

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring  
av lagar angående högsta domstolens domförhet**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att de stadgan- den i regeringsformen och lagen om högsta domstolen som gäller högsta domstolens dom- förhet ändras så att ärenden som gäller be- svärstillstånd avgörs i en sammansättning som består av högst tre medlemmar. I högsta

domstolen handläggs ärenden som gäller bevil- jande av besvärstillstånd för närvarande i en sammansättning med tre medlemmar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

**ALLMÄN MOTIVERING**

**1. Nuläge**

**1.1. Lagstiftning och praxis**

*Högsta domstolens uppgifter och fullföljds- systemet*

Enligt 53 § regeringsformen utövar högsta domstolen högsta domsrätten i rättegångsmål samt övervakar rättvisans handhavande av domare och exekutiva myndigheter. Dessutom sköter högsta domstolen vissa justitieförvalt- ningsuppgifter.

Största delen av de lagskipningsmål som behandlas vid högsta domstolen är tviste- och brottmål som fullföljts från hovrätterna för fullföljd. Ändring söks också hos högsta dom- stolen i mål som avgjorts vid jorddomstolarna, försäkringsdomstolen och vattenöverdomstol- en.

Det finska domstolssystemet är indelat i tre instanser när det gäller mål och ärenden som hör till de allmänna domstolarnas kompetens. Första besvärinstans vid sökande av ändring i underrätternas avgöranden är hovrätten och andra besvärinstans högsta domstolen. I 25 kap. rättegångsbalken stadgas om fullföljd av talan från underrätt till hovrätt och i 30 kap.

om fullföljd av talan från hovrätt till högsta domstolen. För sökande av ändring i en sak som hovrätten har avgjort i andra instans behövs besvärstillstånd av högsta domstolen innan högsta domstolen tar ändringsansökan till avgörande.

Huvudregeln enligt 25 kap. 1 § rättegångs- balken är att ändring alltid får sökas genom besvär i en underrätts avgörande vilket omfat- tar ett avgörande i huvudsaken eller genom vilket målet har avvisats. Genom besvären kan såväl bevisfrågorna som rättsfrågorna i målet bringas till hovrättens prövning.

I vissa fall är ändringssökande särskilt för- bjudet i lag. Detta gäller speciellt vissa beslut som meddelas under rättegången, t.ex. inter- mistiska förordnanden. I avgörandet i huvud- saken är det däremot endast i undantagsfall förbjudet att söka ändring.

I 1989 års hovrättskommissions slutliga be- tänkande (komm.bet. 1992:20) lades det fram ett förslag om ändring av stadgan om ändringssökandet hos hovrätten, så att också hovrätten i vissa ärenden skulle tillämpa ett besvärstillståndssystem. Enligt förslaget skulle parterna behöva besvärstillstånd för att söka ändring i avgöranden i sådana tvistemål som endast gäller pengar eller sådant som utan

svårighet kan värderas i pengar, om kärandens yrkande gäller ett värde som understiger 20 000 mk. I brottmål skulle besvärstillstånd krävas om i målet yrkats på straff endast för ett sådant brott för vilket inte stadgas annat eller strängare straff än böter eller fängelse i högst ett år och sex månader. Besvärstillstånd skulle likväl inte behövas om någon i ett sådant mål har dömts till fängelse, eller om någon i målet har framställt ett privaträttsligt anspråk eller ådömts en förverkandepåföljd vars värde överstiger den ovan nämnda gränsen.

Hovrätten är domför med tre medlemmar. Hovrättskommissionen har föreslagit en ändring av domförhetsstadgandet så, att hovrätten vid handläggningen av besvärstillstånd skulle vara domför med två medlemmar. Dessutom har det för det fall att medlemmarna inte är ense om besvärstillståndet föreslagits en röstningsregel enligt vilken den medlems åsikt skall gälla som anser att besvärstillståndet skall meddelas.

Enligt 30 kap. 2 § rättegångsbalken, som gäller fullföljd från hovrätten till högsta domstolen, skall den som vill söka ändring i hovrättens dom eller utslag i ett ärende som kommit till hovrätten genom besvär eller klagan söka tillstånd (*besvärstillstånd*) därtill hos högsta domstolen. Besvärstillstånd kan endast meddelas på de grunder som anges i 30 kap. 3 §. Ändringssökanden har således ingen absolut rätt att få sin ansökan om besvärstillstånd prövad, utan högsta domstolen beslutar på basis av grunderna för besvärstillstånd om sökanden skall meddelas besvärstillstånd eller ej. I mål som hovrätten har avgjort i första instans söker man dock ändring utan att söka besvärstillstånd.

#### *Grunderna för högsta domstolens besvärstillstånd*

Prejudikatsgrunden är den viktigaste grunden för besvärstillstånd. I lag definieras denna grund så att det med hänsyn till lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättstillämpning är av vikt att saken prövas av högsta domstolen. Grunden aktualiseras således när det är av allmän rättslig betydelse att saken avgörs av högsta domstolen. Partens eget intresse att få avgörandet är av sekundär betydelse. De grunder för meddelande av besvärstillstånd som nämns i lagen

kompletterar varandra, även om varje grund också har en egen specifik betydelse. Den förstnämnda grunden gäller uttryckligen rättsliga frågor i anknytning till tolkningen av lag. Med lag avses här utöver skriven lag tillämpningen av allmänna rättsprinciper och andra vedertagna oskrivna rättsnormer. Prejudikatsgrunden lämpar sig också för sådana fall, där avgörandet inte kan grundas på någon rättsregel eller rättsnorm (lucka i lag). Saken kan t.ex. ha allmän rättslig betydelse, eller så kan rättstillämpningens enhetlighet kräva att besvärstillstånd meddelas, om det i rättspraxis förekommer motstridigheter i tolkningen av lag eller om hovrättens avgörande avviker från förhärskande tolkning och vedertagen praxis i högsta domstolen.

Besvärstillstånd kan meddelas på återbrytningsgrunder, om det finns särskild anledning därtill till följd av ett sådant i saken inträffat rättegångs- eller annat fel, att domen eller beslutet på grund av det borde återbrytas eller undanröjas. Återbrytningsgrundens självständiga betydelse är i praktiken rätt liten. Återbrytningsgrunden har större betydelse då en part åberopar en sådan vid sidan av någon annan grund för besvärstillstånd. Vid bedömningen av betydelsen hos en återbrytningsgrund måste man också beakta att lagen inte kräver att högsta domstolen i varje enskilt fall prövar om det har skett ett sådant fel som avses i återbrytningsgrunden, och att man i varje händelse kan få saken prövad av högsta domstolen genom ett sådant extraordinärt ändringssökande som avses i 31 kap. rättegångsbalken.

Besvärstillstånd kan också meddelas om det eljest föreligger vägande skäl därtill. Denna fråga skall främst bedömas ur ändringssökandens synvinkel. Högsta domstolens avgörande i saken skall vara speciellt viktigt med tanke på någon parts intressen. Ett dylikt intresse kan föreligga om man kan påvisa ett klart fel i hovrättens avgörande. Ett vägande skäl kan också föreligga om det kan visas att hovrätten använt sin prövningsrätt så att slutresultatet för någon part blivit oskäligt eller i övrigt orättvist. Storleken av partens intresse i saken kan också ha betydelse. Om avgörandet ur partens synvinkel är en engångsföreteelse eller annars särskilt viktigt, är det större skäl att meddela besvärstillstånd än om saken hänförs sig till normal verksamhet. En ovanligt sträng påföljd som har dömts ut för ett brott kan utgöra grund för vägande skäl.

*Besvärstillstånd som högsta domstolen meddelat samt arbetssituationens utveckling*

Nästan alla de mål och ärenden som kommer från hovrätterna till högsta domstolen faller inom ramen för besvärstillståndssystemet. Lejonparten av målen är tvistemål, vilkas antal klart har ökat. Antalet brottmål sjönk fram till

1989, men under de senaste åren har också brottmålen antal börjat öka. Detta är bl.a. en följd av den relativt omfattande strafflagsändring som trädde i kraft den 1 januari 1991.

Av följande tabeller framgår de typer av ärenden som inkommit samt antalen meddelade besvärstillstånd i tviste- och brottmål 1984—1993.

*Åren 1984—1993 inkomna mål och ärenden*

Typ av mål	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Brottmål	916	898	833	849	837	800	918	876	883	887
Tvistemål	1259	1364	1443	1455	1422	1500	1471	1599	1796	2108
Försäkringsdomstolsärenden	494	478	521	581	469	509	583	561	605	556
Jorddomstolsärenden	258	279	265	276	289	305	327	336	346	378
Vattendomstolsärenden	22	29	25	31	40	25	12	8	17	8
Ansökningsärenden	574	575	496	521	481	399	437	454	486	447
Sammanlagt	3523	3623	3583	3713	3538	3538	3748	3834	4133	4384

*Antal besvärstillstånd 1984—1993*

Tvistemål	Inlämnade ansökningar om besvärstillstånd	Besvärstillstånd som meddelats	
		antal	%
1984	1 258	151	12,0
1985	1 360	174	12,8
1986	1 435	180	12,5
1987	1 455	171	11,8
1988	1 419	164	12,0
1989	1 492	163	10,9
1990	1 465	177	12,1
1991	1 594	168	10,5
1992	1 785	165	9,2
1993	2 091	178	8,5

Besvärstillståndssystemet omfattar också mål och ärenden som försäkringsdomstolen och jorddomstolarna avgjort samt vissa ärenden som vattenöverdomstolen avgjort.

Det finns inga uppgifter om de grunder på vilka besvärstillstånden meddelats. Detta beror på att högsta domstolen inte motiverar sina avgöranden beträffande besvärstillståndsansökningarna. Man kan dock sluta sig till att största delen av besvärstillstånden meddelas på prejudikatsgrunder. Också i de fall då den huvudsakliga orsaken kan ha varit en återbrytningsgrund eller vägande skäl har prejudikatsgrunden ofta varit en bidragande faktor.

Brottmål	Inlämnade ansökningar om besvärstillstånd	Besvärstillstånd som meddelats	
		antal	%
1984	899	68	7,6
1985	883	93	10,5
1986	820	55	6,7
1987	840	59	7,0
1988	821	64	7,8
1989	776	74	9,5
1990	893	78	8,7
1991	861	64	7,4

*Domförheten*

Då besvärstillståndssystemet infördes 1980 ändrades också stadgandena om domfört antal medlemmar i högsta domstolen. I 54 § 3 mom. (105/79) regeringsformen stadgas att högsta domstolen är domfört med fem medlemmar, om inte deltagande av ett större eller mindre antal medlemmar särskilt stadgas i lag. Minsta domföra antalet är likväl tre. I 7 a § 1 mom.

(330/83) lagen om Högsta domstolen stadgas om avdelningens medlemsantal i ärenden som gäller meddelande av besvärstillstånd. Enligt stadgandet handläggs och avgörs dylika ärenden på en avdelning med tre medlemmar, såvida inte frågan om meddelande av besvärstillstånd i det fall som avses i 30 kap. 3 § 2 mom. rättegångsbalken hänskjutits till avgörande i samband med handläggningen av besvären. I det senare fallet har besvärstillståndet meddelats att gälla endast en del av hovrättens avgörande, varvid avdelningen med fem medlemmar avgör frågan om meddelande av besvärstillstånd i annan del av ärendet i samband med handläggningen av besvären.

I regeringens proposition angående revision av stadgandena om fullföljd av talan till högsta domstolen (reg.prop. 106/1978 rd.) ingick inte i den föreslagna 54 § 3 mom. regeringsformen det ovan nämnda stadgandet om minimiantalet domföra medlemmar. Riksdagens grundlagsutskott påpekade i sitt utlåtande (GrUU 8/1978) att den föreslagna ordalydelsen i paragrafen skulle innebära ett bemyndigande att i vanlig lag slå fast det domföra antalet medlemmar i de högsta domstolarna till endast en medlem. Därför föreslog grundlagsutskottet att paragrafen skulle kompletteras med ett stadgande om minimiantal medlemmar för domförhet, i syfte att trygga de högsta domstolarnas kollegiala natur på grundlagsnivå. Enligt grundlagsutskottet var det inte nödvändigt med tanke på syftet med regeringspropositionen, och inte heller önskvärt med hänsyn till behovet att reglera de högsta domstolarnas verksamhet på grundlagsnivå, att det domföra medlemsantalet utan restriktioner i vanlig lagstiftningsordning skulle kunna minskas hur mycket som helst. Grundlagsutskottet ansåg att det minsta domföra antalet medlemmar borde vara åtminstone tre.

## 1.2. Lagstiftningen i utlandet

### Norge

I underrätternas (byretten och herredsretten) beslut i tvistemål kan ändring sökas genom besvär (anke) hos lagmansretten som är en överrätt. Med tillstånd av högsta domstolens besvärsnämnd (kaeremålsudvalget) kan dock på vissa grunder i undantagsfall ändring sökas direkt hos högsta domstolen. Över lagmansrät-

tens beslut i första instans eller i egenskap av fullföljdsdomstol kan besvär anföras hos högsta domstolen. Gäller besvären ekonomiska intressen till ett värde som understiger 100 000 norska kronor, krävs tillstånd av besvärsnämnden. Besvärsnämnden består av tre medlemmar av högsta domstolen. För att ansökan skall kunna avslås krävs att medlemmarna är eniga.

Första rättsinstans i brottmål är antingen byretten eller lagmansrätten, beroende på hur grovt brottet är. I brottmål står två ordinära rättsmedel till parternas förfogande; besvär (anke) och förnyad behandling (fornyhet behandling).

Ett beslut av en underrätt eller lagmansrätten kan i fråga om skuldfrågan med högsta domstolens besvärsnämnds medgivande tas till förnyad behandling i lagmansrätten. Besvärsnämnden måste meddela tillstånd för förnyad behandling om det finns anledning att misstänka att bevisfrågan inte har bedömts rätt eller om det eljest motiveras av särskilda skäl. Över underrättens och lagmansrättens beslut i första instans eller i egenskap av fullföljdsdomstol kan, beträffande straffmätningen, rättsfrågan och procedurfrågor besvär (anke) anföras hos högsta domstolen, om besvärsnämnden meddelar tillstånd därtill.

För att en ansökan om besvärstillstånd skall kunna avslås krävs enighet. Ansökan kan däremot godkännas genom majoritetsbeslut. Om besvären gäller ett underrättsbeslut kan besvärsnämnden genom majoritetsbeslut själv avgöra ärendet bl.a. om domen måste upphävas eller den åtalade befrias.

### Sverige

I ärenden som avgörs av hovrätten i andra instans kan ändring sökas hos högsta domstolen endast om högsta domstolen meddelar prövningstillstånd. Åklagaren, som i högsta domstolen är riksåklagaren, behöver inte prövningstillstånd.

Prövningstillstånd kan meddelas på två grunder. Den viktigaste grunden är den s.k. prejudikatsgrunden, vilket betyder att prövningen av ärendet är av vikt för ledningen av rättstillämpningen. Den andra grunden gäller s.k. synnerliga skäl. På denna grund meddelas tillståndet om det föreligger synnerliga skäl därtill, vilket betyder att det i målet finns en grund för

resning eller domvilla eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller misstag.

Då det nuvarande systemet för ändringssökande infördes 1971 stadgades att tre justitieråd skall delta i handläggningen av besvärshöret. Efter detta har reglerna om sammansättningen ändrats i två omgångar, 1981 och 1989.

År 1981 ändrades stadgandena så att enkla tillståndsfrågor kan avgöras av ett justitieråd, medan den normala sammansättningen fortfarande är tre justitieråd. Genom ändringen försökte man förbättra högsta domstolens möjligheter att koncentrera sig på de egentliga avgörandena. Syftet med 1971 års reform hade varit att stärka högsta domstolens ställning som prejudikatdomstol. I motsats till det ursprungliga syftet med reformen minskade den dock inte antalet ärenden i högsta domstolen. Tvärtom ökade antalet ansökningar om besvärstillstånd. Enligt den regeringsproposition som låg till grund för 1981 års lagändring (1980/81:154 sid. 39) gick ca hälften av arbetstiden för medlemmarna i högsta domstolen åt till handläggningen av ansökningar om besvärstillstånd. Enligt propositionen är lejonparten av dessa enkla. Uppskattningsvis 20—25 % av tillståndsansökningarna ansågs vara sådana fall i vilka det är en tolkningsfråga huruvida besvärstillstånd borde meddelas.

I lagen stadgades inte närmare om hurudana besvärstillståndsärenden som kunde handläggas i en mer begränsad sammansättning. Enligt motiveringen till lagen lät man saken bero av högsta domstolens egna anvisningar. Enligt motiveringen var en sammansättning med två justitieråd också tänkbar (sid.16).

Genom en lagändring som trädde i kraft 1989 infördes huvudregeln att en medlem av högsta domstolen ensam får avgöra ett besvärstillståndsärende. Fler än tre medlemmar får inte delta i handläggningen. Också en sammansättning på två medlemmar är tillåten. Enligt regeringspropositionen kan högsta domstolen anförtros uppgiften att avgöra när det krävs en flertaligare sammansättning än den normala (1988/89:78 s. 50).

Ändringen motiverades med att 1981 års lagändring inte hade uppfyllt de förväntningar som hade ställts på den. Villkoret för en sammansättning med ett justitieråd — att ärendet till sin natur var enkelt — hade i praktiken tillämpats snävare än avsett. Andelen

tillståndsärenden som hade avgjorts i denna sammansättning hade i mitten av 1980-talet varit ca 50 % och vid tiden för avlåtandet av regeringspropositionen ca 60 %.

Sedan 1989 års lagändring har antalet ärenden som avgörs av en medlem ökat så att andelen sådana ärenden enligt den färskaste undersökningen är 83 %. Man väntar sig att andelen skall hållas något så när konstant.

### Danmark

Enligt den danska lagstiftningen har parter i allmänhet en obegränsad rätt att få ärenden prövade i två rättsinstanser. Över underrätternas beslut får således besvär anföras hos en överrätt (landsretten) och över landsrettens beslut som första instans hos högsta domstolen. I mindre brottmål är besvärshöret dock begränsad så att man får överklaga underrätternas beslut hos landsretten endast med justitieministeriets tillstånd. Över underrätternas beslut i tvistemål får man likaså anföras besvär endast med justitieministeriets tillstånd, om det ekonomiska intresse som tvisten gäller inte överstiger 10 000 danska kronor.

Över landsrettens beslut i egenskap av fullföljdsdomstol i brott- och tvistemål får besvär anföras hos högsta domstolen endast med justitieministeriets tillstånd. Justitieministeriet kan meddela besvärstillstånd (instansbeviljning) om ärendet har principiell betydelse eller det eljest föreligger särskilda skäl därtill.

I en regeringsproposition som avlätts 1992 (nr 34/1992—93) föreslogs ändringar i de stadganden för vilka redogjorts ovan. Enligt förslaget skulle behörigheten att meddela besvärstillstånd överföras från justitieministeriet till högsta domstolen. I handläggningen av ärendet skulle delta en eller tre medlemmar av högsta domstolen, enligt vad högsta domstolen själv bestämmer. Avsikten är att en domare skulle avgöra de ärenden i vilka det kan anses klart att ansökan bör avslås.

Då propositionen behandlades i folketinget ansåg vissa partier att en separat nämnd borde anförtros avgörandet av ansökningarna om besvärstillstånd. Justitieministeriet drog därför tillbaka propositionen och tillsatte ett lagberedningsorgan, retsplejerådet, med uppgift att bereda ett dylikt förslag. I sitt betänkande (betaenkning nr 1260), som färdigställdes 1993, föreslog retsplejerådet — samtidigt som det

uppgav att det fortfarande ansåg att högsta domstolen borde sköta handläggningen av besvärstillståndsärenden — att det skulle inrättas en oberoende nämnd med fem medlemmar för att handlägga besvärstillstånden. Enligt förslaget skulle nämndens ordförande vara medlem av högsta domstolen, och nämndemedlemmarna skulle utses av regeringen för en mandatperiod på två år. Enligt huvudregeln skulle ärendena handläggas i full sammansättning. En del av ärendena skulle dock kunna handläggas på avdelning med tre medlemmar. Klara och enkla ärenden skulle ordföranden få avgöra ensam.

### 1.3. Bedömning av nuläget

Vid övergången till systemet med besvärstillstånd var målet för högsta domstolen att genom prejudikat kunna styra rättspraxis i de lägre rättsinstanserna, främja rättvisan samt förkorta handläggningstiden för ärendena. Dessa mål har i det närmaste uppnåtts. Ärendena har inte längre anhopats och vad gäller de ärenden som är anhängiga så är läget under kontroll. Handläggningstiderna har förkortats märkbart. Sedan systemet med besvärstillstånd infördes har medlemmarna bättre kunnat koncentrera sig på sin egentliga uppgift att döma. Detta har inneburit såväl innehållsmässiga som språkliga förbättringar visavi motiveringarna till avgörandena.

Systemet med besvärstillstånd har också fört med sig att man beträffande de allmänna domstolarna kan tala om en övergång från ett domstolssystem med tre instanser till ett system med två instanser. Högsta domstolen har i lag tilldelats vissa specialuppgifter, av vilka den viktigaste är att ge prejudikat som styr rättspraxis. Till högsta domstolens uppgifter hör således att aktivt utveckla rättsordningen. Denna uppgiftsfördelning är motiverad också därför att den snabba samhällsutvecklingen har lett till att lagskiparna påförts en allt större prövningsrätt i vår lagstiftning. Systemet med besvärstillstånd har gjort det möjligt för högsta domstolen att koncentrera sig på de viktiga besvärärenden som egentligen är dess främsta uppgift.

Systemet med besvärstillstånd har med tanke på högsta domstolens arbete i stort sett visat sig vara funktionsdugligt. Det kan dock anses

vara en nackdel att alla besvärstillståndsärenden numera avgörs på avdelning i en sammansättning med tre medlemmar.

Beträffande högsta domstolens arbetssituation måste det beaktas att antalet inkommande ärenden tydligt har ökat under det senaste året. Samtidigt har antalet medlemmar i högsta domstolen minskat. Dessa faktorer är ägnade att i framtiden försvåra uppnåendet av de mål som satts för högsta domstolen.

På basis av en förfrågan som har riktats till medlemmarna av högsta domstolen kan uppskattas att 35 — 40 % av medlemmarnas arbetstid går åt till handläggningen av ansökningar om besvärstillstånd (beredning och sammanträden). Detta innebär att besvärstillståndsärendena upptar en alltför stor del av medlemmarnas hela arbetsbörda. Den största delen av tillståndsansökningarna är dessutom sådana att de inte innehåller någon prejudikatsgrund eller annan grund för besvärstillstånd. Som ovan framhölls meddelas de flesta besvärstillstånden på prejudikatsgrunder. Även om det i en enkel ansökan om besvärstillstånd snabbt kan konstateras att någon besvärgrund inte föreligger handläggs ansökan av tre medlemmar. En stor del av medlemmarnas arbetsinsats går alltså åt till handläggningen av dylika enkla fall, vilket inte är ändamålsenligt.

För att högsta domstolen på bästa möjliga sätt skall kunna fylla sin uppgift krävs att en större del av dess resurser uttryckligen kunde användas för prövningen av besvärärendena. Vid disponeringen av medlemmarnas arbetstid måste man dessutom beakta att de muntliga förhandlingarna i högsta domstolen håller på att öka, dels till följd av att den reservation till Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/90), nedan europeiska människorättskonventionen, som gäller rätten till muntlig förhandling slopas, dels för att rättegångsförfarandet i de lägre domstolarna reformerats. Ikraftträdandet av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och ett eventuellt EU-medlemskap kommer att medföra stora ändringar i hela vårt normkomplex vilket innebär ökade skyldigheter för högsta domstolen i fråga om styrningen av de lägre domstolarnas rättspraxis. För att högsta domstolen skall kunna klara av dessa ökade uppgifter skall arbetet kunna fokuseras på det sätt uppgifternas art kräver.

## 2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Den allmänna tilltron till rättsväsendet kräver att riktigheten i en underrätts beslut kan fås prövad av högre rätt. Också ur partens synvinkel är det tillräckligt att ett mål prövas i två instanser.

Sedan systemet med besvärstillstånd trädde i kraft skiljer sig högsta domstolens ställning som fullföljdsdomstol från hovrättens. Enligt den gällande lagstiftningen är det inte högsta domstolens uppgift att vara en ordinär tredje rättsinstans, utan dess uppgift är närmast att styra rättspraxis och att slå vakt om dess enhetlighet genom prejudikat. De ärenden som kan utgöra grund för behövliga och för ändamålet lämpliga prejudikatsavgöranden som publiceras väljs bland alla de avgöranden av hovrätterna, jorddomstolarna, vattenöverdomstolen eller försäkringsdomstolen, i vilka i laga ordning anhållits om besvärstillstånd hos högsta domstolen. Meddelande eller förkastande av besvärstillståndet betyder således inte att målet avgörs i sak, utan avsikten är att klarlägga om det i målet på basis av rättsfrågor och fakta föreligger någon besvärgrund eller inte. Tyngdpunkten i högsta domstolens arbete ligger ju på prövningen och avgörandet av målet, vilket sker sedan besvärstillståndet har meddelats. För att prejudikaten på bästa möjliga sätt skall fylla sin uppgift skall målen vara grundligt undersökta, noggrant övervägda och väl motiverade, samt givna i rask ordning. De medlemmar som deltar i handläggningen skall ges tillräckligt lång tid för detta, och tiden borde inte läggas ned på sådan verksamhet som med lika gott resultat kan ske med en mindre arbetsinsats.

Med tanke på högsta domstolens verksamhet är det viktigt att den själv tillåts avgöra vilka mål den tar upp till prövning. Högsta domstolen har också själv de bästa förutsättningarna för att avgöra detta. Ett sådant alternativ som i Danmark, att någon annan myndighet än högsta domstolen skulle avgöra frågan om besvärstillstånd, kommer således inte på fråga.

Det gäller dock att se till att även avgörandet om huruvida besvärstillstånd skall meddelas prövas tillräckligt grundligt. Såsom ovan vid bedömningen av nuläget konstaterades är det i största delen av fallen relativt enkelt att avgöra tillståndsansökan. Den som föredrar ärendet för avgörande är dessutom oftast erfaren och

specialiserad på området i fråga. I föredragningen utreds ärendet, de frågor som skall avgöras och olika rättskällor utförligt.

Det vore förnuftigt att stadgandena om domförhet skulle göra det möjligt att avdelningens sammansättning vid handläggningen av ett besvärstillstånd skulle bestämmas enligt ärendets art. Då kunde ett av alternativen följa den svenska modellen, så att en medlem kunde avgöra ansökan om besvärstillstånd och vid behov överföra ärendet att avgöras av en eller två medlemmar. Sålunda skulle frågan om meddelande av besvärstillstånd bli grundligt prövad. Resurser kunde på detta sätt frigöras från handläggningen av ansökningarna om besvärstillstånd till prövningen av besvären, vilket skulle medföra bättre förutsättningar för att ge väl motiverade prejudikat. Detta skulle också ge möjligheter att öka antalet muntliga förhandlingar. Enligt ett annat alternativ kunde två eniga medlemmar avgöra om ansökan skall bifallas. Ifall medlemmarna skulle vara oeniga i fråga om någon ansökan, skulle besvärstillståndet alltid meddelas eller så skulle handläggningen hänskjutas till en avdelning med tre medlemmar.

Den största nyttan erhålls om frågor som gäller meddelande av besvärstillstånd normalt avgörs av en medlem. På detta sätt koncentreras medlemmarnas arbete bäst på avgörandet av själva besvären.

Besvärstillståndssystemet har nu tillämpats i över 13 år. På basis av de praktiska erfarenheterna av systemet är uppskattningsvis 80 % av ansökningarna om besvärstillstånd sådana att frågan om huruvida tillståndet skall bifallas eller avslås är så klar att det inte föreligger några tvivel i fråga om besvärgrunderna. Det har också under denna tid uppstått en praxis beträffande meddelande av tillstånd. Det blir sällan aktuellt med omröstning i besvärstillståndsärenden. Det har visat sig att endast ca 20 % av ansökningarna är sådana att det kan uppstå oklarhet om besvärstillstånd skall meddelas, i vilka fall det alltså krävs en grundligare prövning. Dessa procentuella andelar motsvarar också de svenska erfarenheterna av systemet. Det svenska besvärstillståndssystemet påminner i hög grad om det finska, och där kan vanligen en medlem av högsta domstolen avgöra frågan om huruvida besvärstillstånd skall meddelas. Systemet har i Sverige fungerat bra.

Ett besvärstillståndsärende kan omfatta sådana principiella aspekter som borde begrun-

das i en sammansättning med flera medlemmar. För den enskilda medlemmen vore det också skäligt att också andra medlemmar i sådana fall skulle delta i beslutet. I en sammansättning med två eller tre medlemmar uppstår på basis av de diskussioner som förs en bredare grund för avgörandet. Det är alltså inte alltid önskvärt att en enskild medlem handlägger och avgör ansökningarna om besvärstillstånd, utan han skall ha en möjlighet att överföra ansökan för handläggning i en sammansättning bestående av två eller tre medlemmar.

Med en bassammansättning på två medlemmar skulle det inte uppstå problem i samma omfattning. Allmänt sett leder ett kollegialt beslutsfattande till en mångsidigare och också mer samordnad prövning. Med tanke på fördelningen av medlemmarnas arbetsbörda är den nytta som kan uppnås på detta sätt dock obetydlig jämfört med att en medlem normalt skulle avgöra tillståndsansökningarna.

Vid en jämförelse av alla de alternativ som nämns ovan är den sist nämnda faktorn betydelsefull. Då en enda medlem huvudsakligen avgör frågan om meddelande av besvärstillstånd, frigörs mest resurser för andra uppgifter. På denna grund vore det mer ändamålsenligt att en medlem är beslutför vid avgörandet av besvärstillståndet än att bassammansättningen är två medlemmar. Även högsta domstolen har på basis av en plenardiskussion ansett att tillståndsansökningarna borde kunna handläggas i en sammansättning på såväl en, två som tre medlemmar. Därför föreslås i enlighet med det att ärenden som gäller meddelande av besvärstillstånd skall kunna handläggas och avgöras på avdelning med högst tre medlemmar i stället för den nuvarande bassammansättningen på tre medlemmar. Dessa ärenden kunde sålunda efter behov avgöras i en sammansättning på en, två eller tre medlemmar.

Såsom ovan konstaterades togs stadgandet om det minsta antalet medlemmar i en domför sammansättning i högsta domstolen in i 54 § 3 mom. regeringsformen på förslag av grundlagsutskottet i samband med behandlingen av de då gällande fullföljdsstadgandena i riksdagen 1979. Det är förståeligt att riksdagen då det nuvarande besvärstillståndssystemet infördes särskilt ville betona högsta domstolens kollegiala natur också vid handläggningen och avgörandet av besvärstillståndsärenden. Det nuvarande besvärstillståndssystemet har nu varit i

bruk i 13 år och under denna tid har det uppstått en vedertagen praxis beträffande arbetet vid handläggningen av besvärstillstånden. Motiveringen till det ovan nämnda stadgandet kan således inte ges samma tyngd i dag som vid tidpunkten för besvärstillståndssystemets införande. Europeiska människorättskonventionen och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/76) innehåller inte heller några hinder för den föreslagna ändringen beträffande domförheten.

Det är inte ändamålsenligt att närmare i lag stadga om handläggningen av ansökningarna om besvärstillstånd — föredragning för en medlem eller direkt för två eller tre medlemmar, överförande av ärende till en sammansättning med två eller tre medlemmar — utan denna reglering kunde högsta domstolen själv bestämma om i sin arbetsordning. Lagen borde dock innehålla en omröstningsregel för den händelse att medlemmarna i en två medlemmars sammansättning är oeniga om avgörandet. I detta fall bör ärendet överföras till en avdelning med tre medlemmar för avgörande.

Enligt gällande lag kan ärenden som gäller extraordinärt ändringssökande i vissa fall handläggas och avgöras på en avdelning med tre medlemmar. Även dessa ärenden är ofta enkla. Extraordinärt ändringssökande skiljer sig dock i så hög grad i sak från normalt ändringssökande att i detta sammanhang inte föreslås några ändringar i domförheten beträffande de ärenden som avser extraordinärt ändringssökande.

Minskningen av det domföra antalet medlemmar i högsta domstolen kräver ändringar i 54 § 3 mom. regeringsformen, 7 a § 2 mom. lagen om högsta domstolen och 3 § 3 mom. militära rättegångslagen (326/83), i vilka det finns stadganden om det domföra antalet medlemmar i högsta domstolen. Dessutom föreslås en ändring av 7 a § 5 mom. (971/81) lagen om högsta domstolen, som gäller förbud mot eller avbrytande av verkställighet. Eftersom en avdelning i högsta domstolen kan bestå av endast en medlem, förutsätter förslaget ingen ändring i 7 § (106/79) lagen om högsta domstolen.

### 3. Propositionens verkningar

Förslaget innebär att medlemmarnas arbete minskar i fråga om handläggningen av ansökningar om besvärstillstånd. Detta möjliggör att



arbetet på ett mer rationellt sätt kan koncentreras på handläggningen av besvärerna. Då antalet medlemmar av högsta domstolen förblir oförändrat medför förslaget att högsta domstolen bättre klarar av sina nuvarande arbetsuppgifter, det ökade antalet muntliga förhandlingar och de ökade krav på styrningen av rättskipningen som följer av EES-avtalet, utan att det genast blir nödvändigt att öka resurserna för högsta domstolen.

Förslaget förutsätter organisatoriska ändringar i högsta domstolen, vilka kan genomföras i högsta domstolens arbetsordning.

#### 4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Den grundar sig på ett betänkande av en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet. Betänkandet avgavs den 28 maj 1993. Arbetsgruppens majoritet föreslog att ärendena som gäller meddelande av besvärstillstånd skall handläggas och avgöras på en avdelning med högst tre medlemmar. Mino-

riteten ansåg att ett sådant system var bättre, där besvärstillstånden handläggs i en sammansättning med två medlemmar och tillstånd måste meddelas ifall medlemmarna inte är ense om tillståndet.

Justitiekanslern i statsrådet, högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, Finlands Advokatförbund, Suomen Lakimiesliitto — Finlands Juristförbund ry och Suomen Demokraattiset Lakimiehet — Finlands Demokratiska Jurister ry gav sina utlåtanden om betänkandet.

Alla som avgav utlåtanden understödde en minskning av sammansättningen vid handläggningen av besvärstillståndsärenden. Högsta domstolen understödde betänkandet som sådant. Juristförbundet understödde betänkandet men fäste samtidigt uppmärksamhet vid svårigheten att trygga en enhetlig och jämlik rättskipning då sammansättning är beroende av prövning samt föreslog att de olika alternativens verkningar närmare klarläggs vid den fortsatta beredningen. De övriga understödde den sammansättning på två medlemmar som föreslagits av arbetsgruppens minoritet.

### DETALJMOTIVERING

#### 1. Lagförslagen

##### 1.1. Regeringsformen för Finland

54 §. Enligt det gällande 3 mom. i paragrafen är högsta domstolen domför med fem medlemmar, om inte deltagande av ett större eller mindre antal särskilt stadgas i lag. Det minsta domföra antalet är dock tre. Den föreslagna ändringen i syfte att minska det domföra antalet medlemmar för handläggning eller avgörande av besvärstillstånd, säkeringsåtgärder samt förbud mot eller avbrytande av verkställighet kräver en ändring av paragrafen. Eftersom det nu föreslås att lagrummet ändras på ovan nämnt sätt, är det på samma gång ändamålsenligt att ändra stadgandet så att det också blir möjligt att i lag stadga om ett mindre antal medlemmar vid beslut som avser beredningen av handläggningen. I lag kunde sålunda vid behov senare stadgas om att en samman-

sättning med en medlem får besluta om vissa avgöranden i samband med beredningen av handläggningen.

Enligt förslaget skall i lagen tas in ett stadgande enligt vilket i lag särskilt kan stadgas om en sammansättning på mindre än fem medlemmar i ovan nämnda fall.

##### 1.2. Lag om ändring av 7 a § lagen om Högsta domstolen

7 a §. I 2 mom. stadgas att ärenden som gäller meddelande av besvärstillstånd skall handläggas och avgöras på avdelning med högst tre medlemmar, om inte frågan om meddelande av besvärstillstånd i sådana fall som avses i 30 kap. 3 § 2 mom. rättegångsbalken har hänskjutits till avgörande i samband med handläggningen av besvärerna. Det föreslås att momentet ändras så att det blir möjligt att

handlägga och avgöra ärenden som gäller meddelande av besvärstillstånd i en sammansättning på en, två eller tre medlemmar.

I fråga om ärenden som gäller meddelande av besvärstillstånd skall sammansättningen variera beroende på ärendets art. Sådana ärenden i fråga om vilka två eller tre medlemmar borde delta i avgörandet kunde vara brottmål i vilka det är fråga om ett speciellt strängt straff, t.ex. livstidsstraff, eller utdömande av ett ovanligt ansenligt skadestånd. Omfattande och komplicerade ekonomiska brott kunde också vara sådana ärenden.

Också i tvistemål kunde storleken ur partens synvinkel på det intresse målet gäller innebära att en enda medlem inte kunde avgöra frågan om meddelande av besvärstillstånd, såvida det inte är helt klart att det inte föreligger någon besvärgrund. Allmänt taget borde ett ärende hänskjutas till en sammansättning på två eller tre medlemmar då det beträffande ärendet, rättsfrågan i målet eller behovet av prejudikat är oklart. Det förefaller dock inte vara ändamålsenligt att stadga om dessa saker i lag, utan avsikten är att bestämmelserna om grunderna för när ärendena skall handläggas i en sammansättning på två eller tre medlemmar skall ges i arbetsordningen för högsta domstolen. Högsta domstolen har själv med hänsyn till sin position och sina uppgifter de bästa förutsättningarna för detta.

På de grunder som angavs i den allmänna motiveringen skulle i de flesta fall en medlem kunna avgöra frågan om meddelande av besvärstillstånd. Detta betyder att ansökningarna om besvärstillstånd oftast skulle föredras för en enda medlem. Medlemmen kunde dock hänskjuta ärendet till en sammansättning med två eller tre medlemmar. Även den som föredrar ärenden borde ha en möjlighet att direkt föredra ärendet för en sammansättning med två eller tre medlemmar. Om medlemmarna i en sammansättning med två medlemmar är oeniga om besvärstillståndet skall meddelas, skall ärendet överföras till en sammansättning med tre medlemmar för avgörande. Det vore ändamålsenligt om de två medlemmar som först handlagt ärendet också skulle ingå i den senare sammansättningen. En två medlemmars sammansättning skulle komma i fråga närmast av praktiska skäl. I en avdelning med tre medlemmar kan en medlem få förhinder, eller så kan en enskild medlem i brådskande fall vilja underkasta ett oklart ärende ytterligare en

medlems bedömningar. Också om dessa frågor kunde bestämmelser intas i högsta domstolens arbetsordning, med undantag av förfarandet att hänskjuta till avdelning med tre medlemmar om medlemmarna inte är eniga, vilket med anledning av omröstningsstadgandena förutsätter ett stadgande i lag.

Enligt 5 mom. kan ärenden som gäller förbud mot eller avbrytande av verkställighet likaså avgöras på avdelning med tre medlemmar. Eftersom en medlem enligt förslaget kan avgöra ett ärende som gäller meddelande om besvärstillstånd, är det ändamålsenligt att en medlem också skall kunna avgöra ärenden som avses i detta moment. Anhållan om verkställighetsförbud framställs vanligen i samband med ansökan om besvärstillstånd. Det finns inga hinder för att en medlem också skulle kunna avgöra en anhållan om verkställighetsförbud som framställts i samband med något annat ärende. Det blir förmodligen mycket sällan aktuellt att i högsta domstolen avgöra ärenden som gäller säkringsåtgärder. Avgöranden som gäller säkringsåtgärder kan jämföras med de avgöranden beträffande verkställigheten som avses i momentet. Därför föreslås att momentet ändras så att också ärenden som gäller säkringsåtgärder samt förbud mot eller avbrytande av verkställighet kan avgöras på en avdelning med högst tre medlemmar.

Av orsaker som nämns ovan föreslås att paragrafen får ett nytt 7 mom., i vilket stadgas om hänskjutande av ärenden till en avdelning med tre medlemmar då medlemmarna i en avdelning med två medlemmar inte är eniga om avgörandet.

### 1.3. Lag om ändring av 3 § 3 mom. militära rättegångslagen

3 §. Då ändring söks i militära rättegångsärenden som hovrätten avgjort i andra instans är förfarandet vid meddelande av besvärstillstånd lika som i övriga ärenden. I enlighet med detta stadgas i det gällande 3 mom. att det i högsta domstolen, då ett militärt rättegångsärende handläggs, utöver ordinarie sammansättning skall finnas två militära ledamöter, om inte ärendet handläggs på en avdelning med tre medlemmar. Den föreslagna ändringen beträffande det domföra antalet medlemmar i ärenden som gäller beviljande av besvärstillstånd

förutsätter att också detta moment ändras på motsvarande sätt.

## 2. Ikraftträdande

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

## 3. Lagstiftningsordning

Ändringen av 54 § 3 mom. regeringsformen i enlighet med förslaget kräver att lagförslaget i underpunkt 1.1. behandlas i grundlagsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

## 1.

### Lag

#### om ändring av 54 § Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *ändras* 54 § 3 mom. Regeringsformen för Finland, sådant det lyder i lag av den 2 februari 1979 (105/79), som följer:

54 §

gärd eller förbud mot eller avbrytande av verkställighet, ett mindre antal medlemmar.

Högsta domstolen är domför med fem medlemmar, om inte i lag särskilt stadgas om ett större eller, för beredning av handläggning eller handläggning av besvärstillstånd, säkringsåt-

Denna lag träder i kraft den 199 .

## 2.

### Lag

#### om ändring av 7 a § lagen om Högsta domstolen

I enlighet med riksdagen beslut

*ändras* i lagen den 22 juli 1918 om Högsta domstolen 7 a § 2 och 5 mom., sådana de lyder, 2 mom. i lag av den 25 mars 1983 (330/83) och 5 mom. i lag av den 23 december 1981 (971/81), samt

*fogas* till 7 a §, sådan den lyder ändrad genom lag av den 2 februari 1979 (106/79) samt nämnda lagar av den 23 december och den 25 mars 1983, ett nytt 7 mom. som följer:

7 a §

kan likaså avgöras på en avdelning med högst tre medlemmar.

Ärenden som gäller meddelande av besvärstillstånd skall handläggas och avgöras på en avdelning med högst tre medlemmar, om inte frågan om meddelande av besvärstillstånd i fall som avses i 30 kap. 3 § 2 mom. rättegångsbalken har hänskjutits till avgörande i samband med handläggningen av besvären.

Ett ärende som har handlagts på en avdelning med två medlemmar skall för avgörande hänskjutas till en avdelning med tre medlemmar, om avdelningens medlemmar inte är eniga om avgörandet.

Ärenden som gäller säkringsåtgärder eller förbud mot eller avbrytande av verkställighet

Denna lag träder i kraft den 199 .

## 3.

**Lag**  
**om ändring av 3 § militära rättegångslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* 3 § 3 mom. militära rättegångslagen av den 25 mars 1983 (326/83) som följer:

3 §

om inte ärendet handläggs på en avdelning med  
högst tre medlemmar.

I högsta domstolen skall, då ett militärt  
rättegångsärende handläggs, utöver ordinarie  
sammansättning finnas två militära ledamöter,

Denna lag träder i kraft den 199 .

Helsingfors den 14 oktober 1994

**Republikens President**  
**MARTTI AHTISAARI**

Justitieminister *Anneli Jäätteenmäki*

## 1.

**Lag**

om ändring av 54 § Regeringsformen för Finland  
I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *ändras* 54 § 3 mom. Regeringsformen för Finland, sådant det lyder i lag av den 2 februari 1979 (105/79), som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 54 §

Högsta domstolen är domför med fem medlemmar, om *icke deltagande av större eller mindre antal medlemmar är i lag särskilt stadgat*. Minsta domföra antalet medlemmar är likväldigt tre.

Högsta domstolen är domför med fem medlemmar, om inte i lag särskilt stadgas om ett större eller, *för beredning av handläggning eller handläggning av besvärstillstånd, säkringsåtgärd eller förbud mot eller avbrytande av verkställighet ett mindre antal medlemmar*.

*Denna lag träder i kraft den* 199 .

## 2.

**Lag****om ändring av 7 a § lagen om Högsta domstolen**

I enlighet med riksdagen beslut  
*ändras* i lagen den 22 juli 1918 om Högsta domstolen 7 a § 2 och 5 mom., sådana de lyder, 2 mom. i lag av den 25 mars 1983 (330/83) och 5 mom. i lag av den 23 december 1981 (971/81), samt  
*fogas* till 7 a §, sådan den lyder ändrad genom lag av den 2 februari 1979 (106/79) samt nämnda lagar av den 23 december och den 25 mars 1983, ett nytt 7 mom. som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 7 a §

Ärenden som gäller meddelande av besvärstillstånd skall handläggas och avgöras på avdelning med tre medlemmar, om inte frågan om meddelande av besvärstillstånd i fall som avses i 30 kap. 3 § 2 mom. rättegångsbalken har hänskjutits till avgörande i samband med handläggningen av besvären.

Ärenden som gäller meddelande av besvärstillstånd skall handläggas och avgöras på en avdelning *med högst tre medlemmar*, om inte frågan om meddelande av besvärstillstånd i fall som avses i 30 kap. 3 § 2 mom. rättegångsbalken har hänskjutits till avgörande i samband med handläggningen av besvären.

*Gällande lydelse*

Ärende, som gäller förbud mot eller avbrytande av verkställighet, kan likaså avgöras på avdelning med tre medlemmar.

*Föreslagen lydelse*

Ärenden som gäller *säkringsåtgärder* eller förbud mot eller avbrytande av verkställighet kan likaså avgöras på en avdelning med *högst tre* medlemmar.

*Ett ärende som har handlagts på en avdelning med två medlemmar skall för avgörande hänskjutas till en avdelning med tre medlemmar, om avdelningens medlemmar inte är eniga om avgörandet.*

*Denna lag träder i kraft den* \_\_\_\_\_ *199 .*

## 3.

**Lag****om ändring av 3 § militära rättegångslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* 3 § 3 mom. militära rättegångslagen av den 25 mars 1983 (326/83) som följer:

*Gällande lydelse*

I högsta domstolen skall, då militärt rättegångsärende handläggs, utöver ordinarie sammansättning finnas två militära ledamöter, dock inte då ärende handläggs på avdelning med tre ledamöter.

*Föreslagen lydelse*

## 3 §

I högsta domstolen skall, då ett militärt rättegångsärende handläggs, utöver ordinarie sammansättning finnas två militära ledamöter, *om inte ärendet handläggs på en avdelning med högst tre medlemmar.*

*Denna lag träder i kraft den* \_\_\_\_\_ *199 .*