

Justitiekammarens betänkande

1979/80:1

med anledning av motion om motivering av beslut i resningsärenden

Motionen

I motionen 1978/79:501 av Håkan Winberg (m) och Inger Lindquist (m) hemställs att riksdagen beslutar att i 58 kap. rättegångsbalken införs en ny regel om att beslut i resningsärende skall motiveras när ärendets beskaffenhet fordrar det.

I motionen uppger motionärerna att frågan om ett avgörande av offentlig myndighet är grundlagsenligt eller inte i många fall kommit att ske genom prövning av resningsansökan hos högsta domstolen eller regeringsrätten. Enligt motionärerna har högsta domstolen och regeringsrätten sedan gammalt inte närmare redovisat skälen då de avslagit ansökan om resning. Frågan om motivering av resningsbeslut ställer sig enligt motionärernas mening annorlunda efter tillkomsten av den nya regeringsformen än tidigare eftersom innebörden av många av regeringsformens stadganden inte i praktiken torde kunna fastställas på annat sätt än genom prövning av högsta domstolen eller regeringsrätten efter ansökan om resning. Det är enligt motionärernas mening av stor vikt att det genom högsta domstolens och regeringsrättens avgöranden beträffande regeringsformen och övriga grundlagar kan skapas prejudikat till vägledning för rättstillämpningen. Ett bra sätt att få fram vägledande uttalanden skulle enligt motionärerna vara att högsta domstolen och regeringsrätten utförligare motiverade sina beslut vare sig de tar ställning till frågan om grundlagsenlighet eller ej. Ett sätt att nå detta är enligt motionärerna att införa en regel i 58 kap. rättegångsbalken om att högsta domstolen i princip skall motivera beslut i resningsärenden om frågans beskaffenhet fordrar det.

Gällande bestämmelser

Ett beslut hos domstol eller annan myndighet kan normalt överklagas, i sista hand till högsta domstolen, regeringsrätten eller regeringen. Överklagandet skall i allmänhet ske inom viss tid, och regler härom finns framför allt i rättegångsbalken och i förvaltningsprocesslagen. Om ett beslut formellt inte går att överklaga i normal ordning kan den berörde under vissa förutsättningar likväl få ärendet omprövat. Det sker genom att regeringsrätten eller högsta domstolen beviljar resning. Bestämmelser om resning finns i regeringsformen och i rättegångsbalken.

Enligt 11 kap. 11 § *regeringsformen* kan resning i avgjort ärende beviljas av

regeringsrätten, när frågan gäller ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans samt i annat fall av högsta domstolen. Närmare bestämmelser härom kan meddelas i lag.

I 58 kap. *rättegångsbalken* finns regler om resning och återställande av försutten tid. Inom den ordinära domstolsprocessen kan resning i princip komma i fråga beträffande alla slag av avgöranden. Lagens resningsföresättningar har givits en delvis olikartad utformning för dels resning i tvistemål, dels resning i brottmål till förmån för tilltalad och dels resning i brottmål till nackdel för tilltalad. Föresättningarna för resning är angivna i lagen. Om ansökan avser resning i tvistemål och i brottmål till men för den tilltalade skall den i princip göras inom ett år sedan sökanden fått kännedom om det förhållande som grundar ansökan.

För regeringsrättens prövning av ansökan om resning i förvaltningsärende finns inga särskilda bestämmelser om resningsgrunder.

Motivering av beslut

I 17 kap. 7 och 12 §§ samt 30 kap. 5 och 10 §§ *rättegångsbalken* föreskrivs beträffande domar och slutliga beslut att domstolen i dessa skall ange skälen för avgörandet.

För rättskipningen i regeringsrätten gäller enligt 30 § förvaltningsprocesslagen att det skall framgå av beslutet vilka skäl som bestämt utgången. Under förarbetena till förvaltningsprocesslagen uttalade chefen för justitiedepartementet att det liksom tidigare borde gälla att regeringsrättens beslut om att meddela eller vägra prövningstillstånd inte behöver motiveras. Detta var enligt departementschefen i viss mån också fallet med beslut i frågor om resning och återställande av försutten tid och därmed jämförliga frågor; någon särskild föreskrift härom syntes med hänsyn till beslutens art inte behövlig (prop. 1971:30 s. 584).

Lagprövningsrätten

Den s. k. lagprövningsrätten har utvecklats i rättspraxis och befästs genom uttalanden under det konstitutionella reformarbetet. Den anses innebära att en myndighet har rätt och skyldighet att i sin rättstillämpning sätta åt sidan en föreskrift som strider mot en bestämmelse i en författning av högre konstitutionell valör. Lagprövningsrätten avser såväl formerna för en författnings tillkomst som dess materiella överensstämmelse med författning av högre valör. Den omfattar också frågan om författningen har beslutats av ett kompetent organ. Enligt de förslag till ändringar i regeringsformen, som antagits av riksdagen såsom vilande under våren 1979, kommer lagprövningsrätten att grundlagsfästas. Enligt den föreslagna lydelsen av 11 kap. 14 § regeringsformen får föreskrift inte tillämpas om domstol eller annat offentligt organ finner att föreskriften står i strid med bestämmelse i grundlag eller

annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har satts åsido vid dess tillkomst. Om riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften skall tillämpning av föreskriften dock underlåtas endast om felet är uppenbart (prop. 1978/79:195, KU 39, rskr 359 jfr KU 1979/80:1).

Remissyttrandena

Remissyttrandena över motionen har avgetts av högsta domstolen, regeringsrätten, riksåklagaren och Sveriges advokatsamfund. Samtliga remissinstanser avstyrker bifall till motionen.

Högsta domstolen uppger att stadgandena i 17 kap. 7 och 12 §§ samt 30 kap. 5 och 10 §§ rättegångsbalken visserligen torde vara omedelbart tillämpliga endast beträffande rättegångsmål, men att det inte råder något tvivel om att de skall tillämpas analogiskt i resningsärenden. Högsta domstolen uppger vidare att domstolen regelmässigt motiverar sina avgöranden i anledning av resningsansökningar. Högsta domstolen anför härom följande.

Motiveringen är visserligen i många fall mycket kortfattad. Detta beror då på att saken ansetts vara uppenbar. Så snart ansökningen berör spörsmål av mera principiell räckvidd eller saken eljest ger anledning därtill, lämnar emellertid högsta domstolen en mera fyllig redovisning för de överväganden som bestämt utgången.

Då det i mycket speciella fall inte lämnas någon motivering, beror detta enligt högsta domstolen på att sökanden över huvud taget inte åberopat någon grund för sin framställning eller att han, efter att ett antal gånger ha utan framgång begärt resning, återkommer utan att åberopa något nytt.

Enligt högsta domstolen är det endast i ganska sällsynta fall som domstolen får tillfälle att efter en ansökan om resning bedöma innebörden av ett grundlagsbud; om ett domstolsavgörandes grundlagsenlighet aktualiseras i högsta domstolen sker detta främst inom ramen för den ordinära fullföljden. Högsta domstolen hänvisar till två fall under senare år då grundlagsfrågor resningsvägen bringats under högsta domstolens prövning (NJA 1975 s. 589 och 1977 s. 751). Båda dessa fall avsåg beslut av marknadsdomstolen, mot vars avgöranden talan inte får föras i ordinär väg. Högsta domstolens behörighet grundades härvid omedelbart på regeringsformen. Vid ärendenas handläggning i högsta domstolen tillämpades samma principer som gäller för rättegångsmål i allmänhet. I båda fallen redovisade domstolen utförligt sin syn på den uppkomna frågan om grundlagsenligheten.

Under hänvisning till det sagda gör högsta domstolen gällande att det i motionen gjorda uttalandet av innebörd att skälen för avslag på resningsansökningar sedan gammalt inte brukar redovisas saknar giltighet för högsta domstolens del. Inte ens med motionärernas syn på det angelägna i att de båda högsta domstolsinstanserna så snart anledning föreligger uttalar sig om innebörden av ett grundlagsbud kan det enligt högsta domstolen anses att

något behov finns av den begärda lagändringen, såvitt den avser högsta domstolens handläggning av resningsärenden. En bestämmelse med det innehåll som ifrågasätts i motionen kan vidare enligt högsta domstolen lätt föranleda den oriktiga uppfattningen att rättegångsbalkens bestämmelser om rättegången i allmänhet inte till någon del har tillämplighet i resningsärenden.

Regeringsrätten uppger att regeringsrätten vid prövningen av resningsansökan brukar beakta rättegångsbalkens regler om vad som utgör resningsgrund; förvaltningsärendenas skiftande karaktär medför dock att även andra omständigheter måste vägas in. Enligt regeringsrätten beviljas resning självfallet inte annat än om det föreligger något extraordinärt förhållande som talar för avsteg från grundsatsen om lagakraftvunna besluts slutgiltighet. När någon drabbas av ett förvaltningsbeslut, som är lagstridigt eller behäftat med allvarligt fel, måste det enligt regeringsrätten finnas möjlighet till rättelse oavsett att beslutet vunnit laga kraft. Prövningen innefattar, uppger regeringsrätten, i regel åtskilliga diskretionära moment och regeringsrätten anser sig sedan gammalt ha tämligen fria händer att bevilja resning när det gäller att nå materiell rättvisa i det enskilda fallet. Regeringsrätten anför vidare bl. a. följande.

Det är vanligt att sökande som begär resning i ett förvaltningsärende inte anger skälen för sin ansökan utan endast yrkar förnyad prövning av saken. När skäl anges är dessa i många fall av den beskaffenheten att de uppenbarligen inte kan leda till bifall till ansökningen. Bl a dessa förhållanden liksom prövningens diskretionära karaktär har fört med sig att regeringsrättens avgöranden i resningsärenden oftast inte innehåller någon redovisning av de skäl som bestämt utgången eller också är försedda blott med en knapphändig motivering. Som motionärerna själva anfört ter det sig mindre rationellt med en detaljerad redovisning av skälen till att åberopa ny bevisning ej kan föranleda resning. I den mån sökanden åberopar mera preciserade resningsskäl brukar de anges i beslutet i samband med redovisningen av ansökningen. Avslås denna är därmed utsagt att skälen vid regeringsrättens prövning inte befunnits tillräckliga för att motivera det avsteg från grundsatsen om lagakraftvunna besluts slutgiltighet som beviljande av resning skulle innebära. Det förekommer dock – såsom när frågan har principiellt intresse eller sakens beskaffenhet eljest kräver det – att en utförlig motivering lämnas och det gäller också avslagsbeslut. Vid bifall till en ansökan är det naturligt nog mera vanligt att beslutet förses med motivering, eftersom det då är fråga om att positivt ange vilka skäl som ansetts böra föranleda undantag från den nämnda huvudprincipen. Men även vid bifall kan det vara överflödigt att lämna någon motivering, t ex när ett taxeringsbeslut visat sig vara klart oriktigt och taxeringsintendenten biträder den skattskyldiges ansökan om resning.

Enligt regeringsrättens mening är det uppenbart att resningsinstitutet inte varit avsett att få någon principiellt annan ställning i den nya grundlagen än det haft i den tidigare.

Om resning beviljas på grund av att rättstillämpningen uppenbart strider mot lag (jfr 58 kap. 1 § 4 och 2 § 4 RB) har resningsbeslutet enligt

regeringsrättens mening sällan något prejudikatvärde eftersom det i allmänhet rör sig om fall där tillämpningens oriktighet är oemotsäglich. I de fall där en rättstillämpning visserligen är tvivelaktig men inte uppenbart lagstridig lämnar avgörandet vari förhållandet slås fast enligt regeringens mening ofta inte mycken ledning när det gäller att fastställa lagens innebörd, eftersom regeringens mening inte har anledning att gå närmare in på det ifrågasatta lagrummets tolkning än som behövs för att fastställa om rättstillämpningen uppenbart strider mot lagen.

Regeringsrätten uppger vidare att lagprövningsrätten visserligen är avsedd att utövas inom ramen för myndigheternas vanliga rättstillämpningsverksamhet men att den givetvis kan bli aktuell även i resningsärenden. Om resning skulle komma att mera generellt användas som ett medel för kontroll av att riksdagens och regeringens föreskrifter är grundlagsenliga, skulle detta extraordinära rättsmedel enligt regeringens mening få en mera framskjuten ställning i vårt konstitutionella kontrollsystem än som varit avsett. Regeringsrätten erinrar om att statsmakterna vid flera tillfällen bestämt tagit avstånd från tanken att införa ett system med författningsdomstol för kontroll av grundlagens efterlevnad. Regeringsrätten anför vidare följande.

Självfallet är det viktigt att, när tvivel uppkommer om ett förvaltningsbesluts grundlagsenlighet, frågan kan underställas en instans med kompetens för uppgiften. I alla mål, där regeringens mening är slutinstans, kan dess prövning av frågan påkallas inom ramen för den ordinarie besvärprocessen. I den mån sådan fråga kommer under regeringens prövning resningsvägen och frågan har principiell betydelse kan det, oavsett om ärendet ligger inom regeringens normala kompetensområde eller faller utanför detta, förväntas att regeringens mening anger skälen för sitt avgörande i resningsärendet.

Riksåklagaren anför att eftersom resning på grund av felaktig rättstillämpning torde ifrågakomma endast i de fall rättstillämpningen uppenbart strider mot lag institutet inte är särdeles tjänligt som medel för att åvägabringa prejudikat i de sammanhang varom här är fråga. Grundlagsfrågor prövas enligt riksåklagaren självfallet inom ramen för den ordinarie fullföljden; detta hindrar dock inte att beslut i resningsärenden någon gång kan få betydelse i prejudikathänseende, exempelvis då beslutet meddelats av instans mot vars avgörande talan inte kan föras i ordinarie väg. Såvitt riksåklagaren har kunnat finna brukar högsta domstolen regelmässigt och praktiskt taget undantagslöst i de fall ärende berör frågor av mera principiell betydelse motivera sina avgöranden i resningsärenden.

Med hänsyn till att regeringens prövning i resningsärenden ofta innefattar moment av diskretionär karaktär saknar regeringens avgöranden i resningsärenden enligt riksåklagaren ofta redovisning för de överväganden som bestämt utgången; när resningsärendet aktualiserar frågor av principiell räckvidd torde beslutet däremot förses med motivering.

Sveriges advokatsamfund anför att det enligt samfundets mening inte är

nödvändigt att införa en ny lagregel. Samfundet hänvisar till de befintliga bestämmelserna i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.

Utskottet

I detta betänkande behandlas en motion, vari yrkas att det i rättegångsbalken skall införas en regel om att beslut i resningsärenden skall motiveras när ärendets beskaffenhet fordrar det.

Resning är ett extraordinärt rättsmedel, och den grundläggande bestämmelsen härom finns i 11 kap. 11 § regeringsformen. Enligt detta lagrum kan resning i avgjort ärende beviljas av regeringsrätten, när frågan gäller ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans, samt i annat fall av högsta domstolen. Närmare bestämmelser kan meddelas i lag.

För högsta domstolens del regleras förutsättningarna för resning och handläggningen av resningsansökningar i 58 kap. rättegångsbalken. Bland förutsättningarna upptas beträffande resning i tvistemål och beträffande resning i brottmål till förmån för den tilltalade bl. a. att den rättstillämpning som ligger till grund för avgörandet uppenbart strider mot lag.

För regeringsrättens prövning av resningsärenden finns inga lagbestämmelser. Av regeringsrättens yttrande i detta ärende framgår dock att regeringsrätten brukar beakta rättegångsbalkens regler om vad som utgör grund för resning.

Motionärerna uppger att resningsansökningar i många fall av de sökande motiveras med att det aktuella avgörandet är oförenligt med någon grundlagsregel. Genom högsta domstolens och regeringsrättens ställningstaganden i resningsfallen kan enligt motionärernas mening innebörden av åtskilliga stadganden i 1974 års regeringsform efter hand väntas bli närmare klarlagda. Det är därför, menar motionärerna, angeläget att dessa domstolar i de fall det nu gäller utförligt motiverar sina beslut; sedan gammalt tillämpas nu den praxis att domstolarna inte närmare motiverar skälen då ansökan avslås.

Samtliga remissinstanser har avstyrkt bifall till motionsyrkandet. Högsta domstolen uppger att reglerna i rättegångsbalken om skyldighet för domstolarna att redovisa skälen för avgöranden i rättegångsmål otvivelaktigt skall tillämpas också i resningsärenden; högsta domstolen motiverar också regelmässigt sina avgöranden i sådana ärenden, även om motiveringen är kortfattad i de fall då saken är uppenbar. Enligt yttrandet från regeringsrätten tillämpas i princip samma förfarande i denna domstol.

Enligt högsta domstolen är det endast i ganska sällsynta fall som domstolen får tillfälle att i resningsärenden bedöma innebörden av ett grundlagsbud. Regeringsrätten menar att resningsinstitutet rent generellt inte är avsett att användas som ett medel för kontroll av att riksdagens och regeringens föreskrifter är grundlagsenliga.

Utskottet delar motionärernas bedömning av värdet av att beslut i

resningsärenden är utförligt motiverade, när de avser spörsmål av principiell inriktning, exempelvis om frågan gäller innebörden av grundlagsbud. Av uttalanden från remissinstanserna i ärendet framgår att redan av gällande ordning följer att beslut i resningsärenden bör motiveras samt att motiveringar regelmässigt också lämnas, även om de görs kortfattade bl. a. i de fall då saken varit uppenbar. Med hänsyn härtill finns det enligt utskottets mening ej skäl att i rättegångsbalken införa någon särskild regel om motiveringsskyldighet i enlighet med motionsyrkandet. Utskottet avstyrker således bifall till detta yrkande.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1978/79:501.

Stockholm den 6 november 1979

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp) och Kerstin Ekman (fp).

