sökanden vill överklaga verkställts på sådant sätt att återgång är omöjlig (jfr SOU 1964:27 s. 652).

Det synes tveksamt om ett beslut om avslag på en framställning bör tillmätas den verkan att beslutet hindrar en ny extraordinär prövning (jfr t.ex. notisfallet 1985 not BB 212). I allmän domstol torde varken ett avslag på en ansökan om resning eller ett avslag på en ansökan om återställande av försutten tid tillerkännas någon rättskraft. Såvitt gäller resningsfallen i RR torde det under alla omständigheter numera vara lagstiftarens mening att en ansökan inte bör avvisas av den orsaken att den överensstämmer med en tidigare gjord och ogillad ansökan (se den sedan den 1 juli 1992 gällande lydelsen av 4 a § andra stycket andra meningen lagen, 1971:289, om allmänna förvaltningsdomstolar). Frågan om avslagsbeslutens betydelse i nu angivna hänseende synes emellertid inte lämpa sig för direkt lagstiftning.

7.13 Förfarandet när fråga är om återställande av försutten tid

Liksom resning bör ett återställande inte beslutas ex officio utan endast efter ansökan. I fråga om de formella kraven på ansökningen synes man ha anledning att anlägga i huvudsak samma synpunkter som beträffande en ansökan om resning. Den prövande domstolen bör alltså på samma sätt som i dag ha en stor frihet att i en framställning till domstolen tolka in en begäran angående återställande. Det skall i detta sammanhang sägas att den domstol som i ett enskilt fall har att pröva en ansökan om återställande i ett visst fall kan ha anledning att

i stället besluta om resning.

I fråga om rätt att ansöka om återställande av försutten tid synes det räcka med en föreskrift om att ansökningen får göras av den som har försuttit tiden. Här ligger nämligen nämligen förutom kravet att avgörandet kan angripas på det ifrågavarande sättet att sökanden haft rätt att överklaga (se angående speciella situationer t.ex. rättsfallet RÅ 1984 ref 1:87).

Tiden för överklagande enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) är i flera extraordinära hänseenden speciell. Den kan som tidigare har angetts återställas utan hinder av att kretsen av besvärshänvisade här är synnerligen vid (se t.ex. Ragnemalm i Förvaltningsprocessrättens grunder, 7:e uppl., s. 136). Man kan överväga att i fortsättningen liksom vid resning begränsa rätten att göra ansökan så att en ansökan inte tillåts vara grundad uteslutande på att vederbörande är kommunmedlem.

Det synes emellertid vara otillfredsställande att den som haft rätt att överklaga men försuttit tiden för överklagande exempelvis till följd av att han fått en felaktig besvärshänvisning inte skulle ha möjlighet att göra sin rätt gällande. Det skall i detta sammanhang nämnas att i kommunala sammanhang ansökningar om återställanden bifalls i en ojämförligt större omfattning än inom andra rättsområden.

Mot den nu angivna bakgrunden synes återställandemöjligheten i fråga om tid för överklagande av kommunala beslut böra avse samtliga klagoberättigade.

För närvarande gäller ingen yttre tidsfrist för ansökan till RR om återställande av en försutten tid. I allmän domstol gäller enligt 58 kap. 12 § RB att ansökningen skall göras senast inom tre veckor efter det att förfallet upphörde och sist inom ett år från det att tiden gick ut (se om beräkningen av tidsfristerna Welamson, Rättegång VI, 2:a uppl., s. 195 och t.ex. rättsfallen NJA 1983 s. 418 och 1987 s. 455).

I RR finns det för närvarande tidsfrister varken för resningsansökan eller för ansökan om återställande. I fråga om båda rättsmedlen beaktas emellertid i viss utsträckning längre dröjsmål vid den materiella prövningen. I rättsfallet RÅ 1964 ref 19 angående återställande av försutten tid noterade sålunda RR att sökanden uppgett sig ha fått kännedom om det lagakraftvunna avgörandet den 18 juni visst år men inte gjort ansökan förrän den 31 januari påföljande år, varför man "med hänsyn till målets beskaffenhet" lämnade talan utan bifall. Det är emellertid att märka att i det berörda fallet ansökningen om återställande påverkade inte endast sökandens utan även andra personers situation (se Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, s. 145).

I avsnittet om resning har angetts att det på förvaltningsrättens område inte bör föreskrivas några frister för ansökningar om resning. Goda skäl talar för att man intar samma ståndpunkt när det gäller

återställande av försutten tid.

Beträffande handläggningen av en ansökan om återställande av försutten tid kan i allt väsentligt hänvisas till vad som sagts i fråga om resningsansökningar. Viktigt är att lägga märke till att prövningen endast avser frågan om sökanden haft en giltig ursäkt för sin underlåtenhet att agera i rätt och på grund av detta bör få tiden återställd. Prövningen avser alltså inte frågan om sökanden har rätt i sak.

Det kan nog inte uteslutas att det vid prövningen av en fråga om återställande av försutten tid kan finnas skäl att besluta om inhibition av det lagakraftvunna avgörandet. I allmänhet bör emellertid verkställighetsfrågan kunna anstå till dess att frågan om återställande har prövats.

Om en ansökan angående försutten tid för överklagande skulle beviljas, bör samtidigt en ny tid sättas ut för överklagande. Har emellertid sökanden - som är ganska vanligt - redan en gång överklagat det lagakraftvunna beslutet och fått överklagandet avvisat behöver någon ny tid för överklagande inte sättas ut. I stället kan förordnas att den domstol eller förvaltningsmyndighet som avvisat överklagandet skall ha att ta upp detta "utan hinder av att det kommit in först efter överklagandetidens utgång" eller "såsom ett i rätt tid gjort överklagande". Det tidigare avvisningsbeslutet synes i det sammanhanget inte behöva uttryckligen undanröjas. När fråga är om ett överklagande som redan gjorts till kammarrätt eller RR bör kammarrätten respektive RR kunna underlåta att utsätta ny frist och i stället omgående uppta överklagandet till prövning. Det torde inte i lag behöva sägas något om de olika alternativ som i det enskilda fallet kan erbjuda sig.

När en ansökan angående annan försutten tid skall beviljas torde det i allmänhet inte förekomma någon annan möjlighet för domstolen än att ange den tid inom vilken åtgärden får företas. I de allra flesta fall bör tiden kunna bestämmas till några få veckor.

Man torde inte helt kunna utesluta att i ett visst fall återställande bör beviljas endast partiellt (jfr rättsfallet NJA 1983 s. 772).

Det bör påpekas att en för visst mål eller ärende beviljad allmän rättshjälp gäller även vid ansökan om återställande av försutten tid men att det kan vara tveksamt om ett biträde vid sådan rättshjälp skall ha någon ersättning för själva återställningsärendet (se rättsfallet RÅ 1991 ref 28; jfr rättsfallet NJA 1974 s. 506).

7.14 Kostnaderna för en reform

Huvudförslagen i betänkandet avser en nedflyttning av beslutsfunktionen i vissa extraordinära fall från RR till kammarrätt. Genom de förslagen når man inte några direkta kostnadsminskningar. Samma

prövning som med nu gällande regler i vissa fall görs i RR skall ju enligt förslagen göras i hovrätt, och dessutom kommer några fall som i dag prövas i en enda instans att i stället prövas i två instanser.

De ekonomiska fördelarna av förslaget ligger på ett annat plan. Man har sålunda anledning räkna med att de förbättrade möjligheter att effektivt utnyttja RR:s resurser, som förslagen skall skapa, kommer att leda till en effektiviserad prejudikatbildning. En sådan utgör ett viktigt led i arbetet med att främja den totala processekonomi i samhället.

Att det skulle uppstå några direkta kostnadsökningar till följd av förslagen är föga troligt. Det rör sig sålunda om relativt få fall sett i relation till antalet andra i kammarrätt prövade fall, och det kan inte bli aktuellt att inrätta några nya tjänster vid kammarrätterna i anledning av förslagen.

Övriga förslag i betänkandet angår begränsningar av prövningen i RR samt muntligheten i RR-processen. De förslagen torde sammantaga inte ha nämnvärd betydelse ur kostnadssynvinkel.

8 Specialmotivering

8.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

11 kap. 11 §

Paragrafen upptar de grundläggande bestämmelserna om resning och återställande av försutten tid.

Den ursprungliga lydelsen innebar att beslutsfunktionen delades mellan RR och HD samtidigt som det angavs att det i lag kunde meddelas närmare bestämmelser om resning och återställande av försutten tid.

Rättegångsutredningen föreslog i betänkandet (DsJu 1986:9) Några frågor om de särskilda rättsmedlen att paragrafen skulle ändras så att det i fråga om ärende som avgjorts av annan myndighet än regeringen, HD eller RR skulle i lag kunna föreskrivas att resning och återställande av försutten tid beviljades av lägre allmän domstol än HD eller lägre allmän förvaltningsdomstol än regeringsrätten.

Med den föreslagna lydelsen åsyftade rättegångsutredningen att åstadkomma garantier mot att det i lag bestämdes t.ex. att ett avgörande av HD skulle kunna bli föremål för resning genom beslut av lägre domstol eller - i extremfall av t.ex. en kammarrätt.

När rättegångsutredningens förslag kom att genomföras så att för vissa fall beslutsfunktionen flyttades ned från HD till hovrätt intogs inte i grundlag något skydd mot lagbestämmelser angående medflyttning av beslutsfunktionen beträffande t.ex. HD-beslut (jfr prop. 1987/88:58). Däremot kom den antagna lydelsen att innefatta ett skydd mot lagbestämmelser om att nedflyttningen skedde till förvaltningsdomstol.

Egentligen kan man fråga sig om man över huvud taget behöver ha kvar någon bestämmelse i grundlag angående extraordinära rättsmedel efter det att på förvaltningssidan dessa rättsmedel fått en specialreglering. Emellertid utgör en regel i grundlag om att bestämmelser angående resning och återställande av försutten tid skall ha lagform ett välbehövligt komplement till exempelvis regeln i 11 kap. 4 § regeringsformen om att bestämmelser om rättegången skall ges genom lag.

Därmed behöver grundlagen ändras för att beslutsfunktionen be-

träffande vissa fall skall flyttas ned från RR till kammarrätt enligt vad som föreslagits i avsnittet 7.6. Det synes inte erforderligt att därvid tillskapa något grundlagsskydd mot lagstiftning som innebär t.ex. att ett beslut härrörande från allmän domstol blir föremål för resning i en förvaltningsdomstol eller vice versa.

8.2 Förslaget till lag om särskilda rättsmedel inom förvaltningsrätten

De särskilda (extraordinära) rättsmedlen - resning och återställande av försutten tid - regleras som angetts i den allmänna motiveringen i en särskild lag.

Lagen börjar med en bestämmelse om lagens tillämpningsområde (1 §). Därefter följer regler om de materiella förutsättningarna för resning (2 och 3 §§) samt en bestämmelse av vilken framgår innebörden av att resning beviljas (4 §). Bestämmelser om de materiella förutsättningarna för återställande av försutten tid tas upp i 5 §. I 6 och 7 §§ regleras frågor om ansökningar rörande en extraordinär åtgärd. Övriga bestämmelser av förfarandenatur finns i 8 och 9 §§.

Det skall sägas att några av bestämmelserna i lagen behöver hänvisa till den allmänna förvaltningsprocessrättsliga lagstiftningen. Den finns för närvarande i FPL. I betänkandet (SOU 1991:106) föreslog domstolsutredningen att den lagen skulle ersättas av en ny lag. Med beaktande av att det ännu inte föreligger något ställningstagande till frågan om det lagförslaget skall föranleda lagstiftning har hänvisningarna i den nu behandlade lagen gjorts till FPL. Skulle domstolsutredningens förslag godtas torde det inte bereda några svårigheter att anpassa hänvisningarna till den nya lagen.

1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Detta område överensstämmer med det vilket är anförtrött förvaltningsdomstolarna enligt 11 kap. 11 § regeringsformen.

Begreppet förvaltningsmyndighet har samma innebörd som i regeringsformen (jfr prop. 1973:90 s. 232). Det avgörande mot vilket en ansökan om resning riktar sig behöver dock inte vara träffat av något offentligt organ (se avsnittet 7.8).

2 §

Paragrafen upptar jämte 3 § bestämmelserna om de materiella förutsättningarna för resning. Kravet på att det skall röra sig om ett lagakraftvunnet avgörande har behandlats i avsnittet 7.8. Övriga krav enligt paragrafen har behandlats i avsnitten 7.9.2 - 7.9.7.

3 §

Paragrafen föreskriver vissa begränsningar i möjligheterna att beslut om resning under de förutsättningar som anges i 2 §. Bestämmelserna har behandlats i avsnitten 7.9.3 - 7.9.8.

Det skall sägas att begreppet "enskild" skall ha samma betydelse som i 7 § förvaltningslagen. Med "enskild" menas alltså inte bara enskilda individer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Däremot avses i princip inte organ för det allmänna, t.ex. kommuner i egenskap av expropriationssökande. Någon gång kan dock ett sådant organ ha samma ställning som en "enskild", t.ex. när ett beslut rör staten eller en kommun i egenskap av fastighetsägare (jfr prop. 1985/86:80 s. 59).

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om de olika möjligheter som erbjuder sig i samband med ett beviljande av resning. Paragrafen har behandlats i avsnittet 7.10.

5 §

Paragrafen upptar de materiella förutsättningarna för återställande av en försutten tid. Den har behandlats i avsnitten 7.11 och 7.12.

6 §

I paragrafen regleras frågor om vem som får ansöka om resning och var ansökningen görs. Av paragrafen framgår vidare att en ansökan skall vara skriftlig. Paragrafen har behandlats i avsnittet 7.10.

7 §

Paragrafen innehåller regler angående ansökningar om återställande av försutten tid. Den utgör därmed en motsvarighet till 6 § som avser resningsansökningar. Paragrafen har behandlats i avsnittet 7.13.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser om överklagande av en kammarrätts beslut angående resning eller återställande av försutten tid. Paragrafen har behandlats i avsnittet 7.6.

9 §

Beträffande handläggningen av frågor om resning eller återställande av försutten tid skall enligt paragrafen bestämmelserna i FPL tillämpas i den mån inte annat följer av lagen. Paragrafen har behandlats i avsnitten 7.10 och 7.13.

Ikraftträdande m.m.

Den föreslagna lagen kan inte träda i kraft förrän efter det att nyval till riksdagen har skett.

Särskilt med tanke på att förslagen innebär att åtskilliga ansökningar i fortsättningen skall prövas av kammarrätt och inte av Regeringsrätten behövs en bestämmelse om att de nya reglerna inte skall gälla, om en ansökan gjorts före ikraftträdandet. Sakligt sett torde emellertid de nya reglerna utan några större skillnader i sak kunna tillämpas även beträffande äldre ansökningar.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1951:442) om förhandsbesked i taxeringsfrågor

I 10 § har införts bestämmelser vilka innebär att det krävs dispens när ett förhandsbesked överklagas till RR. Förslaget har behandlats i avsnittet 7.3.1 i den allmänna motiveringen.

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

I 2 och 8 §§ har gjorts de formella ändringar som behövs för den nedflyttning av beslutsfunktionen rörande vissa extraordinära fall som har behandlats i avsnittet 7.6.

Bestämmelser om kammarrätts sammansättning när fråga är om resning eller återställande av försutten tid finns i 12 § första, femte och sjätte styckena.

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

9 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om muntlighet i RR. Den överensstämmer i huvudsak med vad domstolsutredningen i betänkandet (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet föreslog som 11 § första och andra styckena lagen om förfarandet i mål i förvaltningsdomstol och i vissa mål i allmän domstol (domstolsförfarandelagen). Endast den ändringen har gjorts att orden "länsrätt och kammarrätt" i domstolsutredningens första stycke ersatts av ordet "domstolen".

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnittet 7.4.

35 §

Paragrafen upptar grundregeln om att det behövs dispens för en prövning i RR. De undantag från detta krav som nu görs har upphävts. Motiveringen härtill finns i avsnittet 7.3.1.

I övrigt innebär ändringarna i paragrafen att de nuvarande bestämmelserna i andra stycket har flyttats till den nya 36 a §.

36 §

Ändringarna innebär att de nuvarande bestämmelserna i tredje stycket har flyttats till den nya 36 a §.

36 a §

Paragrafen handlar om begränsade dispenser (jfr 54 kap. 11 § RB). Bestämmelserna har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnittet 7.3.3.

I 37 a § görs ingen hänvisning till den nu behandlade paragrafen, eftersom det lagrummet föreslagits avskaffat (se Ds 1992:38).

36 b §

Paragrafen handlar om prövningen i RR efter det att RR prövat en prejudikatfråga med tillämpning av 36 a § och prövningen måste gå vidare. Bestämmelserna har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnittet 7.3.3.

Bilaga 1

Statistik angående de särskilda rättsmedlen

Tabell 1. Av Regeringsrätten år 1990 prövade resningsfall i vilka saken hade kunnat komma under kammarrätts prövning, om överklagande varit tillåtet

Det lagakraftvunna avgörandet meddelat av	Antal fall	Därav med tre R-råd	Antal bifall	Antal avvisade
Länsrätt	13	8	5	1
Studiestödsnämnden	1	1	0	0
Länsstyrelse	2	0	1	0
Allmänt ombud i kk-mål	2	2	1	0
Skattemyndighet	53	34	27	2
(därav ang. pensionsgrundande inkomst)	(21)	(16)	(9)	(0)
Summa	71	45	34	3

Tabell 2. Av Regeringsrätten år 1990 prövade resningsfall vilka inte ingår i tabell 1

Det lagakraftvunna avgörandet meddelat av	Antal fall	Därav med tre R-råd	Antal bifall	Antal avvisade
Regeringen	21	4	3	1
Regeringsrätten	3	1	0	0
Kammarrätt	41	27	6	2
(därav med ej pt i Regeringsrätten)	(21)	(18)	(2)	(1)
Försäkringsrätt	10	3	0	0
(därav med ej pt i Försäkringsöverdomst.)	(10)	(3)	(0)	(0)
Annat organ	15	5	2	3
Summa	90	40	11	6

Tabell 3. Av Regeringsrätten år 1990 prövade fall angående återställande av försutten tid i vilka saken kunnat komma under kammarrätts prövning, om överklagande varit tillåtet

Det lagakraftvunna avgörandet meddelat av	Antal fall	Därav med tre R-råd	Antal bifall	Antal avvisade
Länsrätt	14	12	4	0
Länsstyrelse	9	9	1	0
Kommunalt organ	19	16	15	0
Skattemyndighet	7	7	1	0
Annat organ	6	6	1	1
Summa	55	50	22	1

Tabell 4. Av Regeringsrätten år 1990 prövade fall angående återställande av försutten tid vilka inte ingår i tabell 3

Det lagakraftvunna avgörandet meddelat av	Antal fall	Därav med tre R-råd	Antal bifall	Antal avvisade
Regeringen	3	0	0	0
Kammarrätt	9	6	0	1
Statens invandrarverk	3	1	0	1
Annat organ	12	11	2	4
Summa	27	18	2	6

Anmärkningar.

Redovisningen bygger på hur Regeringsrätten kommit att företa prövningen i målet och alltså inte på hur sökanden betecknat sin ansökan. Till resningsfallen har förts 14 fall i vilka Regeringsrätten prövat såväl fråga om resning som fråga om återställande av försutten tid. I redovisningen bortses från att sökanden i vissa av fallen samtidigt har utan framgång överklagat ett beslut om avvisning av för sent inkomna besvär.

Endast sådana fall vilka redovisats i Regeringsrättens årsbok har medtagits. Till de redovisade fallen skall därför läggas ett inte obetydligt antal fall i vilka de till Regeringsrätten ingivna handlingarna ansetts vara så oklara till sin innebörd att det inte ansetts förekomma anledning att ge fallen publicitet. Till redovisningen skall också läggas sådana fall i vilka en ansökan återkallats.

Bilaga 2

Svea hovrätts beslut i de extraordinära mål vilka inkom till hovrätten år 1990

Mål angående resning

Beslutsart	Antal mål	Antal överklaganden	Antal beviljade dispenser
Bifall	82	1	0
Ej bifall	39	13	0
Totalt	121	14	0

Mål angående återställande av försutten tid

Beslutsart	Antal mål	Antal överklaganden	Antal beviljade dispenser
Bifall	4	0	0
Ej bifall	40	15	0
Totalt	44	15	0

Mål angående domvilla

Beslutsart	Antal mål	Antal överklaganden	Antal beviljade dispenser
Bifall	7	0	0
Ej bifall	11	5	0
Totalt	18	5	0

Anmärkning. Redovisningen avser endast mål vilka på dagboksbladet angetts handla om ett extraordinärt rättsmedel. Med "ej bifall" avses även avvisning och avskrivning. När ett fall prövats enligt flera institut har det hänförs endast under det som nämnts först. Av de bifallna resningsmålen avsåg 70 fall överträdelse av samma ej rätt kungjorda hastighetsbegränsning i Uppsala län.



171

172

173

174

175

176

KUNGL. BIBL.
1993-01-13
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling – en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsemas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på diesellojla. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraryrket. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
 74. Prova privat – Proving och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
 75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
 76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
 77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
 78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
 79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
 80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
 81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
 82. Genteknik – en utmaning. Ju.
 83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
 84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
 85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
 86. Ett nytt betygssystem. U.
 87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.
 88. Veterinär verksamhet – behov, organisation och finansiering. Jo.
 89. Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. S.
 90. Biobränslen för framtiden. Jo.
 91. Biobränslen för framtiden. Bilagedel. Jo.
 92. Pliktleverans. U.
 93. Svensk skola i världen. U.
 94. Skola för bildning. U.
 95. Den svenska marknaden för projekt kapital – statens nuvarande och framtida roll. N.
 96. Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Ku.
 97. Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-ekonomi. Fi.
 98. Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. S.
 99. Rådgivningen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Jo.
 100. Staten och arbetsgivarorganisationerna. Fi.
 101. Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Fö.
 102. Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar. Fi.
 103. FHU92. A.
 104. Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. M.
 105. Administrativt stöd till Försvarsmakten. Fö.
 106. Civilbefälhavarna. Fö.
 107. Kulturstöd vid ombyggnad. Ku.
 108. VAL, Organisation Teknik Ekonomi. Ju.
 109. Investeringar i arrendjordbruket och andra arrenderättsliga frågor. Ju.
 110. Information och den nya InformationsTeknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. Ju.
 111. Den framtida skogsvårdsorganisationen. Jo.
 112. Administrationen i kanslihuset. Klara administrationen – Bilaga. Fi.
 113. Lag om företagsrekonstruktion. Ju.
 114. Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. K.
 115. Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning. K.
 116. Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. A.
 117. Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. Jo.
 118. Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. S.
 119. Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklingsmöjligheter. Jo.
 120. Allmänna arvsfonden. S.
 121. Vissa mervärdesskattefrågor. Fi.
 122. Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier. U.
 123. Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad. A.
 124. Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. UD.
 125. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animaliesektorn. Jo.
 126. Swedish Environmental Debt. M.
 127. Boverket – uppgifter och verksamhet. Fi.
 128. Kommunal uppdragsverksamhet. C.
 129. Merkostnader vid sjukdom och handikapp. S.
 130. Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden. C.
 131. Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. Ju.
 132. Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. Fö.
 133. Mottagandet av asylsökande och flyktingar. Ku.
 134. Handlingsoffentlighet hos kommunala företag. C.
 135. Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader. M.
 136. Svenskt fiske – nuläge och utvecklingsmöjligheter. Jo.
 137. Arkeologi och exploatering. Ku.
 138. Några frågor angående Regeringsrätten. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Bistånd under omprövning. Översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Moçambique. [124]

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
Genteknik – en utmaning. [82]
Aktiebolagslagen och EG. [83]
Ersättning för kränkning genom brott. [84]
VAL, Organisation Teknik Ekonomi. [108]
Investeringar i arrendjordbruket och andra arrenderättsliga frågor. [109]
Information och den nya Informations Teknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. [110]
Lag om företagsrekonstruktion. [113]
Grovt Rattfylleri och Sjöfylleri. [131]
Några frågor angående Regeringsrätten. [138]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]
Försvarsmaktens hälso- och sjukvård. [101]
Administrativt stöd till Försvarsmakten. [105]
Civilbefälhavarna. [106]
Frivillig verksamhet för totalförsvaret – ett mål- och resultatperspektiv. [132]

Socialdepartementet

Psyiskt stördas situation i kommunerna
– en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrinen i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrinen och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
Psyiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]
Bostadsbidrag – enklare – rättvisare – billigare. [89]
Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m. [98]
Arvoden för vård hos privatpraktiserande läkare. [118]
Allmänna arvsfonden. [120]
Merkostnader vid sjukdom och handikapp. [129]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]
Malmöregionens trafiksystem. Överenskommelse om åtgärder i trafikens infrastruktur. [114]
Kontroll i konkurrens – avveckling av AB Svensk Bilprovnings monopol på kontrollbesiktning. [115]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattnings av vissa naturaförmåner m.m. [57]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]
Sparar vi för lite? Hushållssparandet i samhälls-
ekonomin. [97]
Staten och arbetsgivarorganisationerna. [100]
Myndigheternas förvaltningskostnader
– budgetering av pris- och löneförändringar. [102]
Administrationn i kanslihuset.
Klara administrationen – Bilaga. [112]
Vissa mervärdesskattfrågor. [121]
Boverket – uppgifter och verksamhet. [127]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens
villkor
i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv
och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig
yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraryrket. [59]
Ett nytt betygssystem. [86]
Pliktleverans. [92]
Svensk skola i världen. [93]
Skola för bildning. [94]
Social bakgrund – studiestöd och övergång till
högre studier. [122]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande.
[76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och
livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabilie-
sektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska
produktionen. [87]
Veterinär verksamhet – behov, organisation och
finansiering. [88]
Biobränslen för framtiden. [90]
Biobränslen för framtiden. Bilagedel. [91]
Rådgivningen inom jordbruket och
trädgårdsnäringen. [99]

Den framtida skogsvårdsorganisationen. [111]
Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av
ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln. [117]
Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklings
möjligheter. [119]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och
livsmedelsindustri för EG – förslag om animalie-
sektorn. [125]
Svenskt fiske – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling – en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]
FHU92 [103]
Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft. [116]
Ett hav av möjligheter – AMU-Gruppen på väg mot
2000-talets utbildningsmarknad. [123]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]
Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [96]
Kulturstöd vid ombyggnad. [107]
Mottagandet av asylsökande och flyktingar. [133]
Arkeologi och exploatering. [137]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och
SMP i europaperspektiv. [74]
Den svenska marknaden för projektkapital – statens
nuvarande och framtida roll. [95]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrförmer för barn- och
ungdomspolitik. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västverige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]
Kommunal uppdragsverksamhet. [128]
Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och
spel i framtiden. [130]
Handlingsoffentlighet hos kommunala företag. [134]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]
Vår uppgift efter Rio – svensk handlingsplan inför 2000-talet. [104]
Swedish Environmental Debt. [126]
Miljöskadeförsäkring och handräckningskostnader. [135]
-

