

Regeringens proposition

2008/09:117



Sammansättningsreglerna för Högsta domstolen och
Regeringsrätten

Prop.
2008/09:117

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 februari 2009

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att de lagstadgade kraven på att Högsta domstolen och Regeringsrätten ska vara indelade i avdelningar tas bort. I stället överläts åt domstolarna att besluta om indelning i avdelningar.

Vidare föreslås förändringar av sammansättningsreglerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten. Sammansättningen med fem ledamöter förbehålls prövning i sak av sådana frågor som utgör domstolarnas centrala rättskipande uppgifter. I övriga fall ska det enligt förslaget överlämnas åt domstolarna att för varje mål eller ärende besluta sammansättningen. Regeln om halvt plenum för Högsta domstolen tas bort. Därutöver anpassas sammansättningsreglerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten så att de blir mer likartade.

Förslagen väntas leda till ökad effektivitet. Till följd av detta kan domstolarna ägna mer tid åt prejudikatbildning.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden.....	14
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.....	15
3	Ärendet och dess beredning.....	16
4	Nuvarande ordning.....	17
4.1	Indelningen av Högsta domstolen och Regeringsrätten i avdelningar.....	17
4.2	Sammansättningsregler för Högsta domstolen.....	17
4.3	Sammansättningsregler för Regeringsrätten.....	19
5	Behovet av en översyn.....	21
6	Överväganden och förslag.....	22
6.1	Indelningen av Högsta domstolen och Regeringsrätten i avdelningar.....	22
6.2	Mer flexibla sammansättningsregler.....	23
6.3	Vissa övriga frågor om sammansättningen.....	35
7	Ikraftträdande m.m.	38
8	Konsekvenser.....	39
9	Författningskommentar.....	39
9.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	39
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	44
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden.....	49
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.....	49
Bilaga 1	Sammanfattningen i promemorian Sammansättningsreglerna i Högsta domstolen och Regeringsrätten (Ds 2008:50).....	50
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	51
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser.....	61
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	62
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	74
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 12 februari 2009.....	75

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
3. lag om ändring i lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden,
4. lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken¹

dels att i 3 kap. 2 och 8 §§, 10 kap. 20 §, 11 kap. 5 §, 14 kap 7 a §, 19 kap. 11 §, 21 kap. 2 §, 58 kap. 12 §, rubriken till 3 kap. och rubriken närmast före 54 kap. orden ”högsta domstolen” ska bytas ut mot ”Högsta domstolen”,

dels att nuvarande 3 kap. 5 och 6 §§ ska betecknas 3 kap. 6 och 5 §§,

dels att 3 kap. 4 §, de nya 3 kap. 5 och 6 §§ samt 3 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 5 a, 5 b och 6 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §²

Högsta domstolen *består av* fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden *skall* vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Regeringen förordnar ett av justitieråden att vara domstolens ordförande.

Högsta domstolen *skall* vara *delad* i två eller flera avdelningar. *Avdelningarna är lika behöriga att ta upp mål som Högsta domstolen handlägger.*

Högsta domstolens ordförande är även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det justitieråd som regeringen förordnar.

I Högsta domstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Regeringen förordnar ett av justitieråden att vara *Högsta domstolens* ordförande.

Högsta domstolen *får* vara *indelad* i avdelningar. *Om Högsta domstolen är indelad i avdelningar, är Högsta domstolens ordförande även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det justitieråd som regeringen förordnar.*

¹ Senaste lydelse av

3 kap. 2 § 1974:573

3 kap. 8 § 1985:934

10 kap. 20 § 1987:747

11 kap. 5 § 1987:747

14 kap. 7 a § 1987:747

21 kap. 2 § 1987:747

58 kap. 12 § 1988:1451.

² Senaste lydelse 2003:1149. Ändringen innebär bl.a. att femte stycket upphävs.

Justitieråden indelas till tjänstgöring på avdelningarna för viss tidsperiod enligt de grunder som Högsta domstolen beslutar.

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, får den som avgått med ålderspension från sin tjänst som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd skall även tillämpas på ersättare.

6 §

En avdelning av Högsta domstolen är domför med fem ledamöter. Fler än sju ledamöter får inte sitta i rätten.

Om prövningen är enkel, är avdelningen domför med tre ledamöter vid prövning av

1. frågor om häktning och reseförbud som avses i 55 kap. 8 § andra stycket tredje meningen,

2. ansökningar om resning eller återställande av försutten tid,

3. klagan över domvilla,

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, får den som har avgått med ålderspension från sin tjänst som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska även tillämpas på ersättare.

5 §³

Rätten ska, om inte annat följer av andra stycket eller 5 a § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta domstolen,

2. mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans,

3. mål där talan har väckts i hovrätt och överklagande har skett till Högsta domstolen,

4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman,

5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel, och

6. ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Om en framställning i ett mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad, får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter när dom i målet meddelas utan att stämning har utfärdats.

³ Senaste lydelse av tidigare 6 § 2005:195.

4. frågor om återförvisning av mål till hovrätt,

5. frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt, eller

6. frågor om avvisning av en ansökan eller klagan som har getts in omedelbart till Högsta domstolen men som domstolen inte skall pröva som första instans.

Om en framställning i ett mål som skall tas upp omedelbart av Högsta domstolen inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad, är avdelningen domför med tre ledamöter när dom i målet meddelas utan att stämning har utfärdats.

En avdelning är domför med en ledamot vid avslag på eller avvisning av en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla, om

1. Högsta domstolen tidigare beträffande samma avgörande har avslagit en ansökan eller klagan från samma sökande eller klagande, och

2. sökanden eller klaganden inte anför något nytt som är av betydelse för prövningen av ansökningen eller klagan.

Frågor om prövningstillstånd i Högsta domstolen får avgöras av en ledamot. Fler än tre ledamöter får inte delta. Frågor om prövningstillstånd som har förklarats vilande enligt 54 kap. 11 § andra stycket avgörs dock av de ledamöter som prövar målet.

En avdelning är domför med en ledamot vid prövning av

1. frågor om avskrivning av mål efter återkallelse eller efter det att ett överklagande har förfallit,

2. frågor om avvisning av ett överklagande hos Högsta domstolen,

3. frågor om förening av mål enligt 14 kap. 7 a §,

När Högsta domstolen avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

4. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §,

5. frågor som avses i 55 kap. 8 § andra stycket första och andra meningarna, eller

6. en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla när ansökningen eller klagan inte innefattar laga skäl för den begärda åtgärden eller det annars är uppenbart att den är ogrundad.

5 a §

I andra fall än sådana som avses i 5 § beslutar Högsta domstolen för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt,

2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt, och

3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §.

5 b §

Fler än sju ledamöter får inte ingå i rätten, om inte annat följer av 6 §.

5 §

Finner någon av Högsta domstolens avdelningar vid överläggning till dom eller beslut att den mening som råder på avdelningen avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Högsta domstolen, får avdelningen besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet skall avgöras av Högsta domstolen i dess helhet eller med nio ledamöter. Sådant

6 §⁴

Om det vid överläggning till dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Högsta domstolen, får rätten besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av Högsta domstolen i dess helhet. Ett sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse

⁴ Senaste lydelse av tidigare 5 § 1996:157.

beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller viss fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet *eller med nio ledamöter. Vid prövning med nio ledamöter skall målet eller frågan hänskjutas till avgörande av domstolen i dess helhet, om minst tre av de nio ledamöterna begär detta.*

Om det i *särskilda, för avdelningen kända* domar eller beslut, *på olika tider* har gjort sig gällande mot varandra stridande åsikter i fråga om viss rättsgrundsats eller lagtolkning *inom Högsta domstolen*, gäller första stycket första meningen endast om *avdelningen* finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

Första stycket gäller inte mål som angår den som är häktad eller mål som annars enligt särskild föreskrift kräver ett skyndsamt avgörande, om målet inte utan menlig tidsutdräkt kan avgöras av Högsta domstolen i dess helhet *eller med nio ledamöter.*

När ett mål eller en fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet, *skall, om laga hinder inte möter, alla justitieråden* delta i avgörandet.

för rättstillämpningen att målet eller *en* viss fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet.

Om det i *olika* domar eller beslut *av Högsta domstolen* har gjort sig gällande mot varandra stridande åsikter i fråga om *en* viss rättsgrundsats eller lagtolkning, gäller första stycket första meningen endast om *rätten* finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

Första stycket gäller inte mål som angår den som är häktad eller mål som annars enligt särskild föreskrift kräver ett skyndsamt avgörande, om målet inte utan menlig tidsutdräkt kan avgöras av Högsta domstolen i dess helhet.

När ett mål eller en fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet *ska alla justitieråd som inte har förhinder* delta i avgörandet.

6 a §

Om rätten består av fler än två ledamöter och en av dessa får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

7 §⁵

När *en avdelning* behandlar ansökan om resning eller klagan över domvilla i ett mål som

När *Högsta domstolen* behandlar *en* ansökan om resning eller *en* klagan över domvilla i ett mål som

⁵ Senaste lydelse 1994:1034.

avgjorts av Högsta domstolen, får inte någon ledamot som deltagit i det tidigare avgörandet *tjänstgöra på avdelningen*, om tillräckligt antal ledamöter ändå finns *att tillgå* inom domstolen.

har avgjorts av Högsta domstolen, får inte någon ledamot som deltagit i det tidigare avgörandet *ingå i rätten*, om *ett* tillräckligt antal ledamöter ändå finns *tillgängligt* inom domstolen.

Prop. 2008/09:117

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Prop. 2008/09:117

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹

dels att i 3 och 7 §§ ordet ”regeringsrätten” ska bytas ut mot ”Regeringsrätten”,

dels att 4–6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 4 b, 4 c och 5 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

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

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

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 §

Föreslagen lydelse

4 §²

Regeringsrätten får vara indelad i avdelningar. Om Regeringsrätten är indelad i avdelningar, är Regeringsrättens ordförande även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det regeringsråd som regeringen förordnar.

4 a §³

Rätten ska, om inte annat följer av andra och tredje styckena eller 4 b § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Regeringsrätten,

2. mål där Regeringsrätten är första domstolsinstans,

3. mål som avses i 35 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), och

4. mål om resning eller återställande av försutten tid, om prövningen inte är enkel.

I mål som avses i första stycket är rätten domför med fyra ledamöter om tre av dessa är ense om slutet.

¹ Senaste lydelse av 3 § 1996:156.

² Senaste lydelse 1981:1092. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

³ Senaste lydelse 1998:373.

förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Har regeringsrätten tidigare avslagit en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande 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.

Vid prövning av talan mot ett beslut där ett överklagande har avvisats såsom för sent inkommet samt vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med ett regeringsråd.

Frågor om prövningstillstånd får avgöras av ett regeringsråd. Fler än tre regeringsråd får inte delta. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd.

I mål om rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter om det är fråga om att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är enkel.

När Regeringsrätten avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

4 b §

I andra fall än sådana som avses i 4 a § beslutar Regeringsrätten för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i kammarrätt, och

2. överklagade beslut enligt vilka ett överklagande har avvisats som för sent inkommet.

4 c §

Fler än sju ledamöter får inte ingå i rätten, om inte annat följer av 5 §.

5 §

Finner avdelning vid överläggning till avgörande av mål, att den mening som råder på avdelningen avviker från rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av regeringsrätten, får avdelningen förordna, att målet eller, om det kan ske, endast viss fråga i målet skall avgöras av regeringsrätten i dess helhet. Sådant förordnande får också meddelas, om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller viss fråga avgöres av regeringsrätten i dess helhet.

Har i olika avgöranden av regeringsrätten kommit till uttryck mot varandra stridande åsikter i fråga om viss rättsgrundsats eller lagtolkning, äger första stycket tillämpning endast om avdelningen finner att den rådande meningen avviker från det senast meddelade avgörandet.

När mål avgöres av regeringsrätten i dess helhet, skall alla ledamöterna deltaga i avgörandet, om ej laga hinder möter.

Om det vid överläggning till dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Regeringsrätten, får rätten besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av Regeringsrätten i dess helhet. Ett sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller en viss fråga avgörs av Regeringsrätten i dess helhet.

Om det i olika domar eller beslut av Regeringsrätten har kommit till uttryck mot varandra stridande åsikter i fråga om en viss rättsgrundsats eller lagtolkning, gäller första stycket första meningen endast om rätten finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

När ett mål eller en fråga avgörs av Regeringsrätten i dess helhet ska alla regeringsråd som inte har förhinder delta i avgörandet.

5 a §

Om rätten består av fler än två ledamöter och en av dessa får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

När *avdelning* behandlar ansökan om resning i *något av regeringsrätten avgjort* mål eller ärende, får *ledamot, som* deltagit i det tidigare avgörandet, *ej tjänstgöra på avdelningen*, om *domfört* antal ledamöter ändå är *att tillgå* inom domstolen.

När *Regeringsrätten* behandlar *en* ansökan om resning i *ett* mål eller ärende *som har avgjorts av Regeringsrätten*, får *inte någon ledamot som* deltagit i det tidigare avgörandet *ingå i rätten*, om *ett tillräckligt* antal ledamöter ändå *finns tillgängligt* inom domstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden

Prop. 2008/09:117

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

2 §¹

Om det finns särskild anledning, ska regeringen, innan den avgör ett nådeärende, inhämta ett yttrande från Högsta domstolen eller, i mål där regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är sista instans, från Regeringsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

¹ Senaste lydelse 1981:1089.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:304) om
rättsprövning av vissa regeringsbeslut

Prop. 2008/09:117

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2009.

I en skrivelse som kom in till Justitiedepartementet i december 2002 lämnade Högsta domstolen ett antal förslag till förändringar av sammansättningsreglerna i 3 kap. rättegångsbalken (Dnr Ju2002/9204/DOM). Förslagen har lett till lagstiftning (prop. 2004/05:63, bet. 2004/05:JuU26, rskr. 2004/05:185). I skrivelsen anförde Högsta domstolen att det på sikt borde övervägas om sammansättningsreglerna kan utformas så att Högsta domstolen själv får bedöma det enskilda målets beskaffenhet och på grundval av detta avgöra vilken sammansättning som ska användas. I en senare skrivelse, som kom in till Justitiedepartementet i februari 2004, har Högsta domstolen föreslagit att kravet i rättegångsbalken på att Högsta domstolen ska vara indelad i minst två avdelningar avskaffas (Dnr Ju2004/1128/DOM).

Regeringsrätten har i en framställning som kom in till Justitiedepartementet i september 2003 lämnat förslag till vissa ändringar i de sammansättningsregler som gäller för Regeringsrätten. Innebörden av förslagen är dels att Regeringsrätten i vissa fall ska kunna pröva frågan om att bevilja prövningstillstånd i kammarrätt med tre ledamöter, dels att Regeringsrätten i vissa fall ska kunna pröva frågor om prövningstillstånd i Regeringsrätten med fler än tre ledamöter (Dnr Ju2003/7157/DOM).

Med anledning bl.a. av framställningarna från Högsta domstolen och Regeringsrätten remitterade Justitiedepartementet i juli 2008 promemorian Sammansättningsreglerna i Högsta domstolen och Regeringsrätten (Ds 2008:50). I promemorian görs en allmän översyn av avdelningsindelningen och sammansättningsreglerna för både Högsta domstolen och Regeringsrätten.

Promemorians sammanfattning och lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena har gjorts inom Justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Dnr Ju2008/5810/DOM).

I denna proposition behandlas förslagen i promemorian.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 januari 2009 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran.

I förhållande till lagrådsremissens lagförslag har några redaktionella ändringar gjorts.

4.1 Indelningen av Högsta domstolen och Regeringsrätten i avdelningar

Huvuddragen av domstolarnas organisation ska föreskrivas i lag (11 kap. 4 § regeringsformen).

I 3 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken (RB) anges det lägsta antal ledamöter som ska finnas i Högsta domstolen. Detta antal har under senare år successivt minskats, från tjugofem till dagens fjorton (prop. 1971:45, 1974:573, 1993/94:190, 1995/96:116 och 2003/04:23). I Högsta domstolen tjänstgör för närvarande sexton justitieråd, varav två är fast indelade för tjänstgöring i Lagrådet.

I 3 kap. 4 § tredje stycket RB föreskrivs att Högsta domstolen ska vara indelad i två eller flera avdelningar. Indelningen i avdelningar härrör från tiden före rättegångsbalken och tillkom vid en tidpunkt då Högsta domstolen hade stora målbalanser. Genom avdelningsindelningen tillförsäkrades att inte alltför många ledamöter togs i anspråk vid respektive måls avgörande. Arbetet inom Högsta domstolen kunde därigenom effektiviseras.

Regeringsrätten ska enligt 3 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) bestå av minst fjorton regeringsråd. Liksom i fråga om Högsta domstolen har minimiantalet successivt minskat under senare år (prop. 1993/94:190 och 1995/96:116). För närvarande tjänstgör tjugoregeringsråd i Regeringsrätten. Av dessa är två fast indelade för tjänstgöring i Lagrådet.

Av 4 § första stycket LAFD framgår att Regeringsrätten ska vara indelad i två eller flera avdelningar.

Möjligheten för Högsta domstolen och Regeringsrätten att besluta om indelning i fler än två avdelningar har inte utnyttjats under senare år.

4.2 Sammansättningsregler för Högsta domstolen

Bestämmelser om Högsta domstolens sammansättning finns i 3 kap. RB.

Som framgår av föregående avsnitt ska Högsta domstolen vara indelad i två eller flera avdelningar. Hur en avdelning ska vara sammansatt regleras i 3 kap. 6 § RB. Paragrafen har genomgått ett flertal förändringar under senare år (prop. 1988/89:78, prop. 1995/96:116 och prop. 2004/05:63).

Enligt paragrafens första stycke är en avdelning domför med fem ledamöter. Fler än sju ledamöter får inte sitta i rätten. Från huvudregeln om minst fem ledamöter görs dock flera undantag som medger ett lägre antal ledamöter.

Om prövningen är enkel, är avdelningen enligt andra stycket i samma paragraf domför med tre ledamöter vid prövning av frågor om häktning och reseförbud som avses i 55 kap. 8 § andra stycket tredje meningen RB samt vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid eller klagan över domvilla. Detsamma gäller frågor om

återförvisning av mål till hovrätt, frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt och frågor om avvisning av en ansökan eller klagan som har getts in omedelbart till Högsta domstolen men som domstolen inte ska pröva som första instans. Bestämmelsen anger den minsta tillåtna sammansättningen. Avdelningen kan alltså i de nu angivna fallen bestå av upp till sju ledamöter. Skulle prövningen inte vara enkel, gäller huvudregeln om minst fem och högst sju ledamöter.

Ytterligare en situation när en avdelning i Högsta domstolen är domför med tre ledamöter tas upp i 3 kap. 6 § tredje stycket. Det gäller när en framställning i ett mål som ska tas upp omedelbart av Högsta domstolen inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad och Högsta domstolen därför meddelar dom utan att stämning har utfärdats.

Har Högsta domstolen tidigare avslagit en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla från samma sökande beträffande samma avgörande och anför sökanden eller klaganden inget nytt som är av betydelse för prövningen av ansökningen eller klagan, är avdelningen enligt fjärde stycket i samma paragraf domför med en ledamot, om ansökningen eller klagan avslås eller avvisas.

Av paragrafens femte stycke framgår att även frågor om prövningstillstånd i Högsta domstolen (54 kap. 9–14 §§ RB) får avgöras av en ledamot. Det är också i praktiken så att flertalet mål om prövningstillstånd avgörs av en ledamot. I de flesta fall där prövningstillstånd beviljas deltar dock tre ledamöter i avgörandet. Fler än tre ledamöter får inte delta vid prövningen av frågor om prövningstillstånd. Frågor om prövningstillstånd som har förklarats vilande enligt 54 kap. 11 § andra stycket RB avgörs dock av de ledamöter som prövar målet.

Ytterligare fall där Högsta domstolen är domför med en ledamot anges i 3 kap. 6 § sjätte stycket. Bestämmelsen omfattar prövning av

1. frågor om avskrivning av mål efter återkallelse eller efter det att ett överklagande har förfallit,

2. frågor om avvisning av ett överklagande hos Högsta domstolen enligt 55 kap. 5 eller 6 § RB,

3. frågor om förening av mål enligt 14 kap. 7 a § RB,

4. ett överklagande av ett sådant avvisningsbeslut av hovrätt som avses i 54 kap. 17 § RB, dvs. ett beslut genom vilket hovrätten avvisat en missnöjesanmälan, en ansökan om återvinning eller återupptagande eller ett överklagande av hovrättens dom eller beslut,

5. sådana frågor av interimistisk natur som anges i 55 kap. 8 § andra stycket första och andra meningarna RB, eller

6. en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla när ansökningen eller klagan inte innefattar laga skäl för den begärda åtgärden eller det annars är uppenbart att den är ogrundad.

En särskild beslutförhållningsregel finns i 2 § lagen (1974:579) om handläggning av nådeärenden. Enligt den regeln är Högsta domstolen beslutför med tre ledamöter när den yttrar sig till regeringen i nådeärenden.

Vid prövning av de frågor som inte omfattas av de nu nämnda undantagen gäller alltså att rätten måste bestå av fem ledamöter.

Sammanfattningsvis gäller huvudregeln om minst fem ledamöter för domförhet på avdelning vid prövning av

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta domstolen,
2. mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans,
3. mål där talan har väckts i hovrätt och överklagande har skett till Högsta domstolen,
4. överklagande av hovrätts beslut enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100), om ärendet har väckts i hovrätten,
5. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman,
6. mål som har överklagats av Riksåklagaren före den 1 juli 2004, och
7. ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Om prövningen inte är enkel, krävs därutöver fem ledamöter vid prövning av frågor som anges i 3 kap. 6 § andra stycket 1–6 RB.

Enligt 3 kap. 5 § RB får en avdelning av Högsta domstolen besluta att ett mål eller en viss fråga i målet ska avgöras av Högsta domstolen i dess helhet eller med nio ledamöter, om avdelningen vid överläggning till dom eller beslut finner att den mening som råder på avdelningen avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Högsta domstolen. Sådant beslut får också meddelas, om det i annat fall bedöms vara av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller en viss fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet eller med nio ledamöter.

4.3 Sammansättningsregler för Regeringsrätten

Bestämmelser om Regeringsrättens sammansättning finns i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

I 4 a § första stycket LAFD anges att en avdelning inom Regeringsrätten som huvudregel är domför med fem ledamöter. Avdelningen är dock domför med fyra ledamöter, om minst tre av dessa är ense om slutet.

Regler som medger en mindre sammansättning än fem ledamöter i Regeringsrätten finns i 4 a § andra, tredje och fjärde styckena LAFD.

I andra stycket anges att en avdelning är domför med tre ledamöter vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Regeln motsvarar vad som gäller för Högsta domstolen enligt 3 kap. 6 § andra stycket andra punkten RB. Regeringsrätten är vidare domför med tre ledamöter vid prövning av sådana inhibitionsfrågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Även i sistnämnda fall krävs att prövningen är av enkel beskaffenhet för att undantagsregeln ska vara tillämplig. Av andra stycket framgår vidare att Regeringsrätten är domför med en ledamot vid avslag på eller avvisning av en resningsansökan, under förutsättning att domstolen tidigare har avslagit en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande och sökanden inte anför något nytt som är av betydelse för prövningen. Regeln har sin motsvarighet i 3 kap. 6 § fjärde stycket RB.

I 4 a § tredje stycket LAFD anges ytterligare ett antal situationer när Regeringsrätten är domför med en ledamot. Så är fallet vid prövning av

talans mot ett beslut där ett överklagande har avvisats som för sent inkommet. Detsamma gäller vid avskrivning av mål efter återkallelse. Reglerna motsvaras av 3 kap. 6 § sjätte stycket första och fjärde punkterna RB.

Av 4 a § fjärde stycket LAFD framgår att Regeringsrätten får avgöra frågor om prövningstillstånd med en ledamot. Fler än tre ledamöter får inte delta i prövningen. Regeln motsvarar 3 kap. 6 § femte stycket RB.

Enligt bestämmelser i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen) prövar Regeringsrätten, på ansökan av en enskild eller av en miljöorganisation, om ett regeringsbeslut strider mot någon rättsregel. Av 8 § rättsprövningslagen framgår att Regeringsrätten får avgöra sådana mål med tre ledamöter, om det är fråga om att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är av enkelt slag.

Liksom för Högsta domstolen finns en särskild beslutförhållningsregel i 2 § lagen (1974:579) om handläggning av nådeärenden. Enligt den regeln är Regeringsrätten beslutför med tre ledamöter när den yttrar sig till regeringen i nådeärenden.

Vid alla andra prövningar än de nu angivna måste alltså en avdelning i Regeringsrätten bestå av fem ledamöter för att vara domför.

Kravet på fem ledamöter gäller för det första sådana frågor som enligt 35 § förvaltningsprocesslagen kräver prövningstillstånd för att prövas av Regeringsrätten. Hit hör de beslut som överklagats till Regeringsrätten från kammarrätt och som väckts hos kammarrätten genom överklagande, underställning eller ansökan. Hit hör även Patentbesvärslagens beslut.

Ett flertal beslut som överklagas direkt till Regeringsrätten, som t.ex. beslut av Skatterättsnämnden och Riksdagens valprövningsnämnd, kräver inte prövningstillstånd i Regeringsrätten.¹ Detsamma gäller enligt 14 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) Regeringsrättens överprövning av sådana beslut om förvar som har fattats av föredragande statsråd. Beträffande samtliga de fall som nu nämnts utgör Regeringsrätten första domstolsinstans. Till denna kategori hör också de mål om rättsprövning som inte omfattas av det ovan nämnda undantaget i 8 § rättsprövningslagen. För samtliga dessa prövningar gäller kravet på fem regeringsråd.

Ytterligare en situation där fem ledamöter krävs är när Regeringsrätten prövar ett överklagat sekretessbeslut, om ärendet om sekretess har väckts i kammarrätt. I sådana situationer krävs inte prövningstillstånd.

En annan målkategori som kräver fem ledamöter för domförhet i Regeringsrätten är sådan talan som en justitieombudsman och Justitiekanslern för enligt 35 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen. Det gäller en justitieombudsmans eller Justitiekanslerns talan om disciplinansvar och återkallelse eller begränsning av behörighet att utöva vissa yrken, liksom Justitiekanslerns talan i mål enligt kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182) eller lagen (1988:150) om

¹ I detta sammanhang kan nämnas att Regeringsrätten i en promemoria som har getts in till Finansdepartementet har föreslagit att det ska införas krav på prövningstillstånd också i mål om förhandsbesked i skattefrågor (Dnr Fi2008/3741). Promemorian har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

allmän kameraövervakning. Inte heller i dessa situationer krävs prövningstillstånd.

Fem ledamöter krävs också när Regeringsrätten prövar ansökningar om resning eller återställande av försutten tid samt sådana inhibitionsfrågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen, om dessa prövningar inte är enkla.

Sammanfattningsvis innebär de sålunda redovisade bestämmelserna att huvudregeln om fem ledamöter för domförhet på avdelning gäller vid prövning av

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Regeringsrätten,
2. mål där Regeringsrätten är första domstolsinstans,
3. överklagande av kammarrätts beslut enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen, om ärendet väckts i kammarrätten, och
4. mål som avses i 35 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen.

Därutöver krävs sammansättningen med fem ledamöter, om prövningen inte är enkel, vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av sådana inhibitionsfrågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen.

Enligt 5 § LAFD får en avdelning besluta att ett mål eller en viss fråga i målet ska avgöras av Regeringsrätten i dess helhet, om avdelningen vid överläggning till avgörande finner att den mening som råder på avdelningen avviker från rättsgrundsats eller lagtolkning som förut varit antagen av Regeringsrätten. Detsamma gäller om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller viss fråga avgörs av Regeringsrätten i dess helhet. Bestämmelsen motsvarar regeln om pleniavgörande i Högsta domstolen i 3 kap. 5 § RB. Någon regel om s.k. halvt plenum finns dock inte för Regeringsrätten.

5 Behovet av en översyn

Det antal ledamöter som minst måste finnas i de högsta domstolarna har, som framgår av avsnitt 4.1, minskats ett flertal gånger under senare år. Jämsides med minskningen av antalet ledamöter har sammansättningsreglerna reformerats. Genom att göra det möjligt för domstolarna att företa allt fler prövningar med färre ledamöter än fem har arbetet i högre grad kunnat koncentreras på prejudikatmålen.

En given effekt av minskningarna av antalet ledamöter är att det antal ledamöter som kan indelas på varje avdelning sjunker. I den framställning som Högsta domstolen har lämnat till Justitiedepartementet (se närmare avsnitt 3) har domstolen påpekat att det totala antalet ledamöter i domstolen nu är så litet att den ena avdelningen under vissa perioder har bestått av endast sex justitieråd. Enligt Högsta domstolen är detta antal något för litet för en avdelning. Det kan därför enligt domstolen komma att uppstå ett behov av att avskaffa avdelningsindelningen. Eftersom detta behov kan behöva tillgodoses med kort varsel, t.ex. på grund av att Lagrådet behöver utökas, har Högsta domstolen föreslagit att kravet på avdelningsindelning i rättegångsbalken tas bort.

Som nämns i avsnitt 3 har Högsta domstolen i en skrivelse till Justitiedepartementet också framfört att det bör övervägas om sammansättningsreglerna kan utformas på ett mer flexibelt sätt. Vidare har Regeringsrätten i en framställning till Justitiedepartementet lämnat förslag till två förändringar i 4 a § LAFD. För det första har Regeringsrätten föreslagit att domstolen ska vara domför med tre ledamöter också vid prövning av frågor om beviljande av prövningstillstånd i kammarrätt, om prövningen är av enkel beskaffenhet. För det andra har Regeringsrätten föreslagit att den regel avskaffas som anger att högst tre ledamöter får delta vid prövning av frågor om meddelande av prövningstillstånd i Regeringsrätten. Enligt Regeringsrätten träffar denna begränsningsregel nämligen ibland också frågor som prövas i samband med frågan om prövningstillstånd, t.ex. vissa rättegångsfrågor. Regeringsrätten anför att sådana frågor i vissa fall kan vara av så komplicerad natur att de kräver en mer kvalificerad sammansättning än tre ledamöter.

Frågan om de högsta domstolarnas organisation och frågor om domstolarnas sammansättning har visst samband. Det finns också ett intresse av att reglerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten är likartat utformade. Som har konstaterats i promemorian framstår det mot den bakgrunden som lämpligt att de frågor som Högsta domstolen och Regeringsrätten tar upp i sina respektive framställningar behandlas tillsammans. Det kan också noteras att de sammansättningsregler som gäller för de högsta domstolarna på senare år har genomgått ett flertal förändringar. Det finns därför även ett behov av att mera allmänt se över dessa regler.

6 Överväganden och förslag

6.1 Indelningen av Högsta domstolen och Regeringsrätten i avdelningar

Regeringens förslag: Kravet på att Högsta domstolen och Regeringsrätten ska vara indelade i avdelningar tas bort.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag (promemorian s. 39 f.).

Remissinstanserna: Remissinstanserna har tillstyrkt promemorians förslag eller inte haft några invändningar mot det.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 4.1 ska både Högsta domstolen och Regeringsrätten vara indelade i avdelningar. Mot bakgrund av senare års minskning av antalet ledamöter har Högsta domstolen föreslagit att reglerna ska ändras så att domstolen själv får avgöra om den ska vara indelad i avdelningar.

Av rättegångsbalken framgår att tingsrätt och hovrätt får vara indelade i avdelningar (1 kap. 2 § fjärde stycket respektive 2 kap. 3 § andra stycket). Avdelningsindelning är således inte obligatorisk för dessa instanser. Beslutanderätten i fråga om indelning i avdelningar har genom

bestämmelser i 2 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 3 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion överlätits till domstolen. För länsrätt och kammarrätt gäller motsvarande ordning (16 § respektive 11 § LAFD samt 2 § förordningen [1996:382] med länsrättsinstruktion respektive 3 § förordningen [1996:380] med kammarrättsinstruktion). För hovrätterna och kammarrätterna togs den obligatoriska indelningen i avdelningar bort år 1999. Det konstaterades att domstolarna fram till dess hade varit tvungna att organisera sig på ett likartat sätt, utan att kunna ta hänsyn till t.ex. målunderlag eller behov av specialisering (prop. 1998/99:1 utgiftsområde 4 s. 76 f.).

Avdelningsindelningen i Högsta domstolen tillkom mot bakgrund av att domstolen belastades av höga målbalanser. Genom att dela in Högsta domstolen i avdelningar och knyta sammansättningen till avdelningsbegreppet tillförsäkrades att inte alltför många ledamöter togs i anspråk vid respektive måls avgörande. Som sammansättningsreglerna numera är utformade anser regeringen att de ursprungliga skälen för en lagstadgad avdelningsindelning knappast kan anses kvarstå. Till detta kommer att Högsta domstolen har anfört att ytterligare minskningar av ledamotsantalet, t.ex. vid förstärkningar av Lagrådet, kan leda till att kravet på avdelningsindelning blir svårhanterligt. Mot den angivna bakgrunden framstår det som ändamålsenligt att avskaffa rättegångsbalkens krav på att Högsta domstolen ska bestå av minst två avdelningar. Utvecklingen har under senare år gått i riktning mot att domstolarna i högre grad kan bestämma de närmare detaljerna i sin organisation. Rätten att besluta om indelning i avdelningar bör därför enligt regeringens mening överlåtas till Högsta domstolen. Ett sådant system skulle också stämma bättre överens med vad som redan gäller för övriga domstolar.

Regeringsrätten består för närvarande av tjugo ledamöter. För Regeringsrätten är därför behovet av att med kort varsel kunna avskaffa avdelningsindelningen inte lika framträdande som för Högsta domstolen. Någon anledning att behålla regeln för Regeringsrätten finns dock inte, särskilt som regeln nu ändras för Högsta domstolen. Enligt regeringens uppfattning är det tvärtom lämpligt att reglerna i detta avseende är likartade för de båda domstolarna. Även Regeringsrätten bör därför kunna bestämma om domstolen ska vara indelad i avdelningar.

I förordningarna med instruktioner för tingsrätt, hovrätt, länsrätt respektive kammarrätt finns bestämmelser som anger att det är domstolen som avgör om den ska vara indelad i avdelningar. Regeringen avser att införa motsvarande bestämmelser i förordningarna med instruktioner för Högsta domstolen respektive Regeringsrätten.

6.2 Mer flexibla sammansättningsregler

Regeringens förslag: Högsta domstolen och Regeringsrätten ges ett större utrymme att besluta om rättens sammansättning.

Rätten ska bestå av minst fem ledamöter endast när det är fråga om prövning i sak av sådana frågor som kan anses utgöra domstolens centrala rättskipande uppgifter. I övrigt ska domstolen för varje mål eller ärende få besluta hur många ledamöter som ska ingå i rätten. I de

fall då Högsta domstolen meddelar dom utan att stämning har utfärdats ska dock även fortsättningsvis minst tre ledamöter ingå i rätten. Detsamma ska gälla för nådeärenden och för vissa frågor som Regeringsrätten prövar i mål om rättsprövning.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag (promemorian s. 41 f.).

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har tillstyrkt promemorians förslag eller inte haft några invändningar mot det. *Kammarrätten i Sundsvall* har dock ifrågasatt om förslagen går onödigt långt i två fall, nämligen när det gäller möjligheten att med endast en ledamot pröva dels frågor om prövningstillstånd borde ha getts i hovrätten respektive kammarrätten, dels sekretessfrågor som väckts i dessa instanser. *Värmlands tingsrätt* har framhållit att det är osäkert om den uttalade målsättningen att sammansättningsreglerna i Högsta domstolen och Regeringsrätten ska göras mer likartade kan uppnås om domstolarna själva ska bestämma över hur sammansättningen ska se ut. Enligt tingsrätten kan det ifrågasättas om det verkligen möter så stora svårigheter att lagreglera antalet ledamöter om de s.k. självbestämmandefallen anses vara av begränsad omfattning. Om det inte finns mer vägande skäl mot en precisering i lagtext än vad som har angetts i promemorian, anser tingsrätten att en sådan precisering bör införas. *Justitiekanslern* har påpekat att förändringar av detta slag kan medföra försämringar i rättssäkerheten och frestelser att låta snabbhet, effektivitet och målavverkning få försteg framför omsorg och kvalitet. Justitiekanslern har anfört att förslagen inte föranleder någon erinran i övrigt men har betonat att det nu blir domstolarnas skyldighet att axla det ansvar som lagstiftaren fram till nu får sägas ha tagit.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av ändrade sammansättningsregler

Av avsnitt 4.1 och 4.2 framgår att reglerna om sammansättning för domförhet i de högsta domstolarna har ändrats ett flertal gånger under senare år. Förändringarna har syftat till att effektivisera arbetet i domstolarna så att allt fler frågor ska kunna avgöras av färre än fem ledamöter. Enligt nuvarande ordning kan ett stort antal frågor prövas av tre ledamöter eller av en ledamot. De reformer som har genomförts har enligt domstolarna själva fungerat väl och fått avsedd effekt.

Det finns alltså ett utrymme för åtgärder som skulle ge de högsta domstolarna förutsättningar att lägga mer tid och resurser på prejudikatbildningen. Fler avgöranden än dem som med nuvarande ordning undantas från kravet på fullsutten rätt skulle kunna prövas med färre ledamöter än fem. De minskningar av antalet ledamöter som de senaste åren har skett framför allt i Högsta domstolen har också ökat behovet av att koncentrera den fullsuttna domstolens verksamhet till huvuduppgiften, dvs. att leda prejudikatbildningen. De reformer i den riktningen som hittills har genomförts har fallit väl ut utan att rättssäkerheten kan anses ha försämrats.

Vad som nu sagts utgör enligt regeringens mening starka skäl för att ytterligare förändringar av sammansättningsreglerna för såväl Högsta domstolen som Regeringsrätten bör ske. Det är vidare önskvärt att domstolarnas eget inflytande över sammansättningen stärks.

Förändringarna av domförhållningarna har skett stegvis genom flera på varandra följande lagändringar, föranledda bl.a. av specifika önskemål från domstolarnas sida. Det har alltså inte varit fråga om någon samlad översyn av de aktuella bestämmelserna. En följd av detta är att framför allt 3 kap. 6 § RB har blivit relativt komplicerad till sin struktur och inte helt lättläst. Det kan också ifrågasättas om bestämmelserna i paragrafen i alla delar nu är inbördes konsekventa. Som konstateras i promemorian är det t.ex. inte alldeles självklart varför en fråga om avvisning av en ansökan eller klagan som har getts in omedelbart till Högsta domstolen, men som domstolen inte ska pröva som första instans, kräver prövning av tre ledamöter och då dessutom måste vara enkel, medan en fråga om avvisning av ett överklagande hos Högsta domstolen alltid kan avgöras av en ledamot (3 kap. 6 § andra stycket 6 och sjätte stycket 2). Regeringen anser därför att både den befintliga paragrafens struktur och dess innehåll också talar för att en reform nu bör genomföras. Även om bestämmelserna i 4 a § LAFD är mera lättlästa och systematiskt mindre komplicerade än de i 3 kap. 6 § RB – och därför i mindre behov av förändringar i fråga om strukturen – finns det ett intresse av att reglerna för de högsta domstolarna är likartade. När uppbyggnaden av bestämmelserna i rättegångsbalken ändras bör därför också 4 a § LAFD ändras på motsvarande sätt.

Som framgår ovan kan flera frågor redan med nu gällande regler prövas av Högsta domstolen och Regeringsrätten i begränsad sammansättning. Det är av vikt att dessa redan genomförda reformer bibehålls. En utgångspunkt bör därför vara att ändrade sammansättningsregler inte leder till att fler ledamöter måste tas i anspråk än vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser.

Vid vilka avgöranden bör minst fem ledamöter ingå i rätten?

För att de högsta domstolarna i större utsträckning ska kunna ägna tid och resurser åt prejudikatbildning krävs att sammansättningen med fem ledamöter bara används när det framstår som ändamålsenligt. Det finns alltså anledning att överväga om sammansättningsreglerna kan förändras när det gäller kravet på fem ledamöter.

De mål och ärenden i Högsta domstolen som enligt nu gällande regler kräver fem ledamöter för avgörande sammanfattas i en uppräkningslista i avsnitt 4.2. De flesta av dem får anses ingå i Högsta domstolens centrala rättskipande uppgifter. Det innebär som utgångspunkt att de mål och ärenden som anges i avsnitt 4.2 också fortsättningsvis bör kräva fem ledamöter. Som närmare kommer att utvecklas nedan är det lämpligt att låta regleringen ta sin utgångspunkt i en bestämmelse som uttryckligen anger dessa kategorier av mål och ärenden.

Med en sådan utgångspunkt kan reformutrymmet framstå som begränsat. Det finns dock skäl att i detta sammanhang titta närmare på vilken del av handläggningen som ett specifikt avgörande rör. Även om utgångspunkten bör vara att de mål och ärenden som enligt gällande

regler kräver fem ledamöter också fortsättningsvis ska kräva sådan sammansättning, anser regeringen att det kan ifrågasättas om detta bör gälla när det inte är fråga om prövning av huvudfrågan i målet. Gemensamt för flera av de mål och ärenden som med den nu gällande ordningen uttryckligen undantas i 3 kap. 6 § RB är nämligen att de är av processuell karaktär. Det gäller exempelvis återkallelse efter avskrivning och avvísning av ett överklagande. Motsvarande undantag finns i 4 a § tredje stycket LAFD.

Mot den angivna bakgrunden är det enligt regeringens mening inte nödvändigt att så många som fem ledamöter av Högsta domstolen eller Regeringsrätten regelmässigt ska behöva tas i anspråk för prövning av frågor som ligger utanför huvudfrågan – eller huvudfrågorna – i målet eller ärendet. Det finns dock många processuella frågor som med den nu gällande ordningen inte omfattas av någon undantagsregel och som därmed kräver prövning av fem ledamöter. Även om sådana frågor givetvis ibland kan vara komplicerade anser regeringen att de inte till sin karaktär i sådan grad skiljer sig från t.ex. frågan om avvísning av ett överklagande att det är motiverat att sammansättningsreglerna i dessa fall ska vara olika.

På grund av det anförda anser regeringen – i likhet med vad som anförs i promemorian – att det bör införas en begränsning som innebär att en sammansättning med fem ledamöter krävs endast om det är fråga om att pröva huvudfrågan i målet. I andra fall bör prövningen enligt regeringens uppfattning kunna ske med färre än fem ledamöter även om målet eller ärendet i och för sig ska omfattas av kravet på fem ledamöter. Med en sådan begränsning tydliggörs att det är prejudikatbildningen som är domstolens huvuduppgift, samtidigt som resurser frigörs för att denna uppgift bättre ska kunna fullgöras. Bestämmelserna bör utformas så att de ger Högsta domstolen och Regeringsrätten en *möjlighet* att i de aktuella fallen använda en begränsad sammansättning. Domstolarna bör således inte vara förhindrade att företa även sådana prövningar med fem ledamöter. I vissa fall kan det också framstå som mest lämpligt att så sker, t.ex. när i Högsta domstolen en fråga om bevisning eller försvararbyte uppkommer under pågående huvudförhandling. Det bör också uppmärksammas att processuella frågor av det slag som avses här i vissa fall kan utgöra huvudfrågan i det mål eller ärende som domstolen ska pröva. Det gäller t.ex. när en rättegångsfråga har överklagats särskilt, utan att resten av målet har kommit under domstolens prövning. I sådana fall bör domstolarna liksom hittills vara skyldiga att använda den större sammansättningen med fem ledamöter.

Att i det enskilda fallet avgöra vad som utgör huvudfrågan och vad som ligger vid sidan av denna kan vara förenat med svårigheter. Som konstateras i promemorian återfinns dock liknande konstruktioner i olika delar av den processrättsliga lagstiftningen. I 50 kap. 13 § fjärde stycket respektive 51 kap. 13 § sjätte stycket RB regleras i ett särskilt avseende möjligheten för hovrätt att avgöra tvistemål respektive brottmål utan huvudförhandling. Där anges att hovrätten inte behöver hålla huvudförhandling för prövning som inte avser själva saken. Frågor som enligt praxis anses falla utanför begreppet själva saken är bl.a. rättegångsfrågor, frågor om rättegångskostnader och frågor om tillgodoräknande av frihetsberövande. Motsvarande avgränsningar

aktualiseras vid tillämpning av 12 § LAFD. Bestämmelsen, som innehåller särskilda regler om domförhet i kammarrätt, anger i andra stycket 1–3 att kammarrätt är domför utan nämndemän vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs, vid interimistiska beslut och åtgärder avseende målets beredande samt vid beslut som innebär att domstolen skiljer sig från målet utan att detta har prövats i sak.

Såväl bestämmelserna i 50 kap. 13 § och 51 kap. 13 § RB som bestämmelsen i 12 § andra stycket LAFD syftar till att åstadkomma en avgränsning mot frågor utanför huvudfrågan i målet. Det begrepp som används i rättegångsbalken, själva saken, utesluter enligt regeringens mening på ett bra sätt sådana frågor som också i förvaltningsdomstolarnas prövning ligger vid sidan av huvudfrågan. En sådan konstruktion framstår därför som lämplig för både Högsta domstolen och Regeringsrätten. En fördel med den är dessutom att det finns en utvecklad praxis som klargör den närmare avgränsningen. Det är därutöver lämpligt att reglerna för de högsta domstolsinstanserna så långt som det är möjligt ges en likartad systematik. Promemorians förslag har i denna del inte mött invändningar från någon av remissinstanserna.

Mot bakgrund av det nu sagda föreslår regeringen att kravet på fem ledamöter för domförhet i Högsta domstolen och Regeringsrätten begränsas till sådan prövning som avser själva saken.

För Högsta domstolen är det redan med nu gällande bestämmelser möjligt att låta fler än fem ledamöter ingå i rätten. En särskild bestämmelse anger dock att fler än sju ledamöter inte får ingå i rätten. Denna ordning bör bibehållas. Den bestämmelse som, i enlighet med vad som har sagts i det föregående, ska reglera när Högsta domstolen ska pröva frågor i stor sammansättning bör därför utformas så att den anger de situationer vid vilka rätten ska bestå av *minst* fem ledamöter. För Regeringsrätten gäller för närvarande en annan ordning. Av den nuvarande sammansättningsregelns ordalydelse framgår att en avdelning som utgångspunkt dömer med fem ledamöter (4 a § första stycket LAFD). Det finns varken någon bestämmelse som anger det högsta tillåtna antalet ledamöter eller någon som uttryckligen tillåter fler ledamöter än fem (förutom möjligheten att hänskjuta ett mål eller en fråga i ett mål till Regeringsrätten i dess helhet). Övervägande skäl, inte minst intresset av att samordna reglerna för de högsta instanserna, talar dock enligt regeringens mening för att även Regeringsrätten bör ha möjlighet att använda sig av en sammansättning med fler än fem ledamöter. Även när det gäller Regeringsrätten bör därför den ifrågakvarande regleringen utformas så att den anger när rätten ska bestå av *minst* fem ledamöter. Frågan om en bestämmelse som för Regeringsrätten anger högsta tillåtna antalet ledamöter behandlas i avsnitt 6.3.

Allmänt om vilka frågor som inte ska kräva prövning av fem ledamöter

Det förslag som regeringen lämnar i föregående avsnitt innebär att ett antal frågor kommer att kunna avgöras med färre än fem ledamöter. Dessa frågor är av skiftande karaktär.

För det första kommer de frågor som inte utgör prövning av själva saken att omfattas. Detta ska gälla även om målet eller ärendet i och för sig hör till den grupp som ska kräva fem ledamöter. För Högsta domstolen gäller det t.ex. avskrivning av mål efter återkallelse eller förfall (3 kap. 6 § sjätte stycket 1 RB). Det gäller också sådana rättegångsfrågor som med nu gällande ordning ska avgöras av fem ledamöter. För Regeringsrätten kan som exempel nämnas avskrivning efter återkallelse (4 a § tredje stycket LAFD).

Därutöver kommer vissa mål- och ärendetyper att helt falla utanför den grupp som ska kräva fem ledamöter. Många av dessa kan redan avgöras av färre än fem ledamöter. För Högsta domstolen kan som exempel nämnas frågor om beviljande av prövningstillstånd i Högsta domstolen och frågor om förening av mål enligt 14 kap. 7 a § RB (3 kap. 6 § femte stycket och sjätte stycket 3 RB). För Regeringsrättens del är frågor om beviljande av prövningstillstånd i Regeringsrätten ett exempel på en ärendetyp som, liksom hittills, kommer att kunna prövas med färre än fem ledamöter (jfr 4 a § fjärde stycket LAFD).

Särskilt om vissa sekretessprövningar

I de sammanfattande uppräknningar som redovisas i avsnitt 4.2 och 4.3 av när det med nuvarande ordning krävs fem ledamöter ingår som en punkt prövning av beslut om sekretess som har överklagats från hovrätt respektive kammarrätt. Vad som avses är hovrättsbeslut eller kammarrättsbeslut som innebär att en enskilds begäran om att få ta del av en viss handling har avslagits eller bifallits endast i en begränsad del (15 kap. 7 § sekretesslagen). Om sekretessfrågan har väckts i tingsrätt, länsrätt eller annan myndighet och överklagats till hovrätt respektive kammarrätt, gäller det generella kravet på prövningstillstånd i Högsta domstolen respektive Regeringsrätten. Om prövningstillstånd beviljas i en sådan situation, gäller kravet på fem ledamöter. Om frågan om sekretess däremot har väckts först i hovrätt eller kammarrätt, gäller inget krav på prövningstillstånd i Högsta domstolen respektive Regeringsrätten.

Det är naturligt att en sekretessfråga av det nu aktuella slaget ska prövas av fem ledamöter om den är av sådan karaktär att prövningstillstånd har beviljats. Frågans prövning har ju då normalt ansetts vara så intressant att den ska ingå i den prejudikatbildande verksamheten vid domstolen. I promemorian görs bedömningen att det däremot inte alltid finns samma skäl att kräva fem ledamöter vid prövningen, om orsaken till att frågan prövas av Högsta domstolen eller Regeringsrätten endast är att frågan har väckts i den närmast lägre instansen. I promemorian föreslås därför att dessa sekretessfrågor – dvs. prövning av frågor som avses i 15 kap. 7 § sekretesslagen som väckts i hovrätt eller kammarrätt – inte längre borde ingå i den grupp av avgöranden som fortsättningsvis måste prövas av fem ledamöter. *Kammarrätten i Sundsvall* har invänt mot promemorians förslag i denna del och anført att det finns risk för att såväl parternas som underinstansernas förtroende för avgörandena undergrävs om sådana frågor i vissa fall kan komma att prövas av endast en ledamot.

Det är enligt regeringens uppfattning givet att en sekretessfråga som prövas av någon av de högsta domstolarna endast av det skälet att frågan

uppkommit först i den närmast lägre instansen inte nödvändigtvis har en sådan dignitet eller ett sådant prejudikatintresse att fem ledamöter alltid behövs för prövningen. När reglerna nu reformeras bör det därför, som föreslås i promemorian, inte längre vara ett krav att prövningen av dessa frågor ska göras av minst fem ledamöter. När det gäller vad Kammarrätten i Sundsvall har anfört finns det anledning att framhålla att det självfallet är sekretessfrågans karaktär som är avgörande för vilken sammansättning som väljs i ett enskilt fall. Skulle den aktuella frågan ha ett prejudikatintresse bör sammansättningen även i fortsättningen vara fem ledamöter. För att en sekretessfråga ska avgöras av en ledamot bör den vara av mycket enkel beskaffenhet.

Särskilt om dom som meddelas utan att stämning har utfärdats, nådeärenden och mål om rättsprövning

Av 3 kap. 6 § tredje stycket RB framgår att Högsta domstolen är domför med tre ledamöter när domstolen meddelar dom utan att stämning har utfärdats, om en framställning i ett mål som ska tas upp omedelbart av Högsta domstolen inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad. Bestämmelsen tar sikte på sådana mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som begåtts av vissa befattningshavare, t.ex. hovrättsdomare, i utövningen av tjänsten.

I de fall som avses i bestämmelsen i 3 kap. 6 § tredje stycket är den rättssökande ofta en enskild. Den fråga som talan avser får dessutom sin första och enda domstolsprövning i Högsta domstolen. Mot den bakgrunden anser regeringen att minimikravet på tre ledamöter bör behållas för dessa fall.

En annan situation där regeringen anser att både Högsta domstolen och Regeringsrätten fortsättningsvis bör vara beslutför med tre ledamöter är vid handläggningen av nådeärenden. För att bestämmelserna om sammansättningen ska hållas samlade bör den sammansättningsregel som för närvarande finns i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden flyttas till rättegångsbalken respektive lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

För Regeringsrätten finns i 8 § rättsprövningslagen en särskild bestämmelse om sammansättningen i mål om rättsprövning. Enligt bestämmelsen får ett sådant mål avgöras av tre ledamöter, om det är fråga om att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är enkel. Även denna ordning bör enligt regeringens mening bibehållas. Bestämmelsen bör av de skäl som nyss angetts flyttas till lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

En gemensam sammansättningsregel för de frågor som inte ska kräva fem eller tre ledamöter

För de avgöranden som inte kommer att rymmas inom den kategori av frågor som ska kräva minst fem eller tre ledamöter gäller för närvarande flera olika regler för sammansättning i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Några frågor som med den nu gällande ordningen inte omfattas av särskilda undantag, t.ex. vissa rättegångsfrågor, måste prövas av fem ledamöter. Ett antal andra frågor kan avgöras med tre ledamöter,

men bara under förutsättning att prövningen är enkel. Slutligen kan vissa frågor avgöras med en ledamot.

Frågan är då hur denna grupp av avgöranden i fortsättningen bör hanteras av de högsta domstolarna.

Som framhålls ovan är ett syfte med att reformera bestämmelserna om sammansättningen i de högsta domstolarna att göra reglerna enklare och mer överskådliga. Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att sammansättningen i högre grad också kopplas till vad det är som ska prövas. Den typ av undantagskataloger som för närvarande förekommer i framför allt 3 kap. 6 § RB bör därför så långt som det är möjligt undvikas i en ny bestämmelse. Det skulle innebära en betydande förenkling om en gemensam sammansättningsregel kunde gälla för alla de frågor som inte ska kräva fem eller tre ledamöter.

Med hänsyn till att de frågor som inte ska kräva fem eller tre ledamöter är av skiftande karaktär kan det dock vara svårt att formulera en bestämmelse som på ett heltäckande sätt anger sammansättningen utan att bestämmelsen vare sig blir mindre anpassad till frågornas olika karaktär eller blir lika omfattande som den nuvarande paragrafen. En sådan precisering i lagtext som *Värmlands tingsrätt* har efterlyst är alltså svår att åstadkomma.

Ett alternativ kan vara att ge domstolen inflytande över sammansättningen. Det har redan sagts att det allmänt sett är önskvärt att öka såväl flexibiliteten som domstolens eget inflytande över arbetet. Att – som föreslås ovan – låta domstolen själv bestämma över sin avdelningsindelning och därmed över sin närmare organisation är ett sätt att åstadkomma detta. Ett annat sätt kan vara att ge domstolen ett visst utrymme att själv besluta i fråga om sammansättningen.

Mot bakgrund av det anförda är en tänkbar lösning att Högsta domstolen och Regeringsrätten får bestämma vilken sammansättning som ska gälla för de frågor som inte omfattas av regeln om fem eller tre ledamöter för domförhet. Därmed uppnås den eftersträvade förenklingen. Den flexibilitet som en sådan ordning skapar gör att inga frågor måste prövas med fler ledamöter än vad som gäller enligt dagens regler. Den effektivitet som har uppnåtts genom de redan genomförda reformerna kan alltså bibehållas.

En regel som låter Högsta domstolen och Regeringsrätten själva besluta sammansättningen skulle kunna ges innebörden att samtliga frågor som omfattas av regeln i princip kan prövas av en till sju ledamöter (högsta antalet ledamöter för Regeringsrätten behandlas i avsnitt 6.3). Flera av de frågor som enligt nuvarande ordning ska prövas av tre ledamöter skulle alltså kunna prövas av färre ledamöter. Detsamma skulle gälla de rättegångsfrågor som inte omfattas av några undantag i rättegångsbalken eller lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och som därför för närvarande kräver fem ledamöter.

Mot en sådan ordning kan invändas att friheten för de högsta instanserna när det gäller sammansättningen skulle bli för stor och att rättssäkerheten för den enskilde därmed skulle kunna påverkas negativt. *Värmlands tingsrätt* har i sitt remissyttrande antytt att en sådan frihet för de högsta instanserna skulle medföra att förutsebarheten försämras och har därvid jämfört med de regler i rättegångsbalken som anger när tvistemål i tingsrätt ska handläggas av en eller tre domare. Enligt vad

som anförs i promemorian skulle det också kunna hävdas att förändringen skulle omfatta så många frågor att den skulle rubba den befintliga ordningen att antalet ledamöter som regel är större i den högre instansen än i den lägre.

I detta sammanhang vill regeringen framhålla att både Högsta domstolen och Regeringsrätten sedan 1971 har haft ställning som prejudikatinstanser. För flertalet mål i de högsta domstolarna gäller krav på prövningstillstånd. Reglerna om prövningstillstånd är likalydande för Högsta domstolen och Regeringsrätten och innebär för det första att sådant tillstånd bara får meddelas om det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att talan prövas (54 kap. 10 § RB och 36 § förvaltningsprocesslagen). Syftet med denna s.k. prejudikatdispens är att tillgodose det allmänna intresset av en omfattande och vägledande prejudikatbildning. Den enskildes intresse av att få ett mål eller ärende prövat i den högsta instansen kan inte beaktas när prövningstillstånd meddelas på denna grund. För det andra får prövningstillstånd meddelas om det finns synnerliga skäl för sådan prövning. I lagtexten anges som sådana synnerliga skäl att det finns grund för resning eller att – för Högsta domstolens del – domvilla förekommit eller att målets utgång i den lägre instansen uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag. Utrymmet för denna s.k. extraordinära dispens är ytterst begränsat och prövningstillstånd kan därför i huvudsak meddelas endast inom ramen för tillämpningsområdet för de extraordinära rättsmedlen.

Det kan alltså konstateras att Högsta domstolen och Regeringsrätten intar en särställning i instansordningen och att den enskildes tillgång till de högsta domstolarna redan med nuvarande regler är begränsad. Möjligheterna att få dispens för överprövning i dessa instanser enbart på den grunden att ett avgörande är materiellt felaktigt är mycket små, vilket innebär att hovrätt och kammarrätt i praktiken blir slutinstans för det stora flertalet mål och ärenden.

Mot den angivna bakgrunden kan det enligt regeringens mening knappast hävdas att den enskildes rättssäkerhet mera allmänt skulle äventyras av en regel som innebär att de högsta domstolarna i ökad utsträckning själva får bestämma över sin sammansättning i frågor som ligger utanför dessa domstolars centrala rättskipande uppgifter. Detta gäller i synnerhet om, såsom det föreslås i denna proposition, kravet på prövning med fem ledamöter kvarstår i fråga om de ärenden som typiskt sett syftar till att tillgodose intresset av rättssäkerhet för den enskilde, nämligen de som avser extraordinära rättsmedel, om prövningen inte är av enkel beskaffenhet.

Det kan därutöver konstateras att en effekt av den nu diskuterade regeln bör vara att handläggningstiderna hos Högsta domstolen och Regeringsrätten allmänt sett kortas. Att mål och ärenden kan avgöras snabbare är en av regeringen prioriterad målsättning för domstolarna och främjar i sig rättssäkerheten. Eftersom sammansättningen med fem ledamöter enligt förslaget skulle behållas för just de uppgifter som kan anses utgöra den centrala rättskipningen i de högsta domstolarna innebär förslaget inte heller något avgörande avsteg från principen om fler ledamöter i den högre instansen.

På grund av det ovan anförda föreslår regeringen att det för både Högsta domstolen och Regeringsrätten införs en gemensam regel för alla

de frågor som inte ska kräva fem eller tre ledamöter av innebörd att de högsta domstolarna får besluta sin sammansättning.

Det bör slutligen framhållas att en sådan lösning som nu föreslås kräver att domstolen anpassar sammansättningens storlek till vad som i det enskilda fallet är lämpligt med hänsyn till målets eller ärendets beskaffenhet. Med anledning av vad *Justitiekanslern* har anfört vill regeringen understryka att de instanser som det är fråga om måste anses mycket väl skickade att bedöma sådana frågor. Det hindrar inte att det givetvis kan finnas anledning för domstolen att mera samlat överväga hur den föreslagna ordningen ska tillämpas i olika situationer.

Närmare om regleringens innehåll

En gemensam sammansättningsregel ska alltså i första hand ta sikte på de frågor som inte omfattas av kravet på fem ledamöter eller, i förekommande fall, tre ledamöter. Detta uppnås i huvudsak genom att ange att regeln ska tillämpas på alla andra prövningar än de som kräver fem eller tre ledamöter. Med den föreslagna regleringen minskar behovet av särskilda bestämmelser om undantag från kravet på fem ledamöter som gäller enligt nuvarande ordning. Som redan har nämnts kommer nämligen flertalet av de frågor som omfattas av sådana undantag i gällande lagstiftning att falla utanför kravet på prövning med fem ledamöter. Det kan för det första följa redan av att frågorna inte innefattar någon prövning av själva saken. Så blir fallet t.ex. när det gäller sådana frågor om avvisning, avskrivning och förening av mål som avses i 3 kap. 6 § femte stycket 1–3 RB. För det andra kan det vara en konsekvens av att frågorna inte faller inom någon av de kategorier av frågor som enligt grundbestämmelsen kräver fem ledamöter. Vad som nu sagts gäller t.ex. sådana prövningar av ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, som är enkla (jfr 3 kap. 6 § andra stycket 2 och 3 samt fjärde stycket).

Vissa andra frågor kommer emellertid att uttryckligen behöva undantas även fortsättningsvis för att inte fler ledamöter ska behöva delta i prövningen av dessa frågor än vad som hittills har gällt. När det gäller Högsta domstolen krävs sådana undantag i fråga om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt (jfr 3 kap. 6 § andra stycket 5 RB), återförvisning av mål till hovrätt (jfr 3 kap. 6 § andra stycket 4 RB) och överklagande av avvisningsbeslut enligt 54 kap. 17 § RB (jfr 3 kap. 6 § femte stycket 4 RB).

När det gäller Regeringsrätten finns det anledning att här särskilt behandla de måltyper för vilka domstolen har anfört att det finns behov av förändringar. I sin framställning till Justitiedepartementet har Regeringsrätten efterfrågat en möjlighet för domstolen att pröva frågor om beviljande av prövningstillstånd i Regeringsrätten och därmed sammanhängande frågor med fler ledamöter än tre. Det kan konstateras att det nu aktuella förslaget omhändertar det förändringsbehovet, eftersom Regeringsrätten beträffande de frågorna föreslås själv få bestämma sin sammansättning. Något uttryckligt undantag behöver därför inte införas för dessa fall.

Regeringsrätten har i sin framställning vidare anfört att frågor om beviljande av prövningstillstånd i kammarrätt bör kunna prövas med

färre ledamöter än fem. För att Högsta domstolen eller Regeringsrätten ska kunna pröva frågan om huruvida prövningstillstånd borde ha beviljats av hovrätt respektive kammarrätt krävs att Högsta domstolen eller Regeringsrätten först meddelar prövningstillstånd i den egna instansen. Det innebär att frågan är sådan att den inte automatiskt blir utesluten från den nu förslagna sammansättningsregeln. Redan med nuvarande reglering för Högsta domstolen är en sådan fråga uttryckligen undantagen från kravet på fem ledamöter. Av 3 kap. 6 § andra stycket 5 RB framgår nämligen att Högsta domstolen får avgöra en sådan fråga med tre ledamöter, om prövningen är enkel.

I promemorian konstateras att den ordning som Regeringsrätten efterlyst redan gäller för Högsta domstolen. Mot bakgrund av detta och med beaktande av intressena av att genomförda reformer bibehålls och att likartade regler gäller i de högsta domstolarna föreslogs i promemorian att ett uttryckligt undantag för frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt respektive kammarrätt skulle införas. Förslaget gick därmed längre än den nuvarande undantagsregeln för Högsta domstolen och innebar att både Högsta domstolen och Regeringsrätten själva ska få bestämma hur många ledamöter som ska delta i prövningen. Enligt förslaget kan en sådan fråga därmed prövas av alltifrån en till sju ledamöter. Mot promemorians förslag i denna del har *Kammarrätten i Sundsvall* framfört samma invändningar som i fråga om förslaget om prövning av vissa sekretessfrågor, nämligen att det finns risk för att såväl parterna som underinstansernas förtroende för avgörandena undergrävs om sådana frågor i vissa fall kan komma att prövas av endast en ledamot.

Som skäl för att tillåta prövning med färre ledamöter än fem av de nu aktuella frågorna har Regeringsrätten i framställningen till Justitiedepartementet pekat på frekvensen av de fall där det är uppenbart att prövningstillstånd borde ha beviljats av kammarrätten. Regeringsrätten har anfört att det i dessa situationer måste vara fullt tillräckligt med tre ledamöter för prövningen, men att det i de fall som prövningen är av mera komplicerad eller principiell karaktär även fortsättningsvis bör vara möjligt att använda sig av fullsuttet rätt.

Vad Regeringsrätten har anfört talar enligt regeringens mening för att det bör ske en förändring av sammansättningsregeln för beviljande av prövningstillstånd i kammarrätt. Det skulle i och för sig vara möjligt att införa en regel som anger att såväl Högsta domstolen och Regeringsrätten vid dessa prövningar ska bestå av minst tre ledamöter. Som redan har framhållits är emellertid ett av syftena med den nu aktuella reformen att göra sammansättningsreglerna mera överskådliga genom att undvika ett större antal undantag. Mot bakgrund härav och med hänsyn till att regeringen, liksom i fråga om sekretessfrågorna, har fullt förtroende för att de högsta instanserna kan bedöma hur många ledamöter som krävs för att avgöra sådana frågor som det nu gäller, anser regeringen att Högsta domstolen och Regeringsrätten även i dessa fall själva ska få bestämma hur många ledamöter som ska delta i prövningen.

Slutligen finns det, liksom för Högsta domstolen, även för Regeringsrätten behov av att också fortsättningsvis uttryckligen undanta överklagade beslut enligt vilka ett överklagande har avvisats såsom för sent

Den lagtekniska utformningen

Som nämns ovan är ett av syftena med att reformera sammansättningsreglerna att göra dem enklare och mer lättförståeliga. Sammansättningsreglerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten är nu konstruerade så att sammansättningen med fem ledamöter är huvudregel. De situationer som tillåter en sammansättning med tre ledamöter eller med en ledamot anges som undantag i särskilda uppräknigar.

Som redan har konstaterats är ett lämpligt sätt att förenkla sammansättningsreglernas struktur att i stället uttryckligen ange vid vilka avgöranden som domstolen ska bestå av minst fem ledamöter. Regleringen bör därför ta sin utgångspunkt i en särskild uppräknig som anger dessa fall. Utöver att reglerna på detta sätt får en bättre struktur, tydliggörs också vad som utgör Högsta domstolens och Regeringsrättens centrala uppgifter. Som regeringen föreslår ovan bör det i anslutning till uppräknigen anges att prövningen ska avse själva saken för att omfattas av kravet på fem ledamöter.

Därutöver bör det tas in särskilda bestämmelser om när Högsta domstolen respektive Regeringsrätten ska pröva frågor med minst tre ledamöter. Enligt regeringens mening är det ändamålsenligt att de regler som anger när Högsta domstolen respektive Regeringsrätten måste bestå av minst tre eller fem ledamöter samlas i en paragraf. I en annan paragraf bör anges i vilka fall som de högsta domstolarna själva får bestämma hur många ledamöter som ska ingå i rätten. Begränsningsregeln om högst sju ledamöter i rätten bör överföras till en egen paragraf (högsta antalet ledamöter för Regeringsrätten behandlas i avsnitt 6.3).

I rättegångsbalken är paragraferna enligt nuvarande reglering ordnade så att bestämmelserna om Högsta domstolens plenum kommer före de grundläggande bestämmelserna om sammansättningen. Med hänsyn till att plenireglerna får anses utgöra undantag i förhållande till övriga sammansättningsregler, framstår det som lämpligt att ändra på ordningsföljden mellan dessa regler. En sådan ordning stämmer också överens med den nuvarande ordningsföljden för motsvarande regler i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

I fråga om den närmare utformningen av författningsförslagen i promemorian har *Regeringsrätten* för det första anfört att lydelsen i den föreslagna 5 § andra stycket LAFD medför en olycklig dubbelanvändning av ordet *mening*. Regeringsrätten har därför föreslagit att bestämmelsen ändras på så sätt att andra stycket får följande lydelse. ”Om det i olika avgöranden av Regeringsrätten har kommit till uttryck mot varandra stridande åsikter i fråga om en viss rättsgrundsats eller lagtolkning, gäller vad som sägs i första stycket *om möjligheten att besluta att målet eller en viss fråga i målet ska avgöras av Regeringsrätten i dess helhet* endast om rätten finner att den rådande meningen avviker från det senast meddelade avgörandet.”

Regeringsrätten har för det andra lämnat synpunkter på den språkliga förändringen av bestämmelsen om plenums sammansättning i 5 § tredje stycket LAFD. Enligt den föreslagna lydelsen ska ”alla regeringsråd som

inte har förhinder delta”. Regeringsrätten har därvid anført att det i 21 § förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten anges att, vid handläggning av ärenden som är av större vikt, *om möjligt* samtliga regeringsråd bör vara närvarande. Regeringsrätten anser att den aktuella bestämmelsen i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar bör utformas i enlighet med instruktionens lydelse, dvs. vid plenum ska ”om möjligt” alla regeringsråd delta.

Lydelsen i den föreslagna 5 § andra stycket LAFD har sin förebild i den redan gällande 3 kap. 6 § andra stycket RB, där ordalydelsen inte torde ha gett upphov till missförstånd. Den ändring av 5 § tredje stycket LAFD som föreslås i promemorian är likalydande med den föreslagna ändringen i 3 kap. 6 § fjärde stycket RB och följer lydelsen av den förhindersregel för de högsta domstolarna som nu föreslås (avsnitt 6.3). I sak innebär den inte någon ändring i förhållande till den bestämmelse som hittills har gällt om plenum i Högsta domstolen (3 kap. 5 § fjärde stycket RB). Inte heller den bestämmelsen torde ha vållat några tillämpningsproblem. Mot den bakgrunden och då reglerna om sammansättning för de högsta domstolarna bör följa samma principer anser regeringen att 5 § andra och tredje styckena LAFD bör ha den lydelse som föreslås i promemorian.

Kammarrätten i Sundsvall har lämnat synpunkter på den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 5 § första stycket 4 RB och påpekat att orden ”en justitieombudsman” bör ersättas med orden ”en av Riksdagens ombudsmän” och att Justitiekanslern bör anges med stor begynnelsebokstav.

Att uttryckligen hänvisa till justitieombudsman får anses vedertaget i författningstext, se t.ex. 1 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Formuleringen i denna del i 3 kap. 5 § första stycket 4 bör därför ges den lydelse som föreslås i promemorian. Justitiekanslern bör dock, som kammarrätten anført, anges med stor begynnelsebokstav.

6.3 Vissa övriga frågor om sammansättningen

Regeringens förslag: För Högsta domstolen och Regeringsrätten införs en regel om domförhet för de fall någon ledamot får förhinder sedan handläggningen inletts.

Regeln om avgörande med nio ledamöter i Högsta domstolen, s.k. halvt plenum, tas bort.

För Regeringsrätten införs en bestämmelse om att högst sju ledamöter får ingå i rätten.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag (promemorian s. 55 f.).

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har tillstyrkt promemorians förslag eller inte haft några invändningar mot det. *Svea hovrätt*, *Kammarrätten i Sundsvall* och *Skatteverket* har anført att regeln om att Regeringsrätten är domför med fyra ledamöter om tre av ledamöterna är ense om slutet bör tas bort.

Inledning

Som framgår ovan finns det ett intresse av att reglerna om sammansättning för de högsta domstolarna följer samma principer. När de mer flexibla sammansättningsregler som nu föreslås för Högsta domstolen och Regeringsrätten görs likartade finns det anledning att se över om bestämmelserna bör anpassas till varandra också i vissa andra avseenden.

En regel om förhinder för de högsta instanserna

Särskilda regler om domförhet vid förhinder för ledamöterna i rätten finns för flera av instanserna i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. I tingsrätt gäller i brottmål att rätten är domför med en lagfaren domare och två nämndemän om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats (1 kap. 3 b § första stycket RB). I tvistemål gäller att, om rätten består av tre domare, rätten är domför med två domare om förfall inträffar för någon domare sedan huvudförhandlingen har påbörjats (1 kap. 3 a § fjärde stycket RB). Likartade bestämmelser gäller för hovrätt (2 kap. 4 § första och andra styckena RB). En motsvarande bestämmelse finns också för länsrätt enligt vilken rätten är domför med en lagfaren domare och två nämndemän om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats (17 § första stycket LAFD).

Det finns inte någon bestämmelse som reglerar domförheten vid förhinder för ledamöterna i Högsta domstolen. I detta avseende skiljer sig regleringen i viss mån från den som gäller för Regeringsrätten. I 4 a § första stycket LAFD finns nämligen en bestämmelse som utgör ett undantag från regeln om att Regeringsrätten ska bestå av fem ledamöter för att vara domför. Enligt andra meningen i första stycket är rätten domför med fyra ledamöter om tre av dessa är ense om slutet. Före 1974 återfanns denna regel i 22 § 2 mom i 1809 års regeringsform. Den är till sitt innehåll oförändrad sedan dess. Regeln är dock inte någon renodlad förhindersregel.

I promemorian görs bedömningen att den nu nämnda bestämmelsen i nuvarande 4 a § första stycket LAFD borde behållas som ett undantag till regeln om domförhet med fem ledamöter, samtidigt som det för både Regeringsrätten och Högsta domstolen föreslås införande av regler om sammansättningen vid förhinder. Mot den bedömningen har *Svea hovrätt*, *Kammarrätten i Sundsvall* och *Skatteverket* invänt och anfört att bestämmelsen inte framstår som motiverad.

När det först gäller domförhet vid förhinder för någon ledamot anser regeringen i enlighet med den bedömning som görs i promemorian att förhinderssituationen bör regleras tydligt för båda de högsta instanserna. I bestämmelserna om förhinder bör det anges att, om förhinder inträffar för en av ledamöterna sedan handläggningen har påbörjats, rätten ändå ska vara domför. Enligt regeringens uppfattning är det dock viktigt att sammansättningen inte tillåts bli alltför liten på grund av ett inträffat förhinder. Regeln om att domförheten kvarstår bör därför kunna

tillämpas bara om rätten från början har bestått av fler än två ledamöter. I övrigt bör regeln inte göras beroende av hur många ledamöter som rätten bestod av vid handläggningens inledning.

När det sedan gäller regeln i 4 a § LAFD kan det konstateras att det inte finns några tillgängliga förarbeten som redovisar skälen bakom införandet eller anger hur bestämmelsen närmare ska tillämpas. Regeringsrätten har emellertid framhållit att regeln tillämpas på annat sätt än som en renodlad förhindersregel och att den har stor praktisk betydelse. Som exempel har Regeringsrätten hänvisat till situationen att domstolen som pilotmål prövar ett skattemål med fem ledamöter för att vid bifall till den skattskyldiges talan meddela prövningstillstånd för ett stort antal liknande mål vars utgång bestäms av samma rättsfråga (s.k. följdprövningstillstånd). Enligt Regeringsrätten är detta nödvändigt för att taxeringarna i dessa efterföljande mål ska kunna bedömas på samma sätt som i pilotmålet. För att bättre utnyttja Regeringsrättens resurser används i de senare målen – där rättsfrågan då redan är klarlagd – en sammansättning med fyra ledamöter. Regeln tillämpas också vid prövning av förhandsbesked från Skatterättsnämnden. Dessa prövningar kräver inte prövningstillstånd och kan enligt Regeringsrätten vara av mycket varierande svårighetsgrad. Mot denna bakgrund och då en utgångspunkt är att ändrade sammansättningsregler inte bör leda till att fler ledamöter måste tas i anspråk än vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser anser regeringen att regeln i 4 a § LAFD bör behållas som ett undantag till regeln om domförhet med fem ledamöter. Det torde inte finnas något behov av att införa en motsvarande regel för Högsta domstolen.

Regeln om halvt plenum avskaffas

I 3 kap. 5 § RB finns bestämmelser om när Högsta domstolen får hänskjuta avgöranden till prövning av domstolen i dess helhet (plenum). Genom en ändring 1989 infördes i paragrafen en möjlighet att hänskjuta viktigare avgöranden till en mindre sammansättning med tolv ledamöter, s.k. halvt plenum. Som skäl för införande av en sådan möjlighet anfördes i förarbetena att systemet med plenum var omständligt och tidskrävande att tillämpa och att avgöranden i plenum påverkade Högsta domstolens arbetskapacitet i övrigt. Det konstaterades också att pleniavgörandena hade blivit alltmer ovanliga. En ordning som möjliggjorde s.k. halvt plenum skulle enligt förarbetena tillåta att ändrade rättsgrundsatser och lagtolkningar på ett enklare sätt kunde vinna inträde i rättssystemet (prop. 1988/89:78 s. 53). I samband med att det lägsta tillåtna antalet justitieråd ändrades 1996 ändrades också reglerna om halvt plenum, så att detta enligt nu gällande regler ska bestå av nio ledamöter.

Bestämmelsen om halvt plenum i Högsta domstolen har aldrig tillämpats. Bestämmelsen har alltså inte uppfyllt sitt syfte. Sedan den infördes har antalet ledamöter i Högsta domstolen sjunkit, vilket får antas göra det åtminstone något lättare att använda sig av reglerna om fullt plenum. Det kan mot den angivna bakgrunden ifrågasättas om det finns något behov av halvt plenum.

Som redan har anförts anser regeringen att sammansättningsreglerna i stor utsträckning bör göras likalydande mellan Högsta domstolen och

Regeringsrätten. Det finns inte någon regel om halvt plenum för Regeringsrätten och det har heller inte framkommit att det skulle finnas något särskilt behov av en sådan. I valet mellan att avskaffa den nu aktuella bestämmelsen för Högsta domstolen och att införa en ny bestämmelse för Regeringsrätten, har regeringen stannat för att föreslå att reglerna om halvt plenum avskaffas. Övriga regler om plenum i Högsta domstolen och Regeringsrätten bör inte ändras i sak.

Högsta tillåtna antal ledamöter i rätten

Av de nu gällande reglerna om sammansättningen i Högsta domstolen framgår att domstolen är domför med fem ledamöter. Fler än sju ledamöter får dock inte sitta i rätten (3 kap. 6 § första stycket RB). Detta innebär att minst fem och högst sju ledamöter som utgångspunkt ska ingå i rätten. Även med de förändringar av sammansättningsreglerna som regeringen nu föreslår bör begränsningsregeln om sju ledamöter bibehållas.

För Regeringsrätten är det enligt nuvarande ordning inte möjligt att låta fler än fem ledamöter ingå i rätten (förutom möjligheten att hänskjuta ett mål eller en fråga i ett mål till Regeringsrätten i dess helhet). Även för Regeringsrätten kan det dock finnas anledning att i vissa fall förstärka sammansättningen med någon eller några ledamöter. I avsnitt 6.2 föreslår regeringen därför att reglerna om sammansättningen även i Regeringsrätten utformas så att rätten i de särskilt angivna situationerna ska bestå av *minst* fem ledamöter. Med den ordningen är det naturligt att också det högsta antalet ledamöter anges. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det införs en regel som på motsvarande sätt som för Högsta domstolen begränsar det högsta tillåtna antalet ledamöter i rätten till sju.

7 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2009.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning (promemorian s. 59).

Remissinstanserna: *Regeringsrätten* har anfört att det mot bakgrund av behovet av de aktuella förändringarna i verksamheten och ärendets handläggningstid skulle ha varit bra om ikraftträdandet kunnat tidigareläggas till den 1 mars 2009. Övriga instanser har lämnat förslaget och bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De ändringar i fråga om avdelningsindelning och sammansättning som föreslås i promemorian bör träda i kraft så snart som möjligt. Särskilt när det gäller sammansättningsreglerna är det angeläget med ett snabbt ikraftträdande. Regeringen bedömer det dock inte möjligt att som *Regeringsrätten*

föreslagit låta ändringarna träda i kraft redan den 1 mars 2009. Prop. 2008/09:117
Regeringen föreslår att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2009.

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Det saknas behov av att avvika från den ordningen när det gäller nu föreslagna lagändringar. Några övergångsbestämmelser behövs således inte.

8 Konsekvenser

Regeringens bedömning: De föreslagna författningsändringarna leder inte till några ökade kostnader för det allmänna. De får inte heller några konsekvenser för jämställdheten, miljön eller småföretagandet.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning (promemorian s. 61).

Remissinstanserna: Remissinstanserna har lämnat bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer att förslagen i promemorian leder till att ett antal frågor i de högsta domstolarna kan avgöras med färre ledamöter än tidigare, vilket i sin tur bör leda till ett bättre utnyttjande av domstolarnas resurser. Handläggnings-tiderna bör till följd av detta också kunna kortas i många fall. Verksamheten i domstolarna kan därmed bedrivas mer effektivt och med ett tydligare fokus på prejudikatbildningen. Förslagen medför inte några kostnadsökningar för det allmänna.

De förändringar av regelverket som föreslås i promemorian kan inte antas påverka jämställdheten. Inte heller kan förslagen antas påverka miljön eller villkoren för småföretagandet.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Genom angivande i författningsförslagets ingress byts orden ”högsta domstolen” ut mot ”Högsta domstolen” i 3 kap. 2 och 8 §§, 10 kap. 20 §, 11 kap. 5 §, 14 kap. 7 a §, 19 kap. 11 §, 21 kap. 2 §, 58 kap. 12 §, rubriken till 3 kap. och rubriken närmast före 54 kap.

3 kap.

4 §

I Högsta domstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Regeringen förordnar ett av justitieråden att vara *Högsta domstolens* ordförande.

Högsta domstolen *får* vara *indelad* i avdelningar. *Om Högsta domstolen är indelad i avdelningar, är Högsta domstolens ordförande* även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det justitieråd som regeringen förordnar.

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, *får* den som *har* avgått med ålderspension från sin tjänst som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. *Det* som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd *ska* även tillämpas på ersättare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Högsta domstolens dimensionering och organisation. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Ändringarna i *första* och *andra styckena* är språkliga eller redaktionella.

Den ändring som görs i *tredje stycket* innebär att det inte längre är obligatoriskt för Högsta domstolen att vara indelad i avdelningar. I bestämmelsen anges att Högsta domstolen *får* vara indelad i avdelningar. I övrigt anpassas bestämmelsen språkligt till de bestämmelser som gäller för tingsrätt och hovrätt (1 kap. 2 § fjärde stycket och 2 kap. 3 § andra stycket). Som ett led i denna anpassning tas bestämmelsen om att avdelningarna är lika behöriga att ta upp mål bort. Vidare överförs bestämmelserna i det nuvarande fjärde stycket om vilka som ska vara ordförande på avdelningarna till tredje stycket.

Bestämmelsen i det nuvarande femte stycket om justitierådens tjänstgöring på avdelning tas bort. Regeringen har för avsikt att införa en motsvarande regel i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen. Det sistnämnda innebär en anpassning till hur frågan om tjänstgöringen är reglerad för hovrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. Till följd av att bestämmelsen i femte stycket tas bort och att bestämmelserna i det nuvarande fjärde stycket överförs till tredje stycket kommer det nuvarande sjätte stycket att utgöra paragrafens *fjärde stycke*. I det stycket görs endast språkliga ändringar.

5 §

Rätten ska, om inte annat följer av andra stycket eller 5 a § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta domstolen,
2. mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans,
3. mål där talan har väckts i hovrätt och överklagande har skett till Högsta domstolen,
4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman,
5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel, och
6. ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Om en framställning i ett mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad, får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter när dom i målet meddelas utan att stämning har utfärdats.

När Högsta domstolen avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rättsens sammansättning i Högsta domstolen. Övervägandena finns i avsnitt 6.2. Paragrafen har en ny beteckning eftersom de nuvarande 5 och 6 §§ byter plats.

I *första stycket* anges i en särskild punktuppställning de mål och ärenden där Högsta domstolen vid prövningen ska bestå av minst fem ledamöter. Av bestämmelsen framgår inledningsvis att det bara är prövning av själva saken som omfattas av kravet på fem ledamöter. Det är alltså inte tillräckligt att det aktuella målet eller ärendet i och för sig omfattas av punktuppställningen i stycket. Bedömningen av vad som ska anses falla utanför själva saken motsvarar den som ska göras när det gäller skyldigheten att hålla huvudförhandling i hovrätt (jfr 50 kap. 13 § fjärde stycket och 51 kap. 13 § sjätte stycket). Till det undantagna området hör således rättegångsfrågor, t.ex. fråga om avvísning av ett överklagande i Högsta domstolen. Hit hör också frågor om häktning och andra tvångsmedel som anges i 55 kap. 8 § andra stycket och avskrivning efter återkallelse eller förfall liksom inhibition och olika interimistiska frågor. I inledningen till första stycket har det vidare tagits in en erinran om att ytterligare undantag från bestämmelserna i förevarande paragraf finns i andra stycket och i 5 a § andra stycket (se kommentaren till den paragrafen).

Av *första punkten* framgår att rätten ska bestå av fem ledamöter i de mål där Högsta domstolen har beviljat prövningstillstånd. Detsamma ska gälla mål där talan tas upp i Högsta domstolen som första domstol, i vilket innefattas advokatärenden enligt 8 kap. 8 § (*andra punkten*), liksom i överklagade mål där talan har väckts i hovrätt (*tredje punkten*). Fem justitieråd ska också ingå i rätten vid prövningen av mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman (*fjärde punkten*). Även vid prövning av ansökningar om resning och återställande av försutten tid samt klagan över domvilla ska rätten bestå av fem ledamöter (*femte punkten*). Bestämmelsen i sistnämnda punkt ska dock bara tillämpas i sådana fall där prövningen inte kan anses enkel. För enkla prövningar kommer i stället sammansättningsregeln i 5 a § att gälla (se kommentaren till den paragrafen). Slutligen ska fem ledamöter ingå i rätten när Högsta domstolen prövar ärenden om utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott (*sjätte punkten*).

De slag av frågor som Högsta domstolen sålunda ska pröva med minst fem ledamöter motsvarar – så länge det är fråga om en prövning av själva saken – vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser. En förändring är dock att det inte längre krävs fem ledamöter när Högsta domstolen prövar en överklagad sekretessfråga enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen, om frågan har väckts i hovrätten.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som motsvarar tredje stycket i den nuvarande 6 §. Bestämmelsen syftar på de situationer då Högsta domstolen som första instans – med stöd av 42 kap. 5 §, 47 kap. 5 §, 53 kap. 1 och 2 §§ samt 57 kap. 1 § – meddelar dom utan att stämning har utfärdats. För sådana fall, som annars skulle omfattas av kravet på minst fem ledamöter, innebär bestämmelsen ett undantag från första stycket andra punkten i förevarande paragraf. Högsta domstolen får i dessa fall bestå av tre eller fyra ledamöter. Det är dock givetvis inget som

hindrar att Högsta domstolen även i dessa situationer består av fem eller fler ledamöter. I stycket har vissa språkliga ändringar gjorts.

Tredje stycket innehåller en bestämmelse som anger att Högsta domstolen ska bestå av minst tre ledamöter när domstolen avger yttrande i ett nådeärende enligt lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden. Denna sammansättningsregel är överförd från 2 § i den lagen.

5 a §

I andra fall än sådana som avses i 5 § beslutar Högsta domstolen för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

- 1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt,*
- 2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt, och*
- 3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om rättsens sammansättning i Högsta domstolen. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I *första stycket* anges att Högsta domstolen själv får besluta hur många ledamöter som ska ingå i rätten i andra fall än de situationer som avses i 5 §. Regeln i 5 a § innebär att Högsta domstolen har möjlighet att anpassa ledamotsantalet så att alltifrån en till sju ledamöter deltar i prövningen (jfr begränsningsregeln i 5 b §).

I *andra stycket* anges ytterligare ett antal frågor som Högsta domstolen får pröva med det antal ledamöter som domstolen själv bestämmer. Bestämmelsen utgör således ett undantag från bestämmelsen i 5 § första stycket om när rätten ska bestå av minst fem ledamöter. Enligt *första punkten* ska regeln i 5 § första stycket inte tillämpas när Högsta domstolen tar ställning till om prövningstillstånd ska beviljas i hovrätten. Enligt *andra punkten* undantas vidare frågor om återförvisning av mål till hovrätt, i de situationer då dessa frågor inte automatiskt faller utanför uppräknningen i 5 § första stycket på den grunden att de inte kan anses utgöra själva saken. De nu nämnda undantagen motsvaras av de uttryckliga undantagen i nuvarande 6 § andra stycket 4 och 5. I *tredje punkten* slutligen finns ett undantag för överklaganden av sådana avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §. Sistnämnda undantag motsvaras av den nuvarande bestämmelsen i 6 § sjätte stycket 4.

Den flexibla sammansättningsregeln kommer alltså att tillämpas på alla de fall som inte omfattas av reglerna i 5 § om ett bestämt minsta antal ledamöter. Det gäller för det första om det motsatsvis av ordalydelsen följer att de aktuella situationerna inte omfattas av 5 § första stycket, antingen på grund av att de inte kan anses utgöra prövning av själva saken eller på grund av att de visserligen utgör själva saken men inte omfattas av uppräknningen i 5 § första stycket. Det gäller för det andra om en aktuell fråga visserligen utgör själva saken och omfattas av uppräknningen i 5 § första stycket men omfattas av något av de uttryckliga undantagen i punktuppställningen i förevarande paragrafs andra stycke. För att den flexibla regeln ska gälla krävs slutligen att 5 § andra eller tredje stycket inte är tillämpligt på den aktuella prövningen.

Till tillämpningsområdet hör således, som nämns i författningskommentaren till 5 §, de prövningar av extraordinära rättsmedel som är

enkla och därmed inte omfattas av 5 § första stycket 6 (jfr 3 kap. 6 § andra stycket 2 och 3 samt fjärde stycket). Hit hör också frågor om beviljande av prövningstillstånd i Högsta domstolen och frågor om kumulering av mål enligt 14 kap. 7 a §. De nu nämnda undantagen motsvaras av uttryckliga undantag i nuvarande 6 § femte stycket och sjätte stycket 3.

För ett flertal av de fall som kommer att omfattas av paragrafens tillämpning gäller med nuvarande ordning att Högsta domstolen måste bestå av minst tre ledamöter och att prövningen, för att inte kräva fem ledamöter, dessutom måste vara enkel. Vissa andra frågor får avgöras av en ledamot. De regler som nu införs är inte avsedda att i något fall leda till att Högsta domstolen ska vara tvungen att använda fler ledamöter än enligt nuvarande bestämmelser. Med den nya regeln kommer Högsta domstolen tvärtom att ges väsentligen utökade möjligheter att pröva mål och ärenden med färre ledamöter. Avsikten är dock att den frihet som Högsta domstolen nu ges ska användas åt båda håll. Det förutsätts således att domstolen anpassar sammansättningens storlek till vad som i det enskilda fallet är lämpligt med hänsyn till målets eller ärendets beskaffenhet.

Den nuvarande regeln om att fler än tre ledamöter inte får delta i prövningen av en fråga om prövningstillstånd tas bort. Det innebär att Högsta domstolen i undantagsfall kan komma att företa sådana prövningar med fler ledamöter än tre. Det stora flertalet sådana frågor torde dock givetvis fortfarande komma att prövas av en ledamot.

5 b §

Fler än sju ledamöter får inte ingå i rätten, om inte annat följer av 6 §.

I paragrafen, som är ny, anges att rätten får bestå av högst sju ledamöter. Frågan behandlas i avsnitt 6.2.

Bestämmelsen är flyttad från den nuvarande 6 § första stycket. Av tydlighetsskäl har en hänvisning till reglerna om plenum i den nya 6 § tagits in. Någon saklig förändring är inte avsedd.

6 §

Om det vid överläggning till dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Högsta domstolen, får rätten besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av Högsta domstolen i dess helhet. Ett sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller en viss fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet.

Om det i olika domar eller beslut av Högsta domstolen har gjorts sig gällande mot varandra stridande åsikter i fråga om en viss rättsgrundsats eller lagtolkning, gäller första stycket första meningen endast om rätten finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

Första stycket gäller inte mål som angår den som är häktad eller mål som annars enligt särskild föreskrift kräver ett skyndsamt avgörande, om målet inte utan menlig tidsutdräkt kan avgöras av Högsta domstolen i dess helhet.

När ett mål eller en fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet *ska* alla *justitieråd som inte har förhinder* delta i avgörandet.

Paragrafen innehåller regler om avgörande i plenum i Högsta domstolen. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.3. Paragrafen har en ny beteckning eftersom de nuvarande 5 och 6 §§ byter plats.

I paragrafens *första* och *andra stycken* görs för det första ändringar som innebär att möjligheten att handlägga mål i s.k. halvt plenum, dvs. med nio ledamöter, tas bort. Övriga ändringar i dessa stycken är föranledda av att det inte längre ska vara obligatoriskt för Högsta domstolen att vara indelad i avdelningar. Formuleringar som bygger på begreppet avdelning ändras till ”Högsta domstolen” eller ”rätten”. I *tredje stycket* har en hänvisning till halvt plenum tagits bort. I *fjärde stycket* görs endast språkliga och redaktionella ändringar. Terminologin har anpassats till den som används i likartade bestämmelser i rättegångsbalken (jfr främst 1 kap. 3 b § första stycket och 2 kap. 4 § första stycket).

6 a §

Om rätten består av fler än två ledamöter och en av dessa får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

I paragrafen, som är ny, införs en allmän regel om domförhet vid förhinder för någon av ledamöterna. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Om rätten består av fler än två ledamöter och hinder inträffar för en av ledamöterna sedan handläggningen har påbörjats, följer av paragrafen att rätten ändå är domför med de ledamöter som återstår. Någon motsvarande bestämmelse har hittills inte funnits för Högsta domstolen. När det gäller tingsrätt och hovrätt finns likartade bestämmelser i 1 kap. 3 a § fjärde stycket och 3 b § första stycket respektive 2 kap. 4 § första och andra styckena.

7 §

När *Högsta domstolen* behandlar *en* ansökan om resning eller *en* klagan över domvillan i ett mål som *har* avgjorts av Högsta domstolen, får inte någon ledamot som deltagit i det tidigare avgörandet *ingå i rätten*, om *ett* tillräckligt antal ledamöter ändå finns *tillgängligt* inom domstolen.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om sammansättningen vid prövning av extraordinära rättsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Ändringarna i paragrafen är föranledda av att det inte längre ska vara obligatoriskt för Högsta domstolen att vara indelad i avdelningar. Formuleringar som bygger på begreppet avdelning i bestämmelsen ändras till ”Högsta domstolen” eller ”rätten”.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

I samband med de ändringar som görs i 4–6 §§ byts ordet ”regeringsrätten” ut mot ”Regeringsrätten”. Motsvarande ändring sker, genom angivande i författningsförslagets ingress, också i fråga om 3 och 7 §§.

4 §

Regeringsrätten får vara indelad i avdelningar. Om Regeringsrätten är indelad i avdelningar, är Regeringsrättens ordförande även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det regeringsråd som regeringen förordnar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Regeringsrättens organisation. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

I paragrafen görs inledningsvis en ändring som innebär att det inte längre är obligatoriskt för Regeringsrätten att vara indelad i avdelningar. I bestämmelsen anges att Regeringsrätten får vara indelad i avdelningar. I övrigt anpassas bestämmelsen språkligt till de bestämmelser som gäller för länsrätt och kammarrätt (se 16 och 11 §§ LAFD). Till följd av denna anpassning tas bestämmelsen som anger att avdelningarna är lika behöriga att ta upp mål bort. Bestämmelserna i de nuvarande första och andra styckena sammanförs till ett enda stycke.

Bestämmelsen stämmer nära överens med motsvarande bestämmelse i 3 kap. 4 § tredje stycket RB.

4 a §

Rätten ska, om inte annat följer av andra och tredje styckena eller 4 b § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Regeringsrätten,
2. mål där Regeringsrätten är första domstolsinstans,
3. mål som avses i 35 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), och
4. mål om resning eller återställande av försutten tid, om prövningen inte är enkel.

I mål som avses i första stycket är rätten domför med fyra ledamöter om tre av dessa är ense om slutet.

I mål om rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter om det är fråga om att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är enkel.

När Regeringsrätten avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rättens sammansättning i Regeringsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 6.2 och 6.3.

Paragrafens struktur överensstämmer med vad som gäller för de nya bestämmelserna i 3 kap. 5 § RB. I första stycket anges således i en särskild punktuppställning de mål där Regeringsrätten vid prövningen ska bestå av minst fem ledamöter. Av bestämmelsen framgår inledningsvis att det bara är prövning av själva saken som omfattas av kravet på fem ledamöter. Det är alltså inte tillräckligt att det aktuella målet i och för sig omfattas av punktuppställningen i stycket. Bedömningen av vad som ska anses falla utanför själva saken motsvarar den som ska göras när det gäller skyldigheten att hålla huvudförhandling i hovrätt (jfr 50 kap. 13 § fjärde stycket och 51 kap. 13 § sjätte stycket RB). En reglering med likartat syfte finns också i 12 § andra stycket 1–3 LAFD, som behandlar när kammarrätt är domför utan nämndemän. Till

det undantagna området hör således frågor av processuell natur, såsom t.ex. avvisning av ett överklagande i Regeringsrätten och avskrivning efter återkallelse. I inledningen till första stycket har det vidare tagits in en hänvisning till att ytterligare undantag från bestämmelserna i förevarande paragraf finns i andra och tredje styckena och i 4 b § andra stycket (se kommentaren till den paragrafen).

Av *första punkten* framgår att Regeringsrätten ska bestå av minst fem regeringsråd i de mål där Regeringsrätten har beviljat prövningstillstånd. Detsamma ska gälla mål där Regeringsrätten som första domstolsinstans prövar överklagade beslut från förvaltningsmyndighet, men där prövningstillstånd inte krävs (*andra punkten*). Hit hör exempelvis beslut från Skatterättsnämnden och Riksdagens valprovsningsnämnd, men också de mål som Regeringsrätten prövar enligt bestämmelser i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). Från regeln i den sistnämnda punkten finns dock ett undantag för mål enligt rättsprövningslagen för vissa fall, se under kommentaren till tredje stycket. Enligt 35 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen krävs det inte prövningstillstånd för att Regeringsrätten ska pröva talan som en justitieombudsman eller Justitiekanslern för i mål om disciplinansvar, i mål om återkallelse eller begränsning av behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller i mål om återkallelse av behörighet att utöva veterinäryrket. Detsamma gäller talan som Justitiekanslern för i mål enligt kreditupplysningslagen, inkassolagen eller lagen om allmän kameraövervakning. Regeringsrätten ska bestå av minst fem ledamöter även vid prövning av nu nämnda mål (*tredje punkten*). Av punktuppställningen framgår slutligen att Regeringsrätten ska bestå av minst fem ledamöter vid prövning av mål om resning och återställande av försutten tid (*fjärde punkten*). Bestämmelsen i sistnämnda punkt ska dock bara tillämpas i sådana fall där prövningen inte kan anses enkel. Bestämmelsen motsvarar i sak vad som gäller enligt den nya bestämmelsen i 3 kap. 5 § första stycket 6 RB.

De slag av frågor som Regeringsrätten sålunda ska pröva med minst fem ledamöter motsvarar – så länge det är fråga om en prövning av själva saken – vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser. En förändring är dock att det inte längre krävs fem ledamöter när Regeringsrätten prövar en överklagad sekretessfråga enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen, om frågan har väckts i kammarrätten.

I *andra stycket* finns en regel som innebär ett undantag från regeln i första stycket om fem ledamöter. I de mål som avses i första stycket 1–4 ska Regeringsrätten nämligen vara domför med fyra ledamöter, om tre av ledamöterna är ense om slutet. Regeln är överförd från 4 a § första stycket LAFD.

I *tredje stycket* finns nu ett undantag till regeln i första stycket punkten 2 såvitt gäller domförhet vid prövning enligt rättsprövningslagen. Enligt andra stycket ska sålunda kravet på fem ledamöter inte gälla i sådana mål, om det fråga är om att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är enkel. Regeringsrätten får då bestå av tre eller fyra ledamöter. Regeln är i sak överförd från 8 § rättsprövningslagen.

Fjärde stycket innehåller en bestämmelse som anger att Regeringsrätten ska bestå av minst tre ledamöter när domstolen avger yttrande i ett

nådeärende enligt lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden. Prop. 2008/09:117
Denna sammansättningsregel är i sak överförd från 2 § i den lagen.

4 b §

I andra fall än sådana som avses i 4 a § beslutar Regeringsrätten för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

- 1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i kammarrätt, och*
- 2. överklagade beslut enligt vilka ett överklagande har avvisats som för sent inkommet.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om rättens sammansättning i Regeringsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I *första stycket*, som har sin motsvarighet i den nya 3 kap. 5 a § RB, anges att Regeringsrätten själv får besluta hur många ledamöter som ska ingå i rätten i andra fall än de situationer som avses i 4 a §. Regeln i 4 b § innebär att Regeringsrätten har möjlighet att anpassa ledamotsantalet så att alltifrån en till sju ledamöter deltar i prövningen (jfr begränsningsregeln i 4 c §).

I *andra stycket* anges ytterligare ett antal frågor som Regeringsrätten får pröva med det antal ledamöter som domstolen själv bestämmer. Bestämmelsen utgör således ett undantag från bestämmelsen i 4 a § första stycket om när rätten ska bestå av minst fem ledamöter. Bestämmelsen i *första punkten* saknar motsvarighet i den nuvarande lydelsen av 4 a §. Den innebär att kravet på fem ledamöter för domförhet i 4 a § i dess nya lydelse inte ska tillämpas när Regeringsrätten prövar ett överklagat beslut enligt vilket kammarrätt har avslagit begäran om prövningstillstånd. Undantaget gäller oavsett om Regeringsrätten avslår överklagandet eller om Regeringsrätten beslutar att bevilja prövningstillstånd i kammarrätten. Undantaget i *andra punkten* gäller prövning av överklagade beslut enligt vilka ett överklagande har avvisats såsom för sent inkommet. Även i dessa fall ska prövning kunna företas av färre än fem ledamöter. Den sistnämnda undantagssituationen motsvaras av ett undantag i den nuvarande lydelsen av 4 a § tredje stycket.

Den flexibla sammansättningsregeln kommer alltså att tillämpas på alla de fall som inte omfattas av reglerna i 4 a § om ett bestämt minsta antal ledamöter. Det gäller för det första om det motsatsvis av ordalydelsen följer att de aktuella situationerna inte omfattas av 4 a § första stycket, antingen på grund av att de inte kan anses utgöra prövning av själva saken eller på grund av att de visserligen utgör själva saken men inte omfattas av uppräkningsregeln i 4 a § första stycket. Det gäller för det andra om en aktuell fråga visserligen utgör själva saken och omfattas av uppräkningsregeln i 4 a § första stycket men omfattas av något av de uttryckliga undantagen i punktuppställningen i förevarande paragrafs andra stycke. För att den flexibla regeln ska gälla krävs slutligen att 4 a § andra eller tredje stycket inte är tillämpliga på den aktuella prövningen.

Till paragrafens tillämpningsområde hör således prövning av sådana frågor som inte avser själva saken. Hit hör också, som nämns i författningskommentaren till 4 a §, sådana prövningar av resning och återställande av försutten tid som är enkla (nuvarande 4 a § andra stycket)

och frågor om beviljande av prövningstillstånd i Regeringsrätten (nuvarande 4 a § fjärde stycket).

De regler som nu införs är inte avsedda att i något fall leda till att Regeringsrätten ska vara tvungen att använda fler ledamöter än enligt nu gällande bestämmelser. Med den nya regeln kommer Regeringsrätten tvärtom att ges väsentligen utökade möjligheter att pröva frågor med färre ledamöter. Avsikten är dock att den frihet som Regeringsrätten ges ska användas åt båda håll. Det förutsätts således att domstolen anpassar sammansättningens storlek till vad som i det enskilda fallet är lämpligt med hänsyn till målets eller ärendets beskaffenhet.

Den nuvarande regeln om att fler än tre ledamöter inte får delta i prövningen av en fråga om prövningstillstånd tas bort. Det innebär att Regeringsrätten i undantagsfall kan komma att företa sådana prövningar med fler ledamöter än tre. Det stora flertalet sådana frågor torde dock givetvis fortfarande komma att prövas av en ledamot.

4 c §

Fler än sju ledamöter får inte ingå i rätten, om inte annat följer av 5 §.

I paragrafen, som är ny, anges att rätten får bestå av högst sju ledamöter. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Bestämmelsen är ny och införs som en konsekvens av att sammansättningen inte längre ska vara begränsad till högst fem ledamöter. Den motsvaras av den nya 3 kap. 5 b § RB. Liksom i den bestämmelsen har av tydlighetsskäl en hänvisning till reglerna om plenum tagits in.

5 §

Om det vid överläggning till dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Regeringsrätten, får rätten besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av Regeringsrätten i dess helhet. Ett sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller en viss fråga avgörs av Regeringsrätten i dess helhet.

Om det i olika domar eller beslut av Regeringsrätten har kommit till uttryck mot varandra stridande åsikter i fråga om en viss rättsgrundsats eller lagtolkning, gäller första stycket första meningen endast om rätten finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

När ett mål eller en fråga avgörs av Regeringsrätten i dess helhet ska alla regeringsråd som inte har förhinder delta i avgörandet.

Paragrafen innehåller regler om avgörande i plenum i Regeringsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Ändringarna i paragrafen är föranledda av att det inte längre ska vara obligatoriskt för Regeringsrätten att vara indelad i avdelningar. Formuleringar som bygger på begreppet avdelning i första och andra styckena ändras till "Regeringsrätten" eller "rätten". I övrigt görs vissa redaktionella ändringar i paragrafen.

5 a §

Om rätten består av fler än två ledamöter och en av dessa får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

I paragrafen, som är ny, finns en allmän regel om domförhet vid förhinder för någon av ledamöterna. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Om rätten består av fler än två ledamöter och hinder inträffar för en av ledamöterna sedan handläggningen har påbörjats, följer av paragrafen att rätten ändå är domför med de ledamöter som återstår. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet för Regeringsrätten.

En motsvarande bestämmelse finns i 3 kap. 6 a § RB.

6 §

När *Regeringsrätten* behandlar *en* ansökan om resning i *ett* mål eller ärende *som har avgjorts av Regeringsrätten*, får *inte någon ledamot som deltagit i det tidigare avgörandet ingå i rätten*, om *ett tillräckligt* antal ledamöter ändå *finns tillgängligt* inom domstolen.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om sammansättningen vid prövning av extraordinära rättsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Ändringarna i paragrafen är föranledda av att det inte längre ska vara obligatoriskt för Regeringsrätten att vara indelad i avdelningar. Formuleringar som bygger på begreppet avdelning i bestämmelsen ändras till ”Regeringsrätten” eller ”rätten”. I övrigt görs vissa redaktionella ändringar i paragrafen.

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden

2 §

Om det finns särskild anledning, ska regeringen, innan den avgör ett nådeärende, inhämta ett yttrande från Högsta domstolen eller, i mål där regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är sista instans, från Regeringsrätten.

I paragrafen finns bestämmelser om handläggningen av nådeärenden. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ändringen i paragrafen innebär att bestämmelsen om att Högsta domstolen och Regeringsrätten är beslutföra med tre ledamöter tas bort och i sak överförs till de nya 3 kap. 5 § fjärde stycket RB respektive 4 a § fjärde stycket LAFD. I övrigt görs vissa språkliga ändringar.

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

Häri genom föreskrivs att 8 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2009.

Paragrafen innehåller regler om sammansättningen i Regeringsrätten vid prövning av mål om rättsprövning. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Paragrafen upphävs till följd av att bestämmelsens innehåll i sak överförs till den nya 4 a § LAFD.

Sammanfattningen i promemorian Sammansättningsreglerna i Högsta domstolen och Regeringsrätten (Ds 2008:50)

Prop. 2008/09:117
Bilaga 1

I promemorian görs en översyn av vissa regler som rör organisation och sammansättning för Högsta domstolen och Regeringsrätten.

Det föreslås att de lagstadgade kraven på att Högsta domstolen och Regeringsrätten ska vara indelade i avdelningar tas bort. Enligt förslaget ska det överlätas åt domstolarna att besluta om domstolen ska vara indelad i avdelningar.

Vidare föreslås förändringar av sammansättningsreglerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten. Sammansättningen med fem ledamöter förbehålls prövning i sak av sådana frågor som utgör domstolens centrala rättskipande uppgifter. När det gäller övriga prövningar som ska företas av Högsta domstolen och Regeringsrätten ska det enligt förslaget överlämnas åt domstolarna att bestämma sammansättningen. Regeln om halvt plenum för Högsta domstolen tas bort. Därutöver anpassas sammansättningsreglerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten så att de blir mer likartade.

Förslagen väntas leda till ökad effektivitet. Till följd av detta kan domstolarna ägna mer tid åt prejudikatbildning.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att nuvarande 3 kap. 5 och 6 §§ ska betecknas 3 kap. 6 respektive 5 §§,

dels att 3 kap. 4 §, de nya 3 kap. 5 och 6 §§ samt 3 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 5 a, 5 b samt 6 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***3 kap.**4 §¹

Högsta domstolen *består av* fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden *skall* vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Regeringen förordnar ett av justitieråden att vara domstolens ordförande.

Högsta domstolen *skall* vara *delad* i två eller flera avdelningar. *Avdelningarna är lika behöriga att ta upp mål som Högsta domstolen handlägger.*

Högsta domstolens ordförande är även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det justitieråd som regeringen förordnar.

Justitieråden indelas till tjänstgöring på avdelningarna för viss tidsperiod enligt de grunder som Högsta domstolen beslutar.

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller annan därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, får den som avgått med ålderspension från sin tjänst som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som

I Högsta domstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Regeringen förordnar ett av justitieråden att vara *Högsta domstolens* ordförande.

Högsta domstolen *får* vara *indelad* i avdelningar. *Om Högsta domstolen är indelad i avdelningar, är Högsta domstolens ordförande även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det justitieråd som regeringen förordnar.*

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller annan därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, får den som avgått med ålderspension från sin tjänst som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som

¹ Senaste lydelse 2003:1149.

ersättare. Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd *skall* även tillämpas på ersättare.

6 §

En avdelning av Högsta domstolen är domför med fem ledamöter. Fler än sju ledamöter får inte sitta i rätten.

Om prövningen är enkel, är avdelningen domför med tre ledamöter vid prövning av

1. frågor om häktning och reseförbud som avses i 55 kap. 8 § andra stycket tredje meningen,

2. ansökningar om resning eller återställande av försutten tid,

3. klagan över domvilla,

4. frågor om återförvisning av mål till hovrätt,

5. frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt, eller

6. frågor om avvísning av en ansökan eller klagan som har getts in omedelbart till Högsta domstolen men som domstolen inte skall pröva som första instans.

Om en framställning i ett mål som skall tas upp omedelbart av Högsta domstolen inte innefattar laga skäl för talan eller det annars

ersättare. Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd *ska* även tillämpas på ersättare.

5 §²

Rätten ska bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta domstolen,

2. mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans,

3. mål där talan har väckts i hovrätt och överklagande har skett till Högsta domstolen,

4. mål som har överklagats av justitiekanslern eller av en justitieombudsman,

5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel, och

6. ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Om en framställning i ett mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad, får rätten bestå av tre ledamöter när dom i målet meddelas utan att stämning har utfärdats.

När Högsta domstolen avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska

² Senaste lydelse av tidigare 6 § 2005:195.

är uppenbart att talan är rätten bestå av minst tre ledamöter.
ogrundad, är avdelningen domför ledamöter.
med tre ledamöter när dom i målet
meddelas utan att stämning har
utfärdats.

En avdelning är domför med en ledamot vid avslag på eller avvisning av en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvillan, om

1. Högsta domstolen tidigare beträffande samma avgörande har avslagit en ansökan eller klagan från samma sökande eller klagande, och

2. sökanden eller klaganden inte anför något nytt som är av betydelse för prövningen av ansökningen eller klagan.

Frågor om prövningstillstånd i Högsta domstolen får avgöras av en ledamot. Fler än tre ledamöter får inte delta. Frågor om prövningstillstånd som har förklarats vilande enligt 54 kap. 11 § andra stycket avgörs dock av de ledamöter som prövar målet.

En avdelning är domför med en ledamot vid prövning av

1. frågor om avskrivning av mål efter återkallelse eller efter det att ett överklagande har förfallit,

2. frågor om avvisning av ett överklagande hos Högsta domstolen,

3. frågor om förening av mål enligt 14 kap. 7 a §,

4. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §,

5. frågor som avses i 55 kap. 8 § andra stycket första och andra meningarna, eller

6. en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvillan när ansökningen eller klagan inte innefattar laga skäl för den begärda åtgärden eller det annars är uppenbart att den är ogrundad.

5 a §

I andra fall än som avses i 5 § bestämmer Högsta domstolen hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Vad som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt,

2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt, och

3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §.

5 b §

Fler än sju ledamöter får inte ingå i rätten, om inte annat följer av 6 §.

5 §

Finner någon av Högsta domstolens avdelningar vid överläggning till dom eller beslut att den mening som råder på avdelningen avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Högsta domstolen, får avdelningen besluta att målet, eller om det är lämpligt, en viss fråga i målet skall avgöras av Högsta domstolen i dess helhet eller med nio ledamöter. Sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller viss fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet eller med nio ledamöter. Vid prövning med nio ledamöter skall målet eller frågan hänskjutas till avgörande av domstolen i dess helhet, om minst tre av de nio ledamöterna begär detta.

Om det i särskilda, för avdelningen kända domar eller beslut, på olika tider har gjort sig

6 §³

Om det vid överläggning till dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Högsta domstolen, får rätten besluta att målet, eller om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av Högsta domstolen i dess helhet. Sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller viss fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet.

Om det i olika domar eller beslut av Högsta domstolen har gjort sig gällande mot varandra

³ Senaste lydelse av tidigare 5 § 1996:157.

gällande mot varandra stridande åsikter i fråga om en viss rättsgrundsats eller lagtolkning inom Högsta domstolen, gäller första stycket första meningen endast om *avdelningen* finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

Första stycket gäller inte mål som angår den som är häktad eller mål som annars enligt särskild föreskrift kräver ett skyndsamt avgörande, om målet inte utan menlig tidsutdräkt kan avgöras av Högsta domstolen i dess helhet *eller med nio ledamöter*.

När ett mål eller en fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet, *skall, om laga hinder inte möter, alla justitieråden delta i avgörandet*.

stridande åsikter i fråga om en viss rättsgrundsats eller lagtolkning, gäller första stycket första meningen endast om *rätten* finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

Första stycket gäller inte mål som angår den som är häktad eller mål som annars enligt särskild föreskrift kräver ett skyndsamt avgörande, om målet inte utan menlig tidsutdräkt kan avgöras av Högsta domstolen i dess helhet.

När ett mål eller en fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet *ska alla justitieråd som inte har förhinder delta i avgörandet*.

6 a §

Om rätten består av fler än två ledamöter och en av dessa får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

7 §⁴

När *en avdelning* behandlar ansökan om resning eller klagan över domvilla i ett mål som avgjorts av Högsta domstolen, får inte någon ledamot som deltagit i det tidigare avgörandet *tjänstgöra på avdelningen*, om tillräckligt antal ledamöter ändå finns *att tillgå* inom domstolen.

När *Högsta domstolen* behandlar *en* ansökan om resning eller *en* klagan över domvilla i ett mål som avgjorts av Högsta domstolen, får inte någon ledamot som deltagit i det tidigare avgörandet *ingå i rätten*, om *ett* tillräckligt antal ledamöter ändå finns *tillgängligt* inom domstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

⁴ Senaste lydelse 1994:1034.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹

dels att i 3 och 7 §§ ordet ”regeringsrätten” ska bytas ut mot ”Regeringsrätten”,

dels att 4, 4 a, 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 4 b och 4 c samt 5 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

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

4 §²

Regeringsrätten får vara indelad i avdelningar. Om Regeringsrätten är indelad i avdelningar, är Regeringsrättens ordförande även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det regeringsråd som regeringen förordnar.

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

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför

4 a §³

Rätten ska bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Regeringsrätten,

2. mål där Regeringsrätten är första domstolsinstans,

3. mål som avses i 35 § tredje stycket 1 och 2 förvaltningsprocesslagen (1971:291), och

4. mål om resning eller återställande av försutten tid, om prövningen inte är enkel.

I mål som avses i första stycket är rätten domför med fyra ledamöter om tre av dessa är ense om slutet.

¹ Senaste lydelse av 3 § 1996:156.

² Senaste lydelse 1981:1092.

³ Senaste lydelse 1998:373.

med tre regeringsråd, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Har regeringsrätten tidigare avslagit en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande 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.

Vid prövning av talan mot ett beslut där ett överklagande har avvisats såsom för sent inkommet samt vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med ett regeringsråd.

Frågor om prövningstillstånd får avgöras av ett regeringsråd. Fler än tre regeringsråd får inte delta. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd.

I mål om rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får rätten bestå av tre ledamöter om det är fråga om att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är enkel.

När Regeringsrätten avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

4 b §

I andra fall än som avses i 4 a § bestämmer Regeringsrätten hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Vad som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i kammarrätt, och

2. överklagade beslut enligt vilka ett överklagande har avvisats som för sent inkommet.

4 c §

Fler än sju ledamöter får inte ingå i rätten, om inte annat följer av 5 §.

5 §

Finner avdelning vid Om det vid överläggning till

överläggning till avgörande av mål, att den mening som råder på *avdelningen* avviker från rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av *regeringsrätten*, får *avdelningen förordna*, att målet eller, om det *kan ske*, endast viss fråga i målet skall avgöras av *regeringsrätten* i dess helhet. Sådant *förordnande* får också meddelas, om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller viss fråga *avgöres* av *regeringsrätten* i dess helhet.

Har i olika avgöranden av *regeringsrätten* kommit till uttryck mot varandra stridande åsikter i fråga om viss rättsgrundsats eller lagtolkning, *äger* första stycket *tillämpning* endast om *avdelningen* finner att den rådande meningens avviker från det senast meddelade avgörandet.

När mål *avgöres* av *regeringsrätten* i dess helhet, skall alla *ledamöterna* *deltaga* i avgörandet, om *ej* laga hinder möter.

avgörande av mål *framkommer* att den mening som råder i *rätten* avviker från *en* rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av *Regeringsrätten*, får *rätten besluta* att målet eller, om det *är lämpligt*, en viss fråga i målet *ska* avgöras av *Regeringsrätten* i dess helhet. Sådant *beslut* får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller viss fråga *avgörs* av *Regeringsrätten* i dess helhet.

Om det i olika avgöranden av *Regeringsrätten* har kommit till uttryck mot varandra stridande åsikter i fråga om *en* viss rättsgrundsats eller lagtolkning, *gäller* första stycket *första meningen* endast om *rätten* finner att den rådande meningens avviker från det senast meddelade avgörandet.

När *ett* mål *avgörs* av *Regeringsrätten* i dess helhet *ska* alla *regeringsråd* som *inte har förhinder* delta i avgörandet.

5 a §

Om *rätten* består av fler än två *ledamöter* och *en* av dessa *får förhinder* sedan *handläggningen* har påbörjats, är *rätten ändå domför*.

6 §

När *avdelning* behandlar ansökan om resning i *något* av *regeringsrätten* avgjort mål eller ärende, får *ledamot*, som deltagit i det tidigare avgörandet, *ej* *tjänstgöra* på *avdelningen*, om *domfört* antal *ledamöter* ändå är att *tillgå* inom domstolen.

När *Regeringsrätten* behandlar *en* ansökan om resning i *ett* mål eller ärende som har avgjorts av *Regeringsrätten*, får *inte någon ledamot* som deltagit i det tidigare avgörandet *ingå* i *rätten*, om *tillräckligt* antal *ledamöter* ändå *finns tillgängligt* inom domstolen.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

2 §¹

Om det finns särskild anledning ska regeringen, innan den avgör ett nådeärende, inhämta ett yttrande från Högsta domstolen eller, i mål där regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är sista instans, från Regeringsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

¹ Senaste lydelse 1981:1089.

Förslag till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning
av vissa regeringsbeslut

Prop. 2008/09:117
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (2006:304) om rättsprövning av
vissa regeringsbeslut ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2009.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2008/09:117

Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Ledamöterna i Högsta domstolen, Ledamöterna i Regeringsrätten, Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Sundsvall, Stockholms tingsrätt, Värmlands tingsrätt, Umeå tingsrätt, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Västernorrlands län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsoffermyndigheten, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Skatteverket, Kammarkollegiet, Stockholms universitet, Lunds universitet, Statens Jordbruksverk, Konsumentverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund.

Svenskt Näringsliv och Företagarna har avstått från att yttra sig.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken¹

dels att i 3 kap. 2 och 8 §§, 10 kap. 20 §, 11 kap. 5 §, 14 kap 7 a §, 19 kap. 11 §, 21 kap. 2 §, 58 kap. 12 §, rubriken till 3 kap. och rubriken närmast före 54 kap. orden ”högsta domstolen” ska bytas ut mot ”Högsta domstolen”,

dels att nuvarande 3 kap. 5 och 6 §§ ska betecknas 3 kap. 6 och 5 §§,

dels att 3 kap. 4 §, de nya 3 kap. 5 och 6 §§ samt 3 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 5 a, 5 b och 6 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***3 kap.****4 §²**

Högsta domstolen *består av* fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden *skall* vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Regeringen förordnar ett av justitieråden att vara domstolens ordförande.

Högsta domstolen *skall* vara *delad i två eller flera* avdelningar. *Avdelningarna är lika behöriga att ta upp mål som Högsta domstolen handlägger.*

Högsta domstolens ordförande är även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det justitieråd som regeringen förordnar.

Justitieråden indelas till

I Högsta domstolen ska det finnas fjorton justitieråd eller det högre antal som behövs. Justitieråden ska vara lagfarna. De får inte inneha eller utöva något annat ämbete.

Regeringen förordnar ett av justitieråden att vara *Högsta domstolens* ordförande.

Högsta domstolen *får* vara *indelad* i avdelningar. *Om Högsta domstolen är indelad i avdelningar, är Högsta domstolens ordförande även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det justitieråd som regeringen förordnar.*

¹ Senaste lydelse av
3 kap. 2 § 1974:573
3 kap. 8 § 1985:934
10 kap. 20 § 1987:747
11 kap. 5 § 1987:747
14 kap. 7 a § 1987:747
21 kap. 2 § 1987:747
58 kap. 12 § 1988:1451.

² Senaste lydelse 2003:1149. Ändringen innebär bl.a. att femte stycket upphävs.

tjänstgöring på avdelningarna för viss tidsperiod enligt de grunder som Högsta domstolen beslutar.

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, får den som avgått med ålderspension från sin tjänst som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Vad som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd skall även tillämpas på ersättare.

6 §

En avdelning av Högsta domstolen är domför med fem ledamöter. Fler än sju ledamöter får inte sitta i rätten.

Om prövningen är enkel, är avdelningen domför med tre ledamöter vid prövning av

1. frågor om häktning och reseförbud som avses i 55 kap. 8 § andra stycket tredje meningen,

2. ansökningar om resning eller återställande av försutten tid,

3. klagan över domvilla,

4. frågor om återförvisning av

När ett justitieråd på grund av sjukdom eller därmed jämförlig omständighet inte kan tjänstgöra i Högsta domstolen, får den som har avgått med ålderspension från sin tjänst som justitieråd förordnas att tillfälligt tjänstgöra som ersättare. Det som i lag eller annan författning föreskrivs om justitieråd ska även tillämpas på ersättare.

5 §³

Rätten ska, om inte annat följer av andra stycket eller 5 a § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Högsta domstolen,

2. mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans,

3. mål där talan har väckts i hovrätt och överklagande har skett till Högsta domstolen,

4. mål som har överklagats av Justitiekanslern eller av en justitieombudsman,

5. ärenden om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla, om prövningen inte är enkel, och

6. ärenden enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Om en framställning i ett mål där Högsta domstolen är första domstolsinstans inte innefattar laga skäl för talan eller det annars är uppenbart att talan är ogrundad, får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter när dom i målet meddelas utan att stämning har utfärdats.

³ Senaste lydelse av tidigare 6 § 2005:195.

mål till hovrätt,

5. frågor om beviljande av
prövningstillstånd i hovrätt, eller

6. frågor om avvisning av en
ansökan eller klagan som har getts
in omedelbart till Högsta
domstolen men som domstolen inte
skall pröva som första instans.

Om en framställning i ett mål
som skall tas upp omedelbart av
Högsta domstolen inte innefattar
laga skäl för talan eller det annars
är uppenbart att talan är
ogrundad, är avdelningen domför
med tre ledamöter när dom i målet
meddelas utan att stämning har
utfärdats.

En avdelning är domför med en
ledamot vid avslag på eller
avvisning av en ansökan om
resning eller återställande av
försutten tid eller en klagan över
domvilla, om

1. Högsta domstolen tidigare
beträffande samma avgörande har
avslagit en ansökan eller klagan
från samma sökande eller
klagande, och

2. sökanden eller klaganden inte
anför något nytt som är av
betydelse för prövningen av
ansökningen eller klagan.

Frågor om prövningstillstånd i
Högsta domstolen får avgöras av
en ledamot. Fler än tre ledamöter
får inte delta. Frågor om
prövningstillstånd som har
förklarats vilande enligt 54 kap.
11 § andra stycket avgörs dock av
de ledamöter som prövar målet.

En avdelning är domför med en
ledamot vid prövning av

1. frågor om avskrivning av mål
efter återkallelse eller efter det att
ett överklagande har förfallit,

2. frågor om avvisning av ett
överklagande hos Högsta dom-
stolen,

3. frågor om förening av mål
enligt 14 kap. 7 a §,

4. överklagande av hovrätts

När Högsta domstolen avger ett
sådant yttrande som avses i 2 §
lagen (1974:579) om hand-
läggningen av nådeärenden ska
rätten bestå av minst tre
ledamöter.

avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §,

5. frågor som avses i 55 kap. 8 § andra stycket första och andra meningarna, eller

6. en ansökan om resning eller återställande av försutten tid eller en klagan över domvilla när ansökningen eller klagan inte innefattar laga skäl för den begärda åtgärden eller det annars är uppenbart att den är ogrundad.

5 a §

I andra fall än sådana som avses i 5 § beslutar Högsta domstolen för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i hovrätt,

2. frågor om återförvisning av mål till hovrätt, och

3. överklagande av hovrätts avvisningsbeslut som avses i 54 kap. 17 §.

5 b §

Fler än sju ledamöter får inte ingå i rätten, om inte annat följer av 6 §.

5 §

Finner någon av Högsta domstolens avdelningar vid överläggning till dom eller beslut att den mening som råder på avdelningen avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Högsta domstolen, får avdelningen besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av Högsta domstolen i dess helhet eller med nio ledamöter. Sådant beslut får också meddelas om det i

6 §⁴

Om det vid överläggning till dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Högsta domstolen, får rätten besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av Högsta domstolen i dess helhet. Ett sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet

⁴ Senaste lydelse av tidigare 5 § 1996:157.

annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller viss fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet *eller med nio ledamöter*. Vid prövning *med nio ledamöter* skall målet eller frågan hänskjutas till avgörande av domstolen i dess helhet, om minst tre av de nio ledamöterna begär detta.

Om det i *särskilda*, för avdelningen kända domar eller beslut, på olika tider har gjort sig gällande mot varandra stridande åsikter i fråga om viss rättsgrundsats eller lagtolkning inom Högsta domstolen, gäller första stycket första meningen endast om avdelningen finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

Första stycket gäller inte mål som angår den som är häktad eller mål som annars enligt särskild föreskrift kräver ett skyndsamt avgörande, om målet inte utan menlig tidsutdräkt kan avgöras av Högsta domstolen i dess helhet *eller med nio ledamöter*.

När ett mål eller en fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet, skall, om laga hinder inte möter, alla justitieråden delta i avgörandet.

eller *en* viss fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet.

Om det i *olika* domar eller beslut av Högsta domstolen har gjort sig gällande mot varandra stridande åsikter i fråga om *en* viss rättsgrundsats eller lagtolkning, gäller första stycket första meningen endast om rätten finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

Första stycket gäller inte mål som angår den som är häktad eller mål som annars enligt särskild föreskrift kräver ett skyndsamt avgörande, om målet inte utan menlig tidsutdräkt kan avgöras av Högsta domstolen i dess helhet.

När ett mål eller en fråga avgörs av Högsta domstolen i dess helhet ska alla justitieråd som inte har förhinder delta i avgörandet.

6 a §

Om rätten består av fler än två ledamöter och en av dessa får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

7 §⁵

När *en* avdelning behandlar ansökan om resning eller klagan över domvilla i ett mål som avgjorts av Högsta domstolen, får

När Högsta domstolen behandlar *en* ansökan om resning eller *en* klagan över domvilla i ett mål som *har* avgjorts av Högsta domstolen,

⁵ Senaste lydelse 1994:1034.

inte någon ledamot som deltagit i det tidigare avgörandet *tjänstgöra på avdelningen*, om tillräckligt antal ledamöter ändå finns *att tillgå* inom domstolen.

får inte någon ledamot som deltagit i det tidigare avgörandet *ingå i rätten*, om *ett* tillräckligt antal ledamöter ändå finns *tillgängliga* inom domstolen.

Prop. 2008/09:117
Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹

dels att i 3 och 7 §§ ordet ”regeringsrätten” ska bytas ut mot ”Regeringsrätten”,

dels att 4–6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 4 b, 4 c och 5 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

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

4 §²

Regeringsrätten får vara indelad i avdelningar. Om Regeringsrätten är indelad i avdelningar, är Regeringsrättens ordförande även ordförande på en avdelning. Ordförande på annan avdelning är det regeringsråd som regeringen förordnar.

4 a §³

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

Rätten ska, om inte annat följer av andra och tredje styckena eller 4 b § andra stycket, bestå av minst fem ledamöter vid prövning av själva saken i

1. mål där prövningstillstånd har beviljats av Regeringsrätten,

2. mål där Regeringsrätten är första domstolsinstans,

3. mål som avses i 35 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), och

4. mål om resning eller återställande av försutten tid, om prövningen inte är enkel.

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 §

I mål som avses i första stycket är rätten domför med fyra ledamöter om tre av dessa är ense om slutet.

¹ Senaste lydelse av 3 § 1996:156.

² Senaste lydelse 1981:1092. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

³ Senaste lydelse 1998:373.

förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkel beskaffenhet. Har regeringsrätten tidigare avslagit en ansökan om resning från samma sökande beträffande samma avgörande 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.

Vid prövning av talan mot ett beslut där ett överklagande har avvisats såsom för sent inkommet samt vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med ett regeringsråd.

Frågor om prövningstillstånd får avgöras av ett regeringsråd. Fler än tre regeringsråd får inte delta. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd.

I mål om rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får rätten bestå av tre eller fyra ledamöter om det är fråga om att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är enkel.

När Regeringsrätten avger ett sådant yttrande som avses i 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska rätten bestå av minst tre ledamöter.

4 b §

I andra fall än sådana som avses i 4 a § beslutar Regeringsrätten för varje mål eller ärende hur många ledamöter som ska ingå i rätten.

Det som sägs i första stycket gäller även vid prövning av

1. frågor om beviljande av prövningstillstånd i kammarrätt, och

2. överklagade beslut enligt vilka ett överklagande har avvisats som för sent inkommet.

4 c §

Fler än sju ledamöter får inte ingå i rätten, om inte annat följer av 5 §.

5 §

Finner avdelning vid överläggning till avgörande av mål, att den mening som råder på avdelningen avviker från rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av regeringsrätten, får avdelningen förordna, att målet eller, om det kan ske, endast viss fråga i målet skall avgöras av regeringsrätten i dess helhet. Sådant förordnande får också meddelas, om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller viss fråga avgöres av regeringsrätten i dess helhet.

Har i olika avgöranden av regeringsrätten kommit till uttryck mot varandra stridande åsikter i fråga om viss rättsgrundsats eller lagtolkning, äger första stycket tillämpning endast om avdelningen finner att den rådande meningen avviker från det senast meddelade avgörandet.

När mål avgöres av regeringsrätten i dess helhet, skall alla ledamöterna deltaga i avgörandet, om ej laga hinder möter.

Om det vid överläggning till dom eller beslut framkommer att den mening som råder i rätten avviker från en rättsgrundsats eller lagtolkning, som förut varit antagen av Regeringsrätten, får rätten besluta att målet eller, om det är lämpligt, en viss fråga i målet ska avgöras av Regeringsrätten i dess helhet. Ett sådant beslut får också meddelas om det i annat fall är av särskild betydelse för rättstillämpningen att målet eller en viss fråga avgöres av Regeringsrätten i dess helhet.

Om det i olika domar eller beslut av Regeringsrätten har kommit till uttryck mot varandra stridande åsikter i fråga om en viss rättsgrundsats eller lagtolkning, gäller första stycket första meningen endast om rätten finner att den rådande meningen avviker från den dom eller det beslut som meddelades senast.

När ett mål eller en fråga avgöres av Regeringsrätten i dess helhet ska alla regeringsråd som inte har förhinder delta i avgörandet.

5 a §

Om rätten består av fler än två ledamöter och en av dessa får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

6 §

När *avdelning* behandlar ansökan om resning i *något av regeringsrätten avgjort* mål eller ärende, får *ledamot, som deltagit i det tidigare avgörandet, ej tjänstgöra på avdelningen, om domfört antal ledamöter ändå är att tillgå* inom domstolen.

När *Regeringsrätten* behandlar *en* ansökan om resning i *ett* mål eller ärende *som har avgjorts av Regeringsrätten, får inte någon ledamot som deltagit i det tidigare avgörandet ingå i rätten, om ett tillräckligt antal ledamöter ändå finns tillgängliga* inom domstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

2 §¹

Om det finns särskild anledning, ska regeringen, innan den avgör ett nådeärende, inhämta ett yttrande från Högsta domstolen eller, i mål där regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är sista instans, från Regeringsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

¹ Senaste lydelse 1981:1089.

Förslag till lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning
av vissa regeringsbeslut

Prop. 2008/09:117
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (2006:304) om rättsprövning av
vissa regeringsbeslut ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2009.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-01-29

Närvarande: F.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Stefan Lindskog och f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Sammansättningsreglerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten

Enligt en lagrådsremiss den 22 januari 2009 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
3. lag om ändring i lagen (1974:579) om handläggningen av nådeärenden,
4. lag om ändring i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Jens Wieslander.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 februari 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: Ask

Regeringen beslutar proposition 2008/09:117 Sammansättningsreglerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten.