

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-03-07

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, f.d. justitierådet Inger Nyström och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 3 februari 2005 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i äktenskapsbalken,
3. lag om ändring i föräldrabalken,
4. lag om ändring i jordabalken,
5. lag om ändring i miljöbalken,
6. lag om ändring i brottsbalken,
7. lag om ändring i utsökningsbalken,
8. lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,
9. lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,
10. lag om ändring i patentlagen (1967:837),
11. lag om ändring i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål,
12. lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.,
13. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
14. lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister,
15. lag om ändring i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,
16. lag om ändring i lagen (1976:839) om Statens va-nämnd,
17. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),

18. lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning,
19. lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden,
20. lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20),
21. lag om ändring i skuldsaneringslagen (1994:334),
22. lag om ändring i lagen (1994:831) om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt,
23. lag om ändring i sjölagen (1994:1009),
24. lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450),
25. lag om ändring i lagen (1996:242) om domstolsärenden,
26. lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorerna John Ahlberk och Tobias Eriksson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Det nu remitterade förslaget till ändringar i rättegångsbalken m.fl. lagar är ett led i det sedan flera år pågående arbetet med syfte att utveckla och modernisera domstolsväsendet. I detta arbete har skett en kontinuerlig anpassning av det processrättsliga regelverket för att möta de krav som samhället ställer på domstolsväsendet. Det övergripande målet för förändringsarbetet är att domstolarna skall meddela rättssäkra avgöranden i nom rimlig tid. Erfarenheterna av det hittills genomförda reformarbetet bedöms vara goda. Även för det fortsatta arbetet är utgångspunkten att rättegångsförfarandet, med beaktande av kraven på förutsebarhet och rättssäkerhet, skall kunna anpassas till behoven i de enskilda fallen. Vidare är det en strävan att ta till vara de tekniska hjälpmedel som utvecklats för att göra processen i allmän domstol så effektiv och ändamålsenlig som möjligt.

Den funktionsfördelning som råder mellan de olika nivåerna i domstolsorganisationen, med tyngdpunkten i rättskipningen i första instans, markeras ytterligare, bl.a. genom att hovrätternas verksamhet i huvudsak, i syfte att rätta eventuella felaktigheter, koncentreras på en granskning av de tingsrättsavgöranden som överklagas.

I sak innebär förslaget bl.a. vidgad tillämpning av systemet med prövningstillstånd i hovrätt, ökad användning av videokonferens och av ljud- och bildupptagning under rättegången för dokumentation av bevisning samt ökade möjligheter att åberopa skriftliga berättelser. I överinstanserna skall bevisningen i princip förebringas genom ljud- och bildupptagningar från rättegången i tingsrätten. Förslaget innebär alltså i vissa delar en fortsatt uppmjukning av de för rättegången i de allmänna domstolarna grundläggande principerna om muntlighet och omedelbarhet.

Lagrådet har inga invändningar mot den principiella inriktningen i förslaget. Det får i huvudsak ses som ett nödvändigt led i den reformering av domstolsväsendet som samhällsutvecklingen påkallar. Lagrådet vill emellertid starkt understryka att det är helt avgörande för att domstolsväsendet skall kunna motsvara kraven på rättssäkra avgöranden inom rimlig tid att tillräckliga resurser ställs till domstolarnas förfogande. I det sammanhanget vill Lagrådet särskilt framhålla – med den ytterligare markering av tyngdpunkten i rättskipningen i första instans som förslaget innebär – att tingsrätterna måste ges förutsättningar att leva upp till de mycket höga krav på kompetens och kvalitet som förslaget förutsätter för att domstolsväsendet skall kunna motsvara samhällets förväntningar.

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

2 kap. 4 §

Enligt tredje stycket i paragrafens gällande lydelse skall hovrätten vid behandling av frågor om prövningstillstånd bestå av tre lagfarna domare. I det remitterade förslaget behålls denna bestämmelse som en huvudregel men det föreslås att en lagfaren domare skall få meddela prövningstillstånd som inte är begränsat till en viss del av målet, om frågan är enkel.

Det förefaller principiellt något tveksamt att ha en sammansättningsregel som är beroende av att beslutet får ett visst innehåll. Tillstånd skall enligt förslaget få meddelas men inte vägras av en domare. Vid en prövning av tre domare är det dessutom så att en domare som vill bevilja prövningstillstånd blir överröstad av två domare som inte vill meddela prövningstillstånd. Härtill kommer den oklarhet som i viss mån vidlåder kravet att frågan om prövningstillstånd skall vara enkel.

Med hänsyn till det anförda får enligt Lagrådets mening övervägande skäl anses tala mot att införa något undantag från den nuvarande regeln att frågan om prövningstillstånd skall prövas av tre domare. Däremot kan det vara lämpligt att – när det föreligger några års erfarenhet av tillämpning av de nya tillståndsgrunderna i 49 kap. 14 § – överväga en övergång till de beslutförhetsregler som gäller i kamrarrätt, dvs. att beslut fattas av två domare om dessa är ense och att annars en tredje tillkallas (se 12 § femte stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

49 kap. 12 – 14 §§

Systemet med prövningstillstånd i hovrätt är enligt gällande rätt i huvudsak begränsat till dispositiva tvistemål rörande mindre värden och brottmål där den tilltalade inte dömts till annan påföljd än böter samt vissa domstolsärenden.

Enligt det remitterade förslaget utsträcks kravet på prövningstillstånd i hovrätt till i princip alla kategorier av tvistemål utom familjemål samt till domstolsärenden. Bestämmelserna om prövningstillstånd i brottmål berörs inte av det nu framlagda förslaget.

Syftena med en vidgad tillämpning av prövningstillstånd i hovrätt är att stärka garantierna för riktiga domstolsavgöranden och möjliggöra en snabbare handläggning och ett effektivare utnyttjande av resurserna. Hovrättens kontrollerande funktion sätts i fokus.

Lagrådet har inget att erinra mot de allmänna utgångspunkterna för reformen i denna del. Det kan också antas att de föreslagna ändringarna tjänar angivna syften, men någon säker bedömning av de samlade effekterna av reformen kan knappast göras förrän man samlat erfarenheter från en omfattande praktisk tillämpning av de nu föreslagna bestämmelserna.

Förslaget innefattar även en komplettering av de nu gällande grunderna för prövningstillstånd i hovrätt. Utöver prövningstillstånd i ändringsfall, prejudikatfall och extraordinära fall skall prövningstillstånd även beviljas om det inte utan att prövningstillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till, s.k. granskningsfall.

De skäl som anförts för kompletteringen synes välgrundande. Förslaget innebär emellertid att grunderna för prövningstillstånd i kammarrätt, vilka utformats efter mönster av och är likalydande med motsvarande bestämmelser för hovrätt, inte längre kommer att överensstämma med dessa. Detta är enligt Lagrådets mening inte en lämplig ordning och olägenheterna blir särskilt påtagliga när man i en och samma domstol, som i Miljööverdomstolen, måste tillämpa än det ena än det andra regelsystemet, beroende på vilken kategori av mål som handläggs (23 kap. 2 § miljöbalken i föreslagen lydelse). Lagrådet vill därför understryka vikten av att man, så snart tillräcklig erfarenhet vunnits av tillämpning av de nya bestämmelserna för prövningstillstånd i hovrätt, överväger motsvarande bestämmelser för kammarrätt med sikte på en koordinering av de båda regelsystemen.

I 49 kap. 12 § slås som en huvudregel för hovrättens prövning av tingsrätts dom eller beslut fast, att för sådan krävs prövningstillstånd, om inte annat är föreskrivet.

I 49 kap. 13 § kommer därefter en föreskrift med begränsande innehåll. En logisk uppbyggnad av ett undantag från vad som sägs i 12 § skulle vara, att prövningstillstånd inte krävs i visst angivet fall. Den föreslagna paragrafen anvisar på frågan om undantag emellertid att prövningstillstånd krävs endast i vissa angivna situationer. Läsningen av bestämmelsen kan på detta sätt endast e contrario leda till den avsedda slutsatsen, att i samtliga övriga brottmål inte krävs prövningstillstånd. Någon tveksamhet torde i och för sig inte uppkomma men regleringen brister i klarhet och medger inte att den läses löpande.

Mot bakgrund av vad nu sagts vill Lagrådet föreslå, att första stycket av 13 § formuleras på följande sätt:

”För att hovrätten skall pröva tingsrättens dom i brottmål, såvitt avser annat än enskilt anspråk, krävs inte prövningstillstånd i andra fall än då den tilltalade genom domen

1. som enda påföljd ådömts böter, eller
2. frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader.”

49 kap. 14 a §

I paragrafen som är ny föreslås bestämmelser om partiellt prövningstillstånd i hovrätt. Enligt det föreslagna första stycket får prövningstillstånd begränsas till att gälla en viss del av en dom eller ett slutligt beslut, om utgången i den delen inte kan påverka andra delar av det överklagade avgörandet.

Enligt 54 kap. 11 § första stycket får prövningstillstånd i Högsta domstolen begränsas till att gälla en viss del av målet. I avvaktan på att prövning sker i enlighet med ett begränsat prövningstillstånd får Högsta domstolen enligt paragrafens andra stycke förklara frågan om meddelande av prövningstillstånd i målet i övrigt vilande.

Enligt Lagrådets mening bör bestämmelserna om partiellt prövningstillstånd i hovrätten kunna bli mer flexibla och därmed mer ändamålsenliga än i det remitterade förslaget om de utformas med 54 kap. 11 § som förebild. Frågan bör bli föremål för överväganden i den fortsatta beredningen.

Om 49 kap. 14 a § utgår ur förslaget föranleder det följdändringar i 2 kap. 4 § rättegångsbalken, 23 kap. 2 § miljöbalken och 39 § lagen om domstolsärenden.

Det kan tilläggas att vad som i remissen anförs som argument mot 54 kap. 11 § som en förebild förefaller att i huvudsak endast avse dessa bestämmelsers tillämpning i fråga om prejudikatfrågedispens. Även enligt Lagrådets mening saknas det anledning att för hovrätten införa bestämmelser som direkt avser partiellt prövningstillstånd begränsat till en prejudikatfråga.

56 kap. 6 a §

I den gällande 56 kap. 10 § sägs att om prövningstillstånd behövs och motparten har hörts angående överklagandet, skall Högsta domstolen sedan skriftväxlingen avslutats besluta om sådant tillstånd skall meddelas. I en andra mening i samma paragraf sägs att när det finns skäl för det, får frågan tas upp utan att skriftväxling har skett.

När det gäller frågan om prövningstillstånd i Högsta domstolen är huvudregeln att sådana får avgöras av en ledamot. I praktiken avgörs också mer än nittio procent av de mål där prövningstillstånd krävs av en ledamot utan att någon skriftväxling skett med klagandens motpart. I de mål som kan inrymma en prejudikatfråga eller eljest synnerliga skäl till prövning av målet avgörs frågan om prövningstillstånd av tre ledamöter. En fråga om prövningstillstånd kan även avgöras av två ledamöter.

I lagrådsremissen föreslås att 10 § skall upphävas och att en ny paragraf med i sak samma innehåll skall införas, 6 a §. Formuleringen av denna paragraf överensstämmer med motsvarande föreslagna bestämmelser i 51 kap. 7 a § första stycket och 52 kap. 6 a § första stycket. Överensstämmelsen kan sägas tala för de föreslagna ändringarna i 56 kap. Att enbart av denna anledning dels upphäva en paragraf, dels införa en a-paragraf framstår dock som ett överdrivet

nit. Att huvuddelen av de till Högsta domstolen inkomna överklagade kan bedömas sakna intresse för domstolens prejudikatbildande verksamhet och därför hanteras med stöd av 10 § andra meningen bör inte heller tillåtas rubba den ordning som – främst med hänsyn till sagda verksamhet – byggts upp i 56 kap.

Lagrådet avstyrker därför den nu föreslagna ändringen.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

Lagrådet erinrar om vad som vid 49 kap. 12 – 14 §§ rättegångsbalken anförts om 23 kap. 2 § miljöbalken.

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

Lagrådet lämnar de i sekretesslagen föreslagna ändringarna utan erinran.

I 15 kap. 7 § sekretesslagen finns vissa bestämmelser om överklagande av beslut varigenom enskild vägrats att få ta del av allmän handling. Har ett sådant beslut meddelats av tingsrätt överklagas det till hovrätt. Härvid gäller krav på prövningstillstånd, vilket följer av hänvisningen i paragrafens andra stycke till bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av beslut.

Enligt Lagrådets mening bör vid den fortsatta beredningen belysas vad denna hänvisning innebär i förhållande till de nya bestämmelserna om prövningstillstånd i 49 kap. 12 och 13 §§ rättegångsbalken.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.