

Kommittédirektiv



Förbättrade möjligheter för den enskilde att påskynda handläggningen i domstol

**Dir.
2007:23**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

För att förtroendet för rättsstaten skall upprätthållas krävs väl fungerande och oberoende domstolar. Medborgarna skall kunna utgå från att domstolarna förmår handlägga mål och ärenden inom skälig tid. Om dessa förväntningar inte infrias finns en risk för att medborgarnas förtroende för domstolarna minskar.

En utredare skall kartlägga domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att agera vid långsam handläggning. Utredaren skall analysera behovet av att förbättra den enskildes möjligheter att påskynda handläggningen, t.ex. genom tillskapandet av ett särskilt förfarande som inleds genom klagomål direkt till domstolschefen.

Om utredaren bedömer att det finns behov av att utvidga domstolschefens befogenheter för att möjliggöra ändamålsenliga åtgärder skall utredaren, med beaktande av domarens självständighet i den dömande verksamheten, lämna förslag till sådana förändringar.

Uppdraget skall redovisas senast den 29 februari 2008.

Kravet på rättssäkerhet och effektivitet i den dömande verksamheten

Allmänt

För att förtroendet för rättsstaten skall kunna upprätthållas krävs oberoende och väl fungerande domstolar. Målet för den dömande verksamheten är att mål och ärenden skall handläggas på ett rättssäkert och effektivt sätt. I detta ligger bl.a. ett krav på att mål och ärenden skall avgöras inom rimlig tid. Det processrättsliga regelverket måste vara utformat så att målet kan uppnås. Den övergripande målsättningen om rättssäkerhet och effektivitet präglar också utformningen av domstolsväsendets organisation.

Europakonventionens krav på domstolsprövning inom skälig tid och tillgång till effektivt nationellt rättsmedel

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är införlivad i svensk rätt. Europakonventionen innehåller bl.a. ett krav på att rättegång i mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse för brott skall hållas inom skälig tid (artikel 6.1). Den vars konventionsrättigheter kränkts skall också ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet (artikel 13). Uttrycket rättsmedel i Europakonventionens mening har en vidare innebörd än att enskilda skall ha rätt till en förnyad prövning av beslut eller domar.

Det totala antalet inkomna klagomål till Europadomstolen har ökat dramatiskt de senaste åren. En stor andel av klagomålen rör anklagelser om konventionskränkning rörande rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Mot bakgrund av den ansträngda situationen i Europadomstolen antog Europarådets ministerkommitté år 2004 ett reformpaket som bl.a. består av rekommendationen 2004(6) om förbättring av nationella rättsmedel, enligt vilken konventionsstaterna uppmanas att säkerställa att enskilda har tillgång till effektiva nationella rättsmedel beträffande klagomål om konventions-

kränkningar, i synnerhet sådana som rör rätten till domstolsprövning inom skälig tid.

Skydd mot att enskilda drabbas av långsam handläggning i domstol

Det processrättsliga regelverket

Det processrättsliga regelverket innehåller flera bestämmelser som anger att domstolens handläggning skall vara effektiv, t.ex. att rätten skall driva förberedelsen i tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande av målet (42 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken) och att åklagaren normalt skall väcka åtal mot den som är häktad inom två veckor från åtalsbeslutet (24 kap. 18 § rättegångsbalken). För de allmänna förvaltningsdomstolarna finns det motsvarande bestämmelser om skyndsam handläggning, t.ex. i mål om tvångsvård av unga (33 och 34 §§ lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga). Det finns också bestämmelser som ger enskilda parter en viss möjlighet att påskynda domstolens handläggning, t.ex. har den som anser att ett beslut av tingsrätten medför att målet försenas i onödan rätt att överklaga ett sådant beslut särskilt (49 kap. 7 § rättegångsbalken).

Domstolschefens ansvar

När det gäller domstolschefens ansvar för verksamheten skall han eller hon, i likhet med andra myndighetschefer, se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Domstolschefen skall fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs. Domstolschefens skyldighet i dessa avseenden följer av domstolsinstruktionerna och tillämpliga bestämmelser i verksförordningen (1995:1322). Domstolschefens möjligheter att utöva tillsyn över och påverka verksamheten är dock begränsade i jämförelse med andra myndighetschefer. En viktig begränsning ligger i det att verksamheten är

författningsreglerad. En annan begränsning följer av principen om domarens självständighet. Gränsen för domarens självständighet har diskuterats i olika sammanhang, bl.a. av Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare (SOU 2000:99). Utifrån dessa diskussioner kan det bl.a. konstateras att enskilda domare är underkastade lydnadsplikt i förhållande till domstolschefen i frågor som inte rör dömandet.

Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern

Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Tillsynen bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som dessa organ finner påkallade. Den externa tillsynen över domstolarna och de enskilda domarna vilar på den grundläggande principen att de är självständiga under lagarna men inte självhärskande över dem. Normalt utreds inte klagomål mot en domstol som rör handläggningen av ett pågående mål eftersom det skulle kunna betraktas som en otillbörlig inblandning i domstolens verksamhet. I vissa fall görs dock undantag för klagomål som rör långsam handläggning.

Kompensation för långsam handläggning

Vid straffmätning och påföljdsval i brottmål skall domstolen beakta om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks (29 kap. 5 § första stycket 7 och 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Den som varit tilltalad i ett brottmål som handlagts under ovanligt lång tid kan således kompenseras för den långsamma handläggningen genom att han eller hon döms till ett lindrigare straff. En liknande ordning gäller vid handläggning i domstol av mål om särskilda avgifter (jfr. bl.a. 5 kap. 14 § tredje stycket 2 taxeringslagen [1990:324]).

En enskild kan också föra en skadeståndstalan mot staten vid svensk domstol eller klaga till Europadomstolen och göra gällande att målet inte prövats inom skälig tid. Europa-

domstolen skall, om den finner att ett brott mot konventionen har ägt rum och om det anses nödvändigt, tillerkänna den förfördelade parten gottgörelse i den utsträckning sådan inte kan erhållas av nationell myndighet (artikel 41 i Europakonventionen). Högsta domstolen har prövat frågan om enskilds rätt till skadestånd av staten för att brottsmisstankar mot honom inte prövats i rättegång inom skälig tid (NJA 2005 s. 462). Högsta domstolen fann i målet visat att kärandens rätt enligt artikel 6.1 i Europakonventionen att få anklagelser om brott prövade i en rättegång inom skälig tid hade kränkts. I domen uttalade Högsta domstolen att käranden hade rätt till ersättning för ekonomisk skada med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Högsta domstolen slog också fast att ideellt skadestånd kan dömas ut av svensk domstol vid kränkningar av rätten till domstolsprövning inom skälig tid.

Reformarbetet i andra nordiska länder

Vid en nordisk jämförelse kan det konstateras att enskilda i andra nordiska länder vid långsam handläggning kompenseras på liknande sätt som i Sverige. När det gäller åtgärder som syftar till att påskynda handläggningen har det dock skett en utveckling i andra nordiska länder som det inte finns någon motsvarighet till i svensk rätt.

För att tydliggöra parternas möjligheter att vidta åtgärder för det fall rätten inte avgör ett mål inom skälig tid har det i dansk rätt införts en bestämmelse enligt vilken en part kan ansöka om att rätten slår fast ett datum för huvudförhandling om det är nödvändigt på grund av Europakonventionens krav på domstolsprövning inom skälig tid. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2007 och gäller för både tvistemål och brottmål (retsplejeloven § 152 a).

För att korta ned handläggningstiderna har det i norsk rätt införts en generell plikt för enskilda domare att tillämpa s.k. ”aktiv saksstyring” som syftar till att hålla handläggningen koncentrerad i tid och omfattning. Domstolschefen ansvarar för att följa upp den enskilde domarens skyldighet. Om domaren åsidosätter sin plikt på ett väsentligt sätt skall domstolschefen

överföra målet till en annan domare eller själv överta handläggningen. Bestämmelsen förväntas träda i kraft den 1 januari 2008 och skall endast gälla för tvistemål (tvisteloven §§ 11-6 och 11-7).

År 2004 slog Europadomstolen fast att det i finländsk rätt saknades effektiva nationella rättsmedel för en enskild som påstod att han drabbats av konventionsbrott avseende rätten till domstolsprövning inom skälig tid (Kangasluoma mot Finland, dom den 20 januari 2004, 48339/99). Justitieministeriet i Finland tillsatte därför en arbetsgrupp med uppgift att bereda ett förslag till lagstiftning som säkerställer rätten till ett effektivt rättsmedel i dessa situationer. I ett nyligen presenterat betänkande föreslog arbetsgruppen att det skall införas ett system genom vilket en part kan kompenseras för oskäligt dröjsmål vid rättegång med en ersättning som betalas av statliga medel. Som ett förebyggande medel skall en part också kunna påskynda behandlingen av sitt ärende genom att klaga hos en högre domstol. Betänkandet Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång (2006:21) bereds för närvarande i justitieministeriet.

Domstolarnas handläggning av mål och ärenden

I de allra flesta fall lever domstolarnas handläggning upp till kraven på rättssäkerhet och effektivitet. Vid bedömningen av om handläggningstiden i det enskilda fallet kan anses rimlig bör ett flertal faktorer beaktas, bl.a. vilken typ av mål det är fråga om, målets svårighetsgrad och parternas agerande under processen. Domstolsverkets årsredovisningar och tillgänglig statistik, som bl.a. visar olika måltypers genomsnittliga handläggningstid, indikerar dock att vissa mål och ärenden inte avgörs inom rimlig tid.

Det förekommer allt oftare att enskilda för skadeståndstalan mot staten eller klagat till Europadomstolen och gör gällande att de inte fått sina mål och ärenden prövade inom skälig tid. På senare tid har de domar som Europadomstolen meddelat mot Sverige och de mål där Sverige ingått förlikning med klaganden ofta gällt kränkningar av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Högsta domstolens ovannämnda dom innebär att

svenska domstolar kan döma ut ersättning för kränkning till enskilda som utsatts för konventionsbrott. Domen kan förväntas leda till att fler enskilda som anser sig ha drabbats av långsam handläggning i domstol kommer att framställa anspråk på ersättning av staten.

Även Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns externa tillsyn av domstolarnas verksamhet uppvisar exempel på mål och ärenden som inte avgjorts inom rimlig tid. De klagomål från allmänheten som riktas mot domstolarna gäller ofta långsam handläggning och den vanligaste kritiken som Riksdagens ombudsmän uttalar mot domstolarna avser långsam handläggning.

Behovet av åtgärder

Medborgarna skall kunna utgå från att domstolarna förmår handlägga mål och ärenden inom skälig tid. Om dessa förväntningar inte infrias finns en risk för att medborgarnas förtroende för domstolarna minskar.

Allt fler enskilda parter visar på olika sätt sitt missnöje över domstolarnas handläggningstider. Regeringens satsning på rättsväsendet kan förväntas förbättra domstolarnas möjligheter att arbeta ned målbalanser och i övrigt effektivisera verksamheten. Från regeringens sida och inom domstolsväsendet vidtas också olika åtgärder i syfte att säkerställa att domstolarnas verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Det finns dock anledning att överväga ytterligare åtgärder för att kunna påskynda handläggningen i enskilda fall.

För den enskilde som befinner sig mitt uppe i ett rättsligt förfarande är det i regel av mindre betydelse att han eller hon i efterhand kan bli kompenserad för långsam handläggning. I den situationen kan det för den enskilde vara mer intressant att kunna vidta någon åtgärd för att avhjälpa ett pågående dröjsmål i handläggningen. Den externa tillsyn som bedrivs av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern kan normalt inte påskynda handläggningen på ett effektivt sätt. Dessa organ är i regel restriktiva med att uttala sig om pågående mål och i den utsträckningen så ändå sker är domstolen ofta redan i dröjsmål.

Det finns därför skäl att överväga om den enskildes skydd mot långsam handläggning i domstol behöver förstärkas.

Utifrån europarättsliga utgångspunkter finns det också skäl att säkerställa att vår rättsordning lever upp till Europakonventionens krav på effektiva nationella rättsmedel för den som påstår sig ha drabbats av en kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid.

Mot denna bakgrund anser regeringen att en särskild utredare bör ges i uppdrag att överväga åtgärder som skall syfta till att påskynda handläggningen av ett mål i det enskilda fallet. Vid dessa överväganden är det naturligt att särskilt beakta domstolschefens ansvar för att arbetet på domstolen bedrivs rättssäkert och effektivt.

Till skillnad från den externa tillsynen bedrivs domstolschefens ledningsfunktion sällan genom en prövning av klagomål från enskilda. I de allra flesta fall torde det dock vara ändamålsenligt att enskilda vänder sig direkt till domstolsledningen för att påtala att handläggningen av ett mål eller ärende går för långsamt. För den enskilde kan det ha ett egenvärde att få ett tydligt besked från den ansvarige domstolschefen om anledningen till att hans eller hennes mål ännu inte kunnat tas till avgörande.

Förbättrade möjligheter för enskilda att påskynda handläggningen av mål eller ärenden skulle tydliggöra domstolschefens ansvar för att utöva tillsyn över verksamheten.

Uppdraget

Utredaren skall kartlägga domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att inom ramen för gällande lagstiftning agera vid långsam handläggning. Utredaren skall analysera behovet av att förbättra den enskildes möjligheter att påskynda handläggningen, t.ex. genom tillskapandet av ett särskilt förfarande som inleds genom klagomål direkt till domstolschefen. Om utredaren bedömer att det finns ett behov av att utvidga domstolschefens befogenheter för att möjliggöra ändamålsenliga åtgärder skall utredaren lämna förslag till sådana

förändringar. Utredaren skall därvid beakta principen om domarens självständighet.

Utredaren får även lämna förslag på andra typer av åtgärder som syftar till att förhindra eller avhjälpa oskäligen dröjsmål i domstolarnas handläggning. Vid dessa överväganden bör utredaren studera den rättsutveckling som ägt rum i andra nordiska länder.

Utredaren skall lägga fram de författningsförslag som han eller hon finner motiverade och även lämna förslag till förändringar i andra avseenden som uppdraget kan ge anledning till. Utredaren skall även bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslagen kan komma att medföra. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna skall utredaren föreslå hur dessa skall finansieras.

Uppdraget skall redovisas senast den 29 februari 2008.

(Justitiedepartementet)