

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 8 mars 2007 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förbättrade möjligheter för den enskilde att påskynda handläggningen i domstol.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Justitiedepartementet den 9 mars 2007 chefsrådmannen Anders Hagsgård som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 19 april 2007 lagmannen Mari Andersson, advokaten Elisabeth Massi Fritz, rådmannen Thed Adelswärd, chefsåklagaren Anders Jakobsson, lagmannen Anders Nordström, skattedirektören Björne Sjökvist och rättssakkunnige Måns Wigén.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 april 2007 hovrättsassessorn Henrik Fernqvist.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om förtursförklaring.

Härmed överlämnas betänkande *Förtursförklaring i domstol* (SOU 2008:16).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna som delar utredarens bedömningar.

Uppdraget är därmed slutfört.

Göteborg i februari 2008

Anders Hagsgård

/Henrik Fernqvist

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	17
1 Utredningens uppdrag och arbete	25
1.1 Uppdraget.....	25
1.2 Utredningsarbetet.....	25
1.3 Läsanvisningar	26
2 Några utgångspunkter för utredningens arbete	29
3 Europakonventionens krav på domstolsprövning inom skälig tid m.m.....	31
3.1 Kravet på domstolsprövning inom skälig tid	32
3.1.1 Fastställande av tidsperioden i artikel 6.1	32
3.1.2 Omständigheter som ska beaktas vid prövningen.....	33
3.1.3 Begreppet skälig tid	36
3.2 Kravet på ett effektivt rättsmedel	39
3.2.1 Allmänna krav	39
3.2.2 Relationen mellan artikel 6.1 och artikel 13.....	42
3.2.3 Formen för rättelse eller gottgörelse.....	42
3.2.4 Former av rättelse eller gottgörelse som inte har godtagits av Europadomstolen	44
4 Befintliga möjligheter till rättelse eller gottgörelse	47
4.1 Åtgärder för att undvika onödigt dröjsmål	47

4.1.1	Överklagande av beslut som försenar målets avgörande.....	47
4.1.2	Talan mot förvaltningsmyndigheters passivitet	48
4.2	Lindrigare straff m.m.	49
4.3	Nedsatt sanktionsavgift	50
4.4	Skadestånd	51
4.4.1	Skadeståndsansvaret enligt skadeståndslagen.....	51
4.4.2	Skadestånd enligt Europakonventionen	52
4.4.3	Ändrade regler om ideellt skadestånd för kränkning.....	53
4.4.4	Statens frivilliga skadereglering	54
5	Rättsutvecklingen i de nordiska grannländerna	57
5.1	Norge	57
5.1.1	En ny tvistemålslag	57
5.1.2	En aktiv styrning av förberedelsen.....	58
5.1.3	Åtgärder vid bristande styrning m.m.....	58
5.2	Danmark	60
5.3	Finland	61
5.3.1	Nuvarande reglering	61
5.3.2	Tidigare förslag om bråds kandeförklaring	61
5.3.3	Dröjsmålsklagan.....	64
5.3.4	Gottgörelse för dröjsmål vid rättegång	67
6	Långsam handläggning i domstolarna	69
7	Administrativ styrning och domarens självständighet	73
7.1	Den administrativa styrningen av domstolen.....	73
7.2	Domarens självständighet.....	75
7.2.1	Regeringsformen.....	75
7.2.2	Europakonventionen	76
7.2.3	Förenta Nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.....	76
7.2.4	Förenta Nationernas grundprinciper för domstolsväsendets oberoende.....	77

7.2.5	Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll.....	77
7.2.6	Europeisk stadga om domarnas rättsställning	80
7.2.7	Allmän domarstadga.....	81
7.2.8	The Bangalore Principles of Judicial Conduct.....	82
7.3	Riksdagens ombudsmäns ärenden	83
7.4	Justitiekanslerns ärenden.....	87
7.5	Tidigare utredningar	88
7.5.1	1993 års domarutredning	88
7.5.2	Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare	91
8	Domstolschefens skyldighet och möjlighet att agera vid långsam handläggning	95
8.1	Några utgångspunkter	95
8.2	Domstolschefens skyldighet att agera vid långsam handläggning	96
8.2.1	Skyldighet att avhjälpa dröjsmål	96
8.2.2	Skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd.....	98
8.2.3	Ansvarsutkrävande	99
8.3	Betydelsen av domarens självständighet.....	99
8.3.1	Det fredade området.....	99
8.3.2	Betydelsen av domstolschefens egen självständighet.....	102
8.3.3	Granskning eller överprövning av administrativa ledningsbeslut som kan ha kränkt den enskilde domarens självständighet	103
8.4	Domstolschefens möjlighet att agera vid långsam handläggning	104
8.4.1	Prioritering av visst mål.....	104
8.4.2	Resursfördelning.....	105
8.4.3	Fördelning och omfördelning av mål	105
8.4.4	Organisationsförändringar.....	109
8.4.5	Behovet av dokumentation	110

8.5	Finns det skäl att utvidga domstolschefens befogenheter?	111
8.6	Bestämmelser om omfördelning	111
9	Den enskildes möjlighet att påskynda handläggningen..	113
9.1	Behovet av åtgärder	113
9.2	Utgångspunkter för utformningen av ett klagomålsförfarande	115
9.3	Åtgärd vid oskäligt dröjsmål.....	116
9.3.1	Tillfälligt lottningsstopp eller omfördelning.....	117
9.3.2	Fastställande av frist eller tidsplan	117
9.3.3	Förtursförklaring	118
9.4	Bifall till ansökan	120
9.5	Tillämpningsområdet för förtursförklaring.....	121
9.5.1	Typ av mål och ärende	122
9.5.2	Vilka domstolar ska omfattas?	123
9.6	Rätt att ansöka om förtursförklaring	124
9.7	Begränsningar i rätten att ansöka	124
9.8	Vem ska pröva en ansökan om förtursförklaring?	125
9.8.1	En högre domstol.....	126
9.8.2	Domstolschefen	127
9.8.3	Den handläggande domaren	128
9.8.4	Överväganden.....	129
9.9	Hur ska en ansökan om förtursförklaring handläggas?	129
9.9.1	Administrativt ärende	130
9.9.2	Delegering	132
9.9.3	Jäv.....	132
9.9.4	Kostnader	133
9.9.5	Underlaget och tidpunkten för prövningen	133
9.10	Förtursförklaringens giltighet	134
9.11	Krav på en ansökan.....	134
9.12	Överklagande.....	135

9.13 Bristande efterlevnad av beslutet	136
9.14 Författningsmodell och ikraftträdande	136
10 Konsekvensbedömning	139
10.1 Statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser.....	139
10.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	140
10.3 Övriga konsekvenser	141
11 Författningskommentar	143
Bilagor	
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv	147
<i>Bilaga 2</i> Exempel på beslut	155
<i>Bilaga 3</i> Flödesschema.....	159

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen om förtursförklaring har haft i uppdrag att kartlägga domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att agera vid långsam handläggning av mål och ärenden i domstol. Vidare har utredningen haft att 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. I uppdraget har ingått att lägga fram de författningsförslag och de förändringar i övrigt som uppdraget kan ge anledning till.

Bakgrund

Ur parternas perspektiv är det mycket viktigt att en domstolsprocess inte tar alltför lång tid. De frågor som behandlas vid domstol hänför sig ofta till förhållanden som har en central roll i människors vardag, t.ex. familj, försörjning, boende och egendom. Parterna har rätt att ställa krav på att domstolarna avgör deras mål och ärenden inom rimlig tid. Även om domstolarnas handläggning i de allra flesta fall lever upp till detta krav, visar de uppgifter utredningen inhämtat att det finns enskilda mål och ärenden där handläggningstiden varit oskäligt lång. Härmed åsyftas först och främst handläggningstider som kränker eller riskerar att kränka rätten i Europakonventionens artikel 6.1 till domstolsprövning inom skälig tid.

Domstolschefens skyldighet och möjlighet att agera vid långsam handläggning

Domstolschefen ska se till att verksamheten vid domstolen bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Det innebär bl.a. att domstolschefen ska se till att domstolens mål och ärenden blir avgjorda inom rimlig tid. Domstolschefens ansvar i detta avseende är enligt utredningens uppfattning omfattande. Så länge det föreligger ett behov av åtgärder, finns det få begränsningar i domstolschefens skyldighet att agera. Vid de fall av långsam handläggning som utredningen behandlar finns det så gott som alltid ett behov av åtgärder. Domstolschefen är i denna situation enligt utredningens bedömning skyldig att vidta de möjliga åtgärder som kan förväntas förhindra eller avhjälpa dröjsmålet.

Det finns ett flertal åtgärder en domstolschef har möjlighet att vidta vid långsam handläggning. Han eller hon kan bestämma vilka mål som ska ges prioritet, omfördela personalresurser, förändra tilldelningen av mål till viss enhet under en period, omfördela mål eller vidta mer permanenta organisatoriska förändringar. Vid dessa åtgärder måste domarens självständighet i dömande och rätts-tillämpande uppgifter beaktas. Principen om domarens självständighet ger enligt utredningens bedömning ett skydd mot åtgärder från domstolschefen som syftar till att påverka innehållet i, underlaget eller formen för avgörandet eller domarens tillämpning av processreglerna. Utredningen bedömer emellertid att flertalet av de redovisade åtgärderna normalt inte kan anses kränka domarens självständighet.

Domstolschefens befogenheter att vidta åtgärder vid långsam handläggning är enligt utredningens bedömning ändamålsenliga. Utredningen har därför inte funnit något skäl att utvidga dessa.

Omfördelning av mål och ärenden är ett viktigt verktyg för domstolschefen vid långsam handläggning. Denna möjlighet är i dag inte författningsreglerad utan framgår endast av domstolarnas arbetsordningar. Utredningen bedömer att främst tydlighetsskäl talar för att i författning införa regler om i vilka situationer omfördelning är möjlig. En sådan reglering kan förväntas leda till ett ökat användande av möjligheten att omfördela mål och ärenden, något som kan innebära ett förbättrat resursutnyttjande och indirekt kortare handläggningstider. Utredningen föreslår därför att bestämmelser om omfördelning av mål och ärenden införs i domstolarnas instruktioner. Av bestämmelserna följer enligt för-

slaget att omfördelning av mål och ärenden får ske för att utjämna arbetsbördan, för att säkerställa ett avgörande inom rimlig tid, om den ansvarige domaren är jävig eller om det föreligger andra sakliga skäl.

Den enskildes möjlighet att påskynda handläggningen

Det finns som tidigare nämnts exempel på fall där handläggnings-tiden i domstol varit oskäligt lång. Parterna har i dag mycket begränsade möjligheter att under förfarandet vidta någon åtgärd för att påskynda handläggningen. Däremot finns det i svensk nationell rätt numera goda möjligheter till kompensation för långsam handläggning. Utredningen bedömer emellertid att det för flertalet parter, så länge ett rättsligt förfarande pågår, torde vara mer angeläget att kunna vidta någon åtgärd för att avhjälpa ett pågående dröjsmål än att i efterhand få kompensation. Enbart gottgörelse, företrädesvis i form av ett skadeståndsbelopp som utbetalas i efterhand, ersätter inte nödvändigtvis i realiteten de olägenheter som dröjsmålet orsakat. Partens rätt till domstolsprövning inom skälig tid har inte heller efterlevts, även om parten på grund av gottgörelsen inte längre kan anses vara utsatt för en kränkning. Det är naturligtvis också mer rationellt att använda begränsade allmänna medel till att förebygga dröjsmål än att i efterhand ersätta parterna för de olägenheter som dröjsmålet har orsakat. Behovet av att dels tillmötesgå parternas önskemål, dels åstadkomma ett bättre resursutnyttjande talar alltså för att utöka möjligheten att påskynda handläggningen i enskilda fall. En sådan möjlighet för den enskilde kan motiveras även utifrån Europarättsliga utgångspunkter. Det säkraste sättet att uppfylla de förpliktelser som följer av Europa-konventionen är att tillhandahålla såväl påskyndande som kompenserande rättsmedel när rätten till domstolsprövning inom skälig tid har kränkts eller riskerar att kränkas. Utredningen bedömer därför att en generell möjlighet att klaga på långsam handläggning i domstol bör införas.

Ett berättigat klagomål föreslås leda till att det mål eller ärende klagomålet avser får en s.k. förtursförklaring. Rättsverkan av att ett mål eller ärende förtursförklarats blir att det på domstolen ska prioriteras före andra mål och ärenden som saknar förturskaraktär. I princip ska ett mål som har fått en förtursförklaring behandlas lika skyndsamt som övriga förtursmål för vilka inga särskilda frister

gäller. Det bör inte heller finnas något hinder mot att i undantagsfall förtursförklara ett mål som enligt författning eller domstolens arbetsordning ska betraktas som förtursmål. En sådan förtursförklaring innebär att det målet ska handläggas med förtur framför andra mål inom samma målgrupp.

Utredningen bedömer att förtursförklaring är en enkel åtgärd som i flertalet fall kan förväntas ha avsedd effekt. En möjlighet att ansöka om förtursförklaring kan bidra till ökad efterlevnad av kravet på domstolsprövning inom skälig tid och uppfylla kravet på ett effektivt nationellt rättsmedel. Ett införande av en sådan möjlighet kan också bidra till att frågan om rimliga handläggnings-tider får ett större utrymme i domstolarnas dagliga verksamhet, något som kan förväntas ha en preventiv effekt och motverka oskäligen dröjsmål.

Enligt förslaget ska förtursförklaringen gälla till dess att den handläggande domstolen har avgjort målet eller ärendet. Förtursförklaringen består alltså inte i högre instans. Det finns dock inget som hindrar att part som fått en förtursförklaring i underrätt ansöker om förtursförklaring också i överrätt.

En ansökan om förtursförklaring ska bifallas, om handläggningen av målet eller ärendet har oskäligt fördröjts. Frågan om en oskälig fördröjning föreligger ska bedömas utifrån samma kriterier som Europadomstolen använder vid bedömningen av kravet i Europakonventionens artikel 6.1 på domstolsprövning inom skälig tid. Mot bakgrund av Europadomstolens praxis ska vid prövningen särskilt beaktas hur komplicerat målet eller ärendet är, hur parterna agerat under förfarandet, hur myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet och sakens betydelse för parten. Det är inte möjligt att i generella termer ange hur utdragen handläggningen av ett mål eller ett ärende ska vara för att ansökan ska bifallas. I stället får en helhetsbedömning göras från fall till fall utifrån de angivna kriterierna. Dröjsmålet behöver inte vara så utdraget att det vid prövningen föreligger en kränkning av kravet på domstolsprövning inom skälig tid. Om det på grund av ett oskäligt dröjsmål finns en allvarlig risk för att detta krav inte kan uppfyllas utan en förtursförklaring, bör ansökan bifallas.

I beslutet om förtursförklaring ska inte någon bindande frist för målets avgörande fastställas. Däremot är det ur ett partsperspektiv positivt om beslutsfattaren, som en serviceåtgärd, i beslutet lämnar besked om den beräknade tidpunkten för målets avgörande eller

andra uppgifter om målets fortsatta handläggning som den handläggande domaren kunnat lämna.

Utredningen föreslår att enskild part skriftligen ska kunna ansöka om förtursförklaring för alla typer av mål och ärenden som handläggs i domstol. Med domstol avses de allmänna domstolarna (tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen), de allmänna förvaltningsdomstolarna (länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten) och specialdomstolarna (Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten).

Utöver skriftlighet uppställs inga formkrav på ansökan om förtursförklaring. Det ska inte heller uppställas något formellt krav på att viss tid ska ha förflutit innan en ansökan får göras. Efter ett avslagsbeslut ska part ha rätt att på nytt ansöka om förtursförklaring.

En ansökan om förtursförklaring ska som huvudregel prövas av domstolschefen vid den domstol som handlägger det mål eller ärende ansökan avser. Domstolschefen har dock möjlighet att delegera beslutanderätten till någon annan domare vid domstolen. Ansökan ska handläggas i administrativ ordning. Det innebär att förvaltningslagens bestämmelser om jäv, rätt att ta del av uppgifter, kommunikation samt motivering och expediering av beslut blir tillämpliga på förfarandet. Ansökan ska handläggas skyndsamt. Ett beslut om förtursförklaring får inte överklagas.

Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna intas i en ny lag om förtursförklaring i domstol.

Genomförandet

De nya bestämmelserna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2009. Inga övergångsbestämmelser behövs. Utredningens förslag bedöms inte få några beaktansvärda negativa ekonomiska konsekvenser.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (2009:000) om förtursförklaring i domstol

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Om handläggningen av ett mål eller ärende har oskäligt fördröjts, ska domstol efter skriftlig ansökan från enskild part förklara att målet eller ärendet ska handläggas med förtur i domstolen (förtursförklaring).

Vid bedömningen av om handläggningen har oskäligt fördröjts ska särskilt beaktas

1. hur komplicerat målet eller ärendet är,
 2. hur parterna agerat under förfarandet,
 3. hur myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet,
- och
4. sakens betydelse för parten.

En ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt.

2 § Domstolens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen ska införas en ny paragraf, 6 a §, med följande lydelse.

6 a §

Mål får omfördelas

1. för att utjämna arbetsbördan,

2. för att säkerställa ett avgörande inom rimlig tid,

3. om den som ansvarar för målet är jävrig, eller

4. om det föreligger andra sakliga skäl.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

3 **Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten**

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten ska införas en ny paragraf, 6 a §, med följande lydelse.

*6 a §
Mål får omfördelas
1. för att utjämna arbets-
bördan,
2. för att säkerställa ett av-
görande inom rimlig tid,
3. om den som ansvarar för
målet är jävrig, eller
4. om det föreligger andra
sakliga skäl.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

4 **Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion**

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion ska införas en ny paragraf, 10 a §, med följande lydelse.

10 a §

*Mål eller ärenden får om-
fördelas*

*1. för att utjämna arbets-
bördan,*

*2. för att säkerställa ett av-
görande inom rimlig tid,*

*3. om den ansvarige domaren
är jävlig, eller*

*4. om det föreligger andra
sakliga skäl.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion ska införas en ny paragraf, 10 a §, med följande lydelse.

10 a §

Mål får omfördelas

1. för att utjämna arbetsbördan,

2. för att säkerställa ett avgörande inom rimlig tid,

3. om den ansvarige domaren är jävig, eller

4. om det föreligger andra sakliga skäl.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion ska införas en ny paragraf, 9 a §, med följande lydelse.

9 a §

Mål och ärenden får omfördelas

1. för att utjämna arbetsbördan,

2. för att säkerställa ett avgörande inom rimlig tid,

3. om den ansvarige domaren är jävlig, eller

4. om det föreligger andra sakliga skäl.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion ska införas en ny paragraf, 8 a §, med följande lydelse.

8 a §

Mål får omfördelas

- 1. för att utjämna arbetsbördan,*
- 2. för att säkerställa ett avgörande inom rimlig tid,*
- 3. om den ansvarige domaren är jävig, eller*
- 4. om det föreligger andra sakliga skäl.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Utredningen om förtursförklaring har haft i uppdrag att kartlägga domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att agera vid långsam handläggning av mål och ärenden. Vidare har utredningen haft att 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.

I uppdraget har ingått att lägga fram de författningsförslag som övervägandena föranleder och även lämna förslag i andra avseenden som uppdraget kan ge anledning till. Uppdraget skulle redovisas senast den 29 februari 2008.

Direktiven till utredningen (Dir. 2007:23) bifogas som *bilaga 1*.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de förordnade experterna. Utredningen höll sitt första sammanträde den 28 maj 2007. Därefter har fyra endagssammanträden och ett tvådagarssammanträde med experterna hållits.

Utredningen har besökt Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Vid besöken diskuterades hur problemet med långsam handläggning i domstol gestaltar sig utifrån dessa myndigheters verksamhet.

Utredningen har träffat hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, som varit särskild utredare i 1993 års *domarutredning* och ordförande i *Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare* (avsnitt 7.5).

Utredningen har också träffat f.d. justitierådet Bertil Bengtsson, som skrivit departementspromemorian *Skadestandsfrågor vid kränkning* (Ds 2007:10). I promemorian övervägs bl.a. frågan om ideellt skadestånd vid överträdelser av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen (avsnitt 4.4.3).

Utredningen har medverkat på två chefsdomarmöten. På det första mötet deltog chefsdomare vid Hovrätten för Västra Sverige och från tingsrätterna under hovrätten. På det andra mötet deltog chefsdomare vid de tre största länsrätterna. Vid båda dessa tillfällen diskuterades gränsdragningen mellan chefsdomarnas ansvar och den enskilde domarens självständighet.

Utredningen har samrått med Grundlagsutredningen (Ju 2004:11).

I uppdraget har ingått att studera den rättsutveckling som har ägt rum i andra nordiska länder. Utredningen har därför besökt Justitiedepartementet i Norge och Justitieministeriet i Finland för att diskutera vilka åtgärder dessa länder har vidtagit för att förhindra eller avhjälpa oskäligen dröjsmål i domstolarnas handläggning. Vid dessa möten deltog även representanter för den norska respektive finska domarkåren. Därutöver har utredningen inhämtat information om det reformarbete som bedrivits i Danmark när det gäller åtgärder som syftar till att påskynda handläggningen.

1.3 Läsanvisningar

Betänkandet omfattar 11 kapitel. I kapitel 2 presenteras några utgångspunkter som utredningen har haft för sitt arbete. Kapitel 3 innehåller en beskrivning av de krav Europakonventionen uppställer på domstolsprövning inom skäligen tid och ett effektivt nationellt rättsmedel. I kapitel 4 redogör utredningen för vilka möjligheter till rättelse och gottgörelse som i dag finns vid långsam handläggning. Kapitel 5 innehåller en internationell utblick. I kapitlet beskriver utredningen de åtgärder som föreslagits eller genomförts i Norge, Danmark och Finland och som syftar till att förbättra den enskildes möjligheter att påskynda handläggningen i domstol.

Kapitel 6 innehåller en redogörelse för omfattningen av problemet med långsam handläggning i domstolarna. I kapitel 7 och 8 redovisas utredningens kartläggning av domstolschefens möjlighet respektive skyldighet att agera vid långsam handläggning. Kapitel 7

innehåller en presentation av författningsbestämmelser, internationella dokument och viss rättspraxis av betydelse för denna frågeställning. Mot bakgrund av den presentationen för utredningen i kapitel 8 en diskussion om domstolschefens skyldighet och möjlighet att agera när ett enskilt mål eller ärende handlagts långsamt. Dessutom överväger utredningen om det finns skäl att dels utvidga domstolschefens befogenheter, dels införa bestämmelser om omfördelning av mål och ärenden.

Utredningen överväger i kapitel 9 om det i Sverige bör införas nya möjligheter för den enskilde att påskynda handläggningen i domstol och hur en sådan möjlighet i så fall bör se ut. Kapitel 10 innehåller en beskrivning av konsekvenserna av utredningens förslag. I kapitel 11 följer en författningskommentar.

2 Några utgångspunkter för utredningens arbete

Utredningens uppdrag tar sikte på vilket skydd som finns och bör finnas mot att enskilda drabbas av långsam handläggning i domstol. Vad som är att bedöma som *långsam handläggning* går det naturligtvis att ha olika uppfattningar om. Det är självklart önskvärt att varje mål handläggs optimalt, dvs. så snabbt som möjligt med bibehållen hög kvalitet på avgörandet. Varje avvikelse från en optimal handläggningstid kan emellertid knappast anses utgöra långsam handläggning. Inte heller varje handläggning som avviker från de omloppstider som regeringen har satt upp som verksamhetsmål för domstolarna, kan sägas vara långsam.¹ Enligt utredningens bedömning tar uppdraget i stället sikte på sådana handläggningstider som i väsentlig mån avviker från vad som är att betrakta som normalt. Dit hör först och främst handläggningstider som kränker eller riskerar att kränka rätten i Europakonventionens artikel 6.1 till domstolsprövning inom skälig tid (se kapitel 3). Vissa typer av mål och ärenden som handläggs i domstol faller utanför tillämpningsområdet för den artikeln. Även för dessa kan dock Europakonventionens krav vara en utgångspunkt för bedömningen av vad som är en orimlig handläggningstid.

Uppdraget tar vidare sikte på åtgärder som ska kunna påskynda handläggningen i *enskilda fall*. Utredningen har alltså inte att överväga åtgärder som i allmänhet påskyndar handläggningen i domstol. I stället handlar det om att hitta ett sätt att fånga upp de enskilda mål och ärenden där handläggningen av något skäl blivit oskäligt fördröjd samt överväga om dröjsmålet kan avhjälpas genom omprioritering eller möjligen ett bättre resursutnyttjande.

Det finns ett stort antal faktorer som påverkar domstolarnas handläggningstider. Av betydelse är resurstilldelningen till dom-

¹ För regeringens verksamhetsmål se t.ex. regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Sveriges Domstolar.

stolarna, de processuella regelverkens utformning, tillströmningen av mål, hur domstolarna är organiserade och den enskilde domarens handläggning. Det är inte utredningens uppgift att undersöka skälen till att mål handläggs långsamt. I stället ska utredningen överväga åtgärder som påskyndar handläggningen när en oskälig fördröjning konstateras.

En viktig fråga i sammanhanget är om det finns utrymme för att i högre grad än i dag prioritera äldre mål. Sveriges Domstolars årsredovisningar och tillgänglig statistik, som bl.a. visar olika måltypers genomsnittliga handläggningstider och åldersstrukturen för balanserade mål, visar att yngre mål i stor utsträckning avgörs före andra äldre mål. Trots att en utgångspunkt bör vara att det äldsta målet avgörs först är en annan prioritering oftast naturlig och i vissa fall helt nödvändig. Exempelvis framgår det av lag att vissa typer av mål ska ges förtur eller avgöras inom viss tid. Ibland är omständigheterna i det enskilda målet sådana att det finns skäl att avgöra målet före andra äldre mål av samma typ. Ett annat skäl till att yngre mål avgörs före äldre mål är att det tar olika lång tid att bereda skilda typer av mål. Det finns således många godtagbara skäl för att inte alltid avgöra det äldsta målet först. Utredningen bedömer emellertid ändå att det finns ett visst utrymme för att i högre grad än i dag prioritera de äldre målen.

De åtgärder utredningen har att överväga tar som nämnts sikte på att påskynda handläggningen i enskilda fall och således inte på att avhjälpa eventuella problem av mer strukturell natur. Med strukturella problem avses här problem som är hänförliga t.ex. till de processuella regelverkens utformning eller till resursbrist. Sådana problem kan tänkas leda till att en stor andel mål av en viss typ handläggs för långsamt. Frågan om hur eventuella strukturella problem ska kunna avhjälpas ligger alltså utanför ramen för utredningens uppdrag och får därför övervägas i ett annat sammanhang.

Förekomst av strukturella problem utesluter emellertid inte användning av de åtgärder som utredningen har att överväga. Tvärtom innebär eventuell förekomst av strukturella problem en ökad risk för att också handläggningen av enskilda mål oskäligt fördröjs. Ur ett medborgar- och partsperspektiv samt ur en Europarättslig synvinkel är den diskuterade åtskillnaden mellan strukturella och icke strukturella problem dessutom ointressant. Parterna har alltid rätt till domstolsprövning inom skälig tid. Behovet av åtgärder får därför prövas utifrån den totala omfattningen av långsam handläggning i domstolarna i dag.

3 Europakonventionens krav på domstolsprövning inom skälig tid m.m.

Sverige ratificerade Europakonventionen den 4 februari 1952 och har successivt även ratificerat konventionens tilläggsprotokoll. Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som svensk lag och är därmed direkt tillämplig här i landet (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Enligt konventionen har en person, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller vid en anklagelse mot honom för brott, rätt till domstolsprövning inom skälig tid (artikel 6.1). Utredningsuppdraget tar sikte på att påskynda handläggningen främst i fall där det finns risk för kränkning av den rättigheten. Det närmare innehållet i rätten till domstolsprövning inom skälig tid har således stor betydelse för utredningens fortsatta överväganden. I avsnitt 3.1 behandlas innehållet i denna rättighet, såsom den uttolkats av Europadomstolen.

Av konventionen följer vidare att den vars konventionsrättigheter, däribland rätten till domstolsprövning inom skälig tid, har kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet (artikel 13). Kravet på ett effektivt rättsmedel har betydelse när behovet av att förbättra den enskildes möjligheter att påskynda handläggningen ska analyseras. Innehållet i kravet på ett effektivt nationellt rättsmedel behandlas i avsnitt 3.2.

3.1 Kravet på domstolsprövning inom skälig tid

Europakonventionens artikel 6.1 har följande inledning:

Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

I artikeln uppställs ett krav på att förhandling, dvs. domstolsprövning, ska ske inom skälig tid. Kravet uppställs enligt Europadomstolens uttalande i *Bottazzi mot Italien* för att dels skydda den berörda individen från att under alltför lång tid leva i osäkerhet om utgången av målet, dels säkerställa att rättvisa tillhandahålls utan dröjsmål som kan riskera dess effektivitet och trovärdighet.¹

3.1.1 Fastställande av tidsperioden i artikel 6.1

För att kunna avgöra om kravet på ett rättsligt avgörande inom skälig tid har respekterats, måste den tidsperiod som åsyftas i artikel 6.1 beräknas. Europadomstolen uttalade i *Deweert mot Belgien* att i brottmål börjar den tid som är relevant att löpa när en person kan sägas vara anklagad för brott.² Som framhölls i *Eckle mot Tyskland* kan detta inträffa före det att ett mål anhängiggörs i domstol, t.ex. om en person anhålls eller häktas eller underrättas om att förundersökning har inletts mot honom eller henne.³ I tvistemål börjar den relevanta tiden löpa den dag målet anhängiggörs vid domstol. I förvaltningsmål omfattar den tid som ska bedömas även förfarandet hos förvaltningsmyndighet.⁴

Slutpunkten för den tid som ska bedömas enligt artikel 6.1 är enligt Europadomstolens uttalande i *Mattoccia mot Italien* normalt den dag när det finns en slutlig dom eller ett slutligt beslut.⁵ Slutpunkten kan i vissa fall senareläggas. Det gäller bl.a. när ett verkställighetsförfarande är nödvändigt för att domen ska få praktisk effekt eller en part inte fått kännedom om domen eller beslutet förrän vid en senare tidpunkt (*Hornsby mot Grekland*).⁶

¹ Avgörande den 28 juli 1999.

² Avgörande den 27 februari 1980.

³ Avgörande den 15 juli 1982.

⁴ Palm, Elisabeth och Ericsson, Margaretha, *Att klaga till Europadomstolen*, 2005, s. 124.

⁵ Avgörande den 25 juli 2000. Se även *Barattelli mot Italien*, avgörande den 4 juli 2002.

⁶ Avgörande den 19 mars 1997.

Det kan finnas perioder mellan start- och slutpunkten som inte medräknas vid bedömning av om kravet på avgörande inom skälig tid har respekterats. Bland annat ska inte den tidsperiod som är hänförlig till att en domstol begärt förhandsbesked från EG-domstolen beaktas (*Koua Poirrez mot Frankrike* och *Pafitis m.fl. mot Grekland*).⁷

3.1.2 Omständigheter som ska beaktas vid prövningen

Det finns en mycket omfattande rättspraxis från Europadomstolen som behandlar rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Vid sin prövning beaktar Europadomstolen ofta uttryckligen ett flertal omständigheter. De vanligaste bland dessa är målets komplexitet, parternas agerande under förfarandet, domstolarnas och myndigheternas handläggning av målet samt vad som stått på spel för klaganden (*Frydlender mot Frankrike*).⁸ Ofta poängterar vidare Europadomstolen hur många instanser som har prövat målet (*König mot Tyskland* och *Scordino mot Italien*).⁹

Målets komplexitet

Ett mål har av Europadomstolen bedömts som komplext bl.a. när det finns många parter, när det finns behov av att höra många vittnen och det föreligger svårigheter att lokalisera dessa eller när det finns behov av översättning av dokument (*Mitev mot Bulgarien* och *Sari mot Turkiet och Danmark*).¹⁰ Europadomstolen har vidare ansett att vissa typer av mål till sin natur är komplicerade. Dit räknas bl.a. mål om expropriation och bedrägeri samt mål om ekonomisk brottslighet med internationell anknytning (*Wiesinger mot Österrike* och *Wejrup mot Danmark*).¹¹

⁷ Avgörande den 30 september 2003 och den 26 februari 1998.

⁸ Avgörande den 27 juni 2000.

⁹ Avgörande den 28 juni 1978 och den 29 mars 2006.

¹⁰ Avgörande den 22 december 2004 och den 8 november 2001.

¹¹ Avgörande den 30 oktober 1991 och den 7 mars 2002.

Parternas agerande under förfarandet

Av betydelse för bedömningen av om domstolsprövning har skett inom skälig tid är vidare parternas agerande under förfarandet. I *Proszak mot Polen* uttalade Europadomstolen att konventionsstaterna inte kan hållas ansvariga för förseningar som är hänförliga till att en part framställt oprecisa och grundlösa processuella invändningar.¹² Konventionsstaten kan inte heller hållas ansvarig för tidsutdräkt till följd av att en tilltalad undandrar sig lagföring (*Sari mot Turkiet och Danmark*).¹³ Samma sak gäller för dröjsmål som är hänförligt till att en part underlåtit att lämna sin adress till myndigheten (*Mitev mot Bulgarien*).¹⁴

I *Ciricosta och Viola mot Italien*, som gällde ett italienskt tvistemål där den totala handläggningstiden var 15 år, konstaterade Europadomstolen att parterna var ansvariga för dröjsmålet.¹⁵ Parterna hade inte vidtagit någon åtgärd för att påskynda handläggningen utan i stället begärt uppskov vid minst 17 tillfällen. Europadomstolen ansåg därför inte att rätten till domstolsprövning inom skälig tid hade kränkts.

Domstolarnas och myndigheternas handläggning

Vid bedömningen av om domstolsprövning har skett inom skälig tid beaktar Europadomstolen vidare hur domstolarna och myndigheterna handlagt målet. Om domstolarna inte har satt ut målet till förhandling inom rimlig tid eller dröjt med att vidta förberedande åtgärder, kan detta tala för att målet inte har avgjorts inom skälig tid. Europadomstolen beaktar särskilt om det i handläggningen förekommit oförklarliga perioder av inaktivitet (*Corigliano mot Italien*).¹⁶

Stora balanser av mål brukar inte godtas som skäl för tidsutdräkt. Europadomstolen har i flera mål, t.ex. *Zimmerman och Steiner mot Schwitez* och *Sabiner mot Turkiet*, uttalat att artikel 6.1 ställer krav på konventionsstaterna att organisera sina rättssystem så att kraven i artikeln uppfylls.¹⁷

¹² Avgörande den 16 december 1997.

¹³ Avgörande den 8 november 2001.

¹⁴ Avgörande den 22 december 2004.

¹⁵ Avgörande den 4 december 1995.

¹⁶ Avgörande den 10 december 1982.

¹⁷ Avgörande den 13 juli 1983 och den 25 september 2001.

Vad som stått på spel för parterna

Vid bedömningen av om domstolsprövning har skett inom skälig tid beaktar Europadomstolen även vad som stått på spel för parterna, dvs. vilken typ av mål det är fråga om. Domstolen har ansett att särskild skyndsam handläggning krävs bl.a. i fråga om arbetstvister (*Doustaly mot Frankrike*), umgänges mål (*H mot Förenade Konungariket*) och skadestånd efter trafikolycka om skadeståndet har stor betydelse för den skadades fortsatta försörjning (*Serrentino mot Italien*).¹⁸

Även förhållanden hänförliga till parterna, t.ex. hälsotillstånd eller ålder, kan påkalla särskild skyndsamhet. Målet *X mot Frankrike* gällde handläggningstiden för ett mål om skadestånd till en person som drabbats av AIDS till följd av blodtransfusion.¹⁹ Europadomstolen fann att ett sådant mål, med hänsyn till den smittade partens hälsotillstånd, måste handläggas mycket skyndsamt.

Övriga omständigheter

Utöver tidigare nämnda omständigheter beaktar Europadomstolen hur många instanser som har prövat målet. Målet *Lemoine mot Frankrike* rörde en tvist om samägande av en fastighet.²⁰ Målet prövades av fyra instanser och pågick drygt sju år och åtta månader. Europadomstolen konstaterade att den totala tidsåtgången i och för sig var relativt lång men att handläggningstiden i varje instans varit som längst strax över två år. Mot bakgrund härav ansåg Europadomstolen att handläggningstiden var skälig.

Helhetsbedömning

Europadomstolen har, vid sin prövning av om kravet på domstolsprövning inom skälig tid har respekterats, i vissa mål uttryckligen beaktat de ovan nämnda omständigheterna. I andra fall, t.ex. *Obermeier mot Österrike*, har domstolen emellertid inte funnit skäl att göra någon detaljerad bedömning.²¹ Domstolen har i dessa fall

¹⁸ Avgörande den 23 april 1998, den 8 juli 1987 och den 27 februari 1992.

¹⁹ Avgörande den 31 mars 1992.

²⁰ Avgörande den 29 april 2003.

²¹ Avgörande den 28 juni 1990.

gjort en mer allmän helhetsbedömning av omständigheterna i målet.

3.1.3 Begreppet skälig tid

Generella slutsatser

Trots att det finns en mycket omfattande rättspraxis från Europadomstolen som behandlar rätten till domstolsprövning inom skälig tid, är det förenat med stora svårigheter att mer generellt fastställa vad som utgör en skälig handläggningstid. Svårigheten är hänförlig till att Europadomstolen, med hänvisning till att omständigheterna i varje mål måste bedömas separat, är ovillig att ange några allmänna principer för vad som utgör skälig tid. I ett antal mål har emellertid Europadomstolen uttalat att en grov tumregel är att handläggningstiden inte bör överstiga ett år per instans (*Rokhlina, Khudoyorov och Ignatov, samtliga mot Ryssland* och *Hutchison Reid mot Förenade Konungariket*).²²

The European Commission for Efficiency of Justice (CEPEJ) är ett organ som skapades den 18 september 2002 genom Europarådets resolution Res(2002)12. CEPEJ:s syfte är bl.a. att förbättra effektiviteten i medlemsstaternas rättssystem. I en rapport av den 8 december 2006 behandlade CEPEJ frågor hänförliga till kravet på domstolsprövning inom skälig tid.²³ Den undersökning som presenterades i rapporten syftade till att utröna om det gick att dra några generella slutsatser av Europadomstolens praxis beträffande detta krav.

Rapporten föregicks av en genomgång av ett mycket stort antal domar från Europadomstolen. Efter genomgången tyckte sig CEPEJ kunna finna följande tendenser. En total handläggningstid för hela rättskedjan på upp till två år i normala, dvs. icke komplicerade, mål var generellt att bedöma som skälig. När handläggningstiden översteg två år undersökte Europadomstolen noga hur myndigheterna och domstolarna hade handlagt målet. I fråga om prioriterade mål kunde domstolen finna kränkning av artikel 6.1 även om den totala handläggningstiden inte hade överstigit två år.

När det gällde komplexa mål godtog Europadomstolen oftast längre handläggningstider än två år, men fäste särskild uppmärksamhet på dessa.

²² Avgörande den 7 april 2005, den 8 november 2005, den 24 maj 2007 och den 20 februari 2003.

²³ *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights*, CEPEJ (2006)15.

samhet på längre perioder av inaktivitet från myndigheternas och domstolarnas sida. Domstolen godtog för komplexa mål dock sällan handläggningstider över fem år och nästan aldrig handläggningstider över åtta år. De enda fall där Europadomstolen inte fann någon kränkning, trots till synes alltför lång handläggningstid, var mål där klagandens agerande hade bidragit till förseningen.

Några av Europadomstolens domar mot Sverige

De senaste åren har Europadomstolen i ett flertal domar funnit att Sverige kränkt rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Eftersom omständigheterna är olika i varje mål går det inte att utifrån dessa domar dra några generella slutsatser om vad som utgör skälig tid. De kan emellertid ändå ge någon vägledning om vad som är att bedöma som oacceptabla handläggningstider.

I flera fall har Europadomstolen prövat handläggningstiden för mål som rört påförande av skattetillägg. I *Wassdahl mot Sverige* hade förfarandet i fyra instanser tagit totalt sju år och tre månader.²⁴ Europadomstolen konstaterade att skatteprocessen inte rört särskilt komplexa frågor och att klaganden inte kunde hållas ansvarig för någon mer betydande tidsutdräkt. Snarare kunde de längre perioder av inaktivitet som förekommit särskilt i länsrätten tillskrivas domstolarna och deras hantering av målet ansågs inte ha främjat ett avgörande inom rimlig tid. I sammanhanget noterade Europadomstolen att skatteprocessen rört ett för klaganden betydande belopp (147 000 kr). Europadomstolen fann att det förelåg en kränkning av kravet på domstolsprövning inom skälig tid.

Frågan om påförande av skattetillägg var även bakgrunden till målet *dödsboet efter Nitschke mot Sverige*.²⁵ Förfarandet i fyra instanser hade tagit totalt nio år och nio månader. Europadomstolen fann att även om frågorna i målet var i viss mån komplexa och att klaganden i någon utsträckning hade bidragit till den långa handläggningstiden, förelåg det ändå en kränkning av kravet på domstolsprövning inom skälig tid.

Europadomstolens dom i *Klemeco Nord AB mot Sverige* rörde två tvistemålsprocesser.²⁶ I den första förde bolaget en skadeståndstalan mot ett annat bolag under påstående om

²⁴ Avgörande den 6 februari 2007.

²⁵ Avgörande den 27 september 2007.

²⁶ Avgörande den 19 december 2006.

kontraktsbrott. Käromålet ogillades slutligen av Högsta domstolen (HD). I den andra och senare processen väckte bolaget skadeståndstalan mot den advokat som företrätt bolaget i underinstanserna i den första processen under påstående om att hon gjort sig skyldig till försumlig processföring. Den andra processen tog totalt sju år och fyra månader att handlägga i tre instanser. Europadomstolen noterade att klaganden visserligen varit ansvarig för en del av fördröjningen men att det också funnits perioder av inaktivitet i handläggningen, särskilt i hovrätten. Domstolen bedömde att Sverige hade kränkt klagandens rätt till en domstolsprövning inom skälig tid.

I *Hellborg mot Sverige* hade Europadomstolen att pröva om handläggningstiden för ett mål som rörde bl.a. bygglov och förhandsbesked om bygglov var att bedöma som skälig.²⁷ Europadomstolen fann att klaganden inte fått en rättegång inom skälig tid med avseende på frågorna om förhandsbesked och bygglov. Domstolen noterade att det tagit drygt tretton år innan frågorna blivit slutligt avgjorda och framhöll att det hade dröjt nästan fyra och ett halvt år innan byggnadsnämnden avslagit klagandens ansökan om bygglov, en fråga som i genomsnitt brukade avgöras på mellan sex och åtta veckor.

I *Rey m.fl. mot Sverige* hade Europadomstolen att pröva om handläggningstiden för ett tvistemål som bl.a. rörde två personers solidariska betalningsansvar för ett bolags skulder till en bank var skälig.²⁸ Processen tog totalt sju år och nio månader att handlägga i tre instanser. Europadomstolen konstaterade att handläggningen i hovrätten och HD varit snabb. Vid tingsrätten hade målet emellertid varit anhängigt under mer än sex år. Europadomstolen fann visserligen att målets omfattning gjorde att det var i viss mån komplext. Vidare hade klagandena i någon utsträckning bidragit till tidsutdräkten, bl.a. genom att åtskilliga gånger begära anstånd. Mot bakgrund av den långa handläggningstiden i tingsrätten fann Europadomstolen trots detta att det förelåg en kränkning av kravet på domstolsprövning inom skälig tid.

Europadomstolen prövade i *Lilja mot Sverige* om handläggningstiden för dels ett brottmål, dels ett skattemål var skälig.²⁹ Klaganden hade anklagats för grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott. Han var häktad under hösten 1996. Åtal väcktes dock

²⁷ Avgörande den 28 februari 2006.

²⁸ Avgörande den 20 december 2007.

²⁹ Avgörande den 23 januari 2007.

först under hösten 2002. Tingsrätten meddelade en frikännande dom i februari 2004. Skattemålet avsåg bl.a. påfört skattetillägg. Europadomstolen konstaterade att de två näraliggande målen i och för sig var komplicerade till sin natur, både när det gäller sakfrågan samt antalet misstänkta och inblandade bolag. När det gällde brottmålet konstaterade Europadomstolen att det tog fyra år från det att förundersökningen avslutades till dess att åklagaren väckte åtal. Europadomstolen angav att det hade ankommit på tingsrätten att se till att handläggningen av målet fortskred tillräckligt snabbt. Den totala tiden från det att klaganden häktades till dess att tingsrätten meddelade en frikännande dom var mer än sju år. Mot bakgrund av den nämnda fyrråriga väntetiden sammantaget med den totala längden om mer än sju år för prövning i en instans, ansåg Europadomstolen att det stod klart att brottmålet inte hade avgjorts inom skälig tid. När det gällde skatteprocessen noterade Europadomstolen att målet legat i kammarrätten i över tre år. Det kunde inte heller anses som skälig tid. Europadomstolen fann därför att det hade skett en kränkning av artikel 6.1.

3.2 Kravet på ett effektivt rättsmedel

3.2.1 Allmänna krav

Skyddet för konventionsrättigheterna, däribland rätten till domstolsprövning inom skälig tid, upprätthålls dels på internationell, dels på nationell nivå. På internationell nivå övervakar Europadomstolen att konventionsstaterna efterlever sina förpliktelser enligt konventionen. Av artikel 41 framgår att om Europadomstolen finner att ett brott mot konventionen eller tilläggsprotokollen ägt rum och om konventionsstatens nationella rätt endast till en del medger att gottgörelse lämnas, ska domstolen, om så anses nödvändigt, tillerkänna den förfördelade parten skälig gottgörelse. Denna består vanligen av ekonomiskt eller ideellt skadestånd. Andra former av gottgörelse har dock förekommit.³⁰

Överträdelser ska emellertid i första hand rättas till på det nationella planet. Denna subsidiaritetsprincip kommer till uttryck i

³⁰ I *Assanidze mot Georgien*, avgörande den 8 april 2004, beordrade Europadomstolen att offret, som ansågs vara fängslad utan laga grund, skyndsamt skulle frigges. Europadomstolen förklarade i *Boicenco mot Moldavien*, avgörande den 11 juli 2006, att den moldaviska regeringen var skyldig att se till att klagandens advokater och läkare omedelbart och utan inskränkningar fick träffa klaganden samt få tillgång till klagandens medicinska journal.

ett flertal artiklar i konventionen. Redan i artikel 1 fastslås att konventionsstaterna ska garantera var och en, som befinner sig inom deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Principen kommer även till uttryck i artikel 35.1, i vilken det föreskrivs att ett mål får anhängiggöras hos Europadomstolen först när alla nationella rättsmedel har uttömts.

Det kanske tydligaste uttrycket för subsidiaritetsprincipen finns dock i artikel 13, som har följande lydelse:

Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Ordalydelsen i artikel 13 kan tyckas tyda på att en kränkning av rätten till ett effektivt rättsmedel föreligger endast i fall när också någon annan bestämmelse i konventionen faktiskt har överträtts. Av Europadomstolens praxis, t.ex. *Silver m.fl. mot Förenande Konungariket*, följer emellertid att det räcker att någon på rimliga grunder påstår sig ha utsatts för ett konventionsbrott.³¹ Alla ska i den situationen ha tillgång till ett rättsmedel för att få sitt påstående prövat och att, i förekommande fall, erhålla rättelse eller gottgörelse i någon form (*Klass m.fl. mot Tyskland* och *Kaya mot Turkiet*).³² Uttrycket rättsmedel i artikel 13 har således en vidare mening än i svensk rätt, där uttrycket åsyftar de möjligheter som i lag anvisats att få ett rättsligt avgörande prövat på nytt.

Artikel 13 uppställer, till skillnad från artikel 6.1, inte något krav på rättsmedel inför domstol (*Golder mot Förenande Konungariket*).³³ Även administrativa rättsmedel kan uppfylla konventionskraven. Myndighetens befogenheter samt förfarandereglerna för prövningen är dock av betydelse vid bedömningen av om rättsmedlet är effektivt.

Av artikeln framgår inte hur det aktuella rättsmedlet ska vara beskaffat. Detta är i stället överlämnat till konventionsstaternas eget bedömande (*Chahal mot Förenande Konungariket*).³⁴ Artikeln uppställer emellertid krav på att rättsmedlet ska vara effektivt.

Europadomstolen har i ett stort antal domar gjort uttalanden om vilka krav som ska vara uppfyllda för att ett rättsmedel ska

³¹ Avgörande den 25 mars 1983.

³² Avgörande den 6 september 1978 och den 19 februari 1998.

³³ Avgörande den 21 februari 1975.

³⁴ Avgörande den 15 november 1996.

betraktas som effektivt i konventionens mening. Rättsmedlet måste vara tillgängligt och möjligt för den berörda personen att använda (*Paulino Tomas mot Portugal*).³⁵ Att det formellt finns ett rättsmedel i det nationella rättssystemet är inte tillräckligt. Det måste finnas konkreta exempel i praxis på att användningen av rättsmedlet lett till rättelse eller gottgörelse (*Timar mot Ungern*).³⁶ Om det saknas praxis, kan ett rättsmedel ändå anses effektivt om det klart framgår av författningstextens ordalydelse att syftet med rättsmedlet är att hantera oskäliga dröjsmål i handläggningen (*Slavicek mot Kroatien*).³⁷

För att ett rättsmedel ska anses effektivt måste prövningen leda till ett beslut inom rimlig tid (*Paulino Tomas mot Portugal*).³⁸ Framför allt ska beslut fattas medan det alltjämt kan få en praktisk effekt, t.ex. innan preskription inträder. Rättsmedlet måste vidare vara tillgängligt både för handläggning som avslutats och för handläggning som alltjämt pågår (*Soc mot Kroatien*).³⁹

En annan förutsättning är att den dom eller det beslut som rättsmedlet leder fram till kan verkställas (*Iatridis mot Grekland*).⁴⁰ Utdömt skadestånd måste, för att en skadeståndstalan ska anses vara ett effektivt rättsmedel, utbetalas inom sex månader från det att beslutet blir verkställbart (*Scordino mot Italien*).⁴¹

Det är inte nödvändigt att ett enda rättsmedel ensamt uppfyller kravet på effektivitet. Det kan räcka att flera olika rättsmedel tillsammans uppfyller detta krav (*Silver m.fl. mot Förenade Konungariket*).⁴²

Följden av att en konventionsstat har företagit en åtgärd som Europadomstolen anser har gottgjort den påstådda kränkningen i tillräcklig mån, är att klaganden förlorar sin s.k. offerstatus.⁴³ Klaganden anses i den situationen inte längre vara utsatt för en kränkning.

³⁵ Avgörande den 27 mars 2003.

³⁶ Avgörande den 19 mars 2002.

³⁷ Avgörande den 4 juli 2002.

³⁸ Avgörande den 27 mars 2003.

³⁹ Avgörande den 9 maj 2003.

⁴⁰ Avgörande den 25 mars 1999.

⁴¹ Avgörande den 29 mars 2006.

⁴² Avgörande den 25 mars 1983.

⁴³ SOU 2008:3 s. 88.

3.2.2 Relationen mellan artikel 6.1 och artikel 13

En särskild fråga är hur rätten enligt artikel 6.1 att få sitt mål avgjort inom skälig tid förhåller sig till kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13. Fram till 2000 brukade Europadomstolen, när domstolen fann att artikel 6.1 överträtts på grund av att en domstolsprövning pågått oskäligt länge, inte anse det nödvändigt att därutöver pröva frågan om det skett en kränkning av artikel 13. Domstolens ståndpunkt grundade sig på att artikel 6.1 utgjorde lex specialis i förhållande till artikel 13 och att det därför var tillräckligt att klagomålet prövades på grundval av artikel 6.1 (*Pizzetti mot Italien*).⁴⁴

Det nu beskrivna rättsläget ändrades genom Europadomstolens avgörande i *Kudla mot Polen*.⁴⁵ Domstolen fann – i ljuset av den fortsatta tillströmningen av mål, i vilka den enda eller den huvudsakliga klagopunkten gäller underlåtenhet att tillförsäkra klaganden en domstolsprövning inom skälig tid – anledning att ändra sin tidigare praxis. I avgörandet poängterades den stora fara för rättssäkerheten som föreligger inom rättssystemen när det förekommer oacceptabla dröjsmål i rättsskipningen, mot vilka dröjsmål parterna inte har något nationellt rättsmedel. Mot den bakgrunden fann domstolen det påkallat att separat pröva klagomålet rörande artikel 13, vid sidan av domstolens tidigare konstaterande av ett brott mot artikel 6.1. Vid denna prövning fann Europadomstolen att den korrekta tolkningen av artikel 13 innebar att konventionsstaterna i sina nationella rättssystem ska ha ett effektivt rättsmedel mot alltför långsam handläggning.

3.2.3 Formen för rättelse eller gottgörelse

Tidigare har Europadomstolen varit restriktiv med att uttala sig om vilka karaktäristika som rättelsen eller gottgörelsen bör ha för att rättsmedlet ska anses vara effektivt. På senare tid har dock domstolen gjort vissa sådana uttalanden. Europadomstolen angav i *Sürmeli mot Tyskland* att den bästa lösningen generellt sett är prevention.⁴⁶ När ett nationellt rättssystem inte kan garantera rätten till domstolsprövning inom skälig tid, är ett rättsmedel som syftar till att påskynda handläggningen för att undvika ett alltför

⁴⁴ Avgörande den 26 februari 1993.

⁴⁵ Avgörande den 26 oktober 2000.

⁴⁶ Avgörande den 8 juni 2006.

långsamt förfarande den mest effektiva lösningen. Europadomstolen uttalade i *Scordino mot Italien* att fördelen med ett sådant rättsmedel jämfört med ren gottgörelse är att det kan förhindra uppkomsten av upprepade kränkningar och inte bara kompensera kränkningen i efterhand.⁴⁷

Det österrikiska rättssystemet innehåller flera rättsmedel som syftar till att påskynda handläggningen. Europadomstolen uttalade i *Egger och Kern*, båda *mot Österrike* att den möjlighet som finns i Österrike att vid dröjsmål överföra ett administrativt mål till en högre instans är ett effektivt rättsmedel vid kränkningar av kravet på domstolsprövning inom skälig tid, dock inte i alla fall.⁴⁸ I *Holzinger mot Österrike* fann Europadomstolen att en begäran om att en högre domstol skulle fastställa en lämplig tidsgräns för den handläggande domstolen att vidta vissa processuella åtgärder i princip kunde utgöra ett effektivt och tillräckligt rättsmedel.⁴⁹

Möjligheten till förebyggande och påskyndande åtgärder har emellertid begränsningar. Europadomstolen uttalade i *Scordino mot Italien* att sådana åtgärder inte är en tillräcklig åtgärd när handläggningen redan pågått alltför länge.⁵⁰

Domstolen har tydligt anvisat att en kombination av påskyndande åtgärder och gottgörelse kan vara den bästa lösningen. I *Apicella mot Italien* angav Europadomstolen att vissa länder, t.ex. Österrike, Kroatien, Spanien, Polen och Slovakien har en perfekt förståelse för situationen när de valt att införa en kombination av två rättsmedel, ett som syftar till att påskynda handläggningen och ett som syftar till att utge gottgörelse.⁵¹

Den vanligaste formen av gottgörelse är utan tvekan skadestånd. I *T.P. och K.M. mot Förenade Konungariket* uttalade Europadomstolen att skadestånd, i lämpliga fall, bör kunna utgå som en del av gottgörelsen vid kränkningar av konventionsrättigheterna.⁵² Lämpliga fall torde avse situationer där Europadomstolen regelmässigt utdömer skadestånd.⁵³ I doktrin har det hävdats att

⁴⁷ Avgörande den 29 mars 2006.

⁴⁸ Avgörande den 9 oktober 2003 och den 24 februari 2005.

⁴⁹ Avgörande den 30 januari 2001.

⁵⁰ Avgörande den 29 mars 2006.

⁵¹ Avgörande den 29 mars 2006.

⁵² Avgörande den 10 maj 2001.

⁵³ Jfr *Wolfmeyer mot Österrike*, avgörande den 26 maj 2005. Se också Södergren, Jan, *Axplock VI – ur svensk konventionstillämpning*, s. 20 ff., Europarättslig tidskrift nr 1/2007.

möjligheten att föra skadeståndstalan i många fall får ses som tillräcklig för att motsvara kraven i artikel 13.⁵⁴

Även andra former av gottgörelse kan enligt Europadomstolen utgöra en lämplig åtgärd vid kränkningar av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Av Europadomstolens avgöranden *Eckle mot Tyskland* och *Ohlen mot Danmark* framgår att nedsättning av straff, frikännande dom eller befrielse från rättegångskostnader kan vara att bedöma som lämplig gottgörelse i brottmål.⁵⁵ Europadomstolen uttalade dock i *Scordino mot Italien* att när åtgärder av nu beskrivet slag vidtas, måste det ske på ett uttryckligt och mätbart sätt.⁵⁶

Den kompensation som utgår måste kompletteras med ett erkännande av att en konventionskränkning har skett. Rättsordningen måste tillkännage att kravet på domstolsprövning inom skälig tid inte har uppfyllts och att en särskild åtgärd måste vidtas med syftet att försöka kompensera kränkningen. Ett sådant tillkännagivande är enligt Europadomstolen uttalade i *Beck mot Norge* en nödvändig komponent i ett effektivt rättsmedel enligt artikel 6 och 13.⁵⁷

3.2.4 Former av rättelse eller gottgörelse som inte har godtagits av Europadomstolen

Europadomstolen har i ett flertal mål underkänt rättsmedel som konventionsstaterna har hävdat vara effektiva. Till exempel uttalade Europadomstolen i *Dimitrov mot Bulgarien* att en möjlighet till informellt klagomål till den högsta administrativa domstolen eller till justitieministeriet inte utgjorde ett effektivt rättsmedel.⁵⁸

I *Sürmeli mot Tyskland* undersökte Europadomstolen effektiviteten hos flera rättsmedel som fanns i tysk rätt och som kunde användas vid långsam handläggning av tvistemål.⁵⁹ Ett av dessa rättsmedel var ett konstitutionellt klagomål. Europadomstolen konstaterade att rätten till en snabb handläggning var garanterad i den tyska grundlagen och att en kränkning av denna rättighet kunde prövas av den federala konstitutionella domstolen. När

⁵⁴ Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2007, s. 435.

⁵⁵ Avgörande den 15 juli 1982 och den 24 februari 2005.

⁵⁶ Avgörande den 29 mars 2006.

⁵⁷ Avgörande den 26 juni 2001.

⁵⁸ Avgörande den 23 september 2004.

⁵⁹ Avgörande den 8 juni 2006.

denna domstol fann att handläggningen hade tagit för lång tid kunde domstolen tillkännage att handläggningen inte var konstitutionell och begära att den handläggande domstolen påskyndade eller avslutade behandlingen av tvistemålet. Den federala konstitutionella domstolen hade emellertid inte befogenhet att fastställa några frister för den handläggande domstolen eller att besluta om andra påskyndande åtgärder. Inte heller kunde den domstolen besluta om kompensation. Mot denna bakgrund fann Europadomstolen inte visat att rättsmedlet i form av konstitutionellt klagomål var effektivt.

Europadomstolen undersökte i samma mål om den möjlighet som fanns i tysk rätt att föra en skadeståndstalan mot staten var att bedöma som ett effektivt rättsmedel. Domstolen konstaterade att sådant skadestånd endast utdömts vid ett tillfälle, vilket inte var tillräckligt för att visa att skadestånd var tillgängligt i praktiken. Under alla förhållanden fanns i tysk rätt ingen möjlighet att vid en sådan talan få ideellt skadestånd, något som Europadomstolen ansåg vara särskilt viktigt i fråga om kränkningar av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Europadomstolens slutsats var att inte något av de rättsmedel som fanns i tysk rätt kunde anses vara effektivt. Inte heller tillsammans uppfyllde rättsmedlen kravet på effektivitet.

I *Lukenda mot Slovenien* bedömde Europadomstolen bl.a. om möjligheten i slovensk rätt till skadestånd för långsam handläggning av tvistemål utgjorde ett effektivt rättsmedel.⁶⁰ Möjligheten till skadestånd var begränsad till fall där handläggningen av målet var avslutad. Europadomstolen fann i målet inte visat att ideellt skadestånd kunde utgå. Domstolen ansåg därför inte att möjligheten till skadestånd i slovensk rätt utgjorde ett effektivt rättsmedel.

I *Kangasluoma mot Finland* prövade Europadomstolen om i finsk rätt tillgängliga rättsmedel uppfyllde effektivitetskriteriet.⁶¹ Domstolen fann att de möjligheter som fanns i form av klagomål till justitieministern eller justitieombudsmannen inte kunde anses som effektiva i praktiken. Detsamma gällde för den informella möjlighet som fanns att hos den handläggande domstolen begära att målet skulle handläggas skyndsamt. Inte heller den möjlighet som fanns till skadestånd i finsk rätt kunde anses effektiv. En nödvändig förutsättning för skadestånd var nämligen att någon

⁶⁰ Avgörande den 6 oktober 2005.

⁶¹ Avgörande den 20 januari 2004.

uppsåtlig eller oaktsam åtgärd hade vidtagits. För att skadestånd skulle utgå räckte det således inte med att handläggningen varit alltför långsam.

4 Befintliga möjligheter till rättelse eller gottgörelse

Inför ett övervägande av behovet av förbättrade möjligheter för den enskilde att påskynda handläggningen i domstol, bör de möjligheter till rättelse eller gottgörelse som i dag står till buds kartläggas. I detta kapitel lämnas därför en beskrivning av vilka möjligheter den enskilde har när mål och ärenden handlagts långsamt.

4.1 Åtgärder för att undvika onödigt dröjsmål

4.1.1 Överklagande av beslut som försenar målets avgörande

Av 49 kap. 7 § rättegångsbalken (RB) följer att den som anser att ett beslut av en tingsrätt medför att ett mål försenas i onödan får överklaga det beslutet särskilt. Bestämmelsen gäller för både brottmål och tvistemål och avser fall där ett beslut eller en åtgärd av tingsrätten leder till ett onödigt dröjsmål i handläggningen. De beslut som vanligen angrips med stöd av paragrafen är beslut om rättspsykiatrisk undersökning och beslut om vilandeförklaring.¹

Långsam handläggning torde endast i undantagsfall vara hänförlig till ett särskilt beslut eller en särskild åtgärd. Det normala är att handläggningen av något skäl avstannar, utan att ett formellt beslut om vilandeförklaring fattats. Enbart en underlåtenhet att vidta åtgärder anses inte kunna bli föremål för ett överklagande med stöd av det nämnda lagrummet.² Bestämmelsen i 49 kap. 7 § RB är dessutom endast tillämplig på beslut av tingsrätt. Utrymmet för att använda bestämmelsen för att avhjälpa ett dröjsmål och åstadkomma en domstolsprövning inom rimlig tid är därför begränsat.

¹ Fitger, Peter, *Rättegångsbalken*, del 4, 49:34.

² SvJT 1967 s. 42 och JO 1985/86 s. 89.

4.1.2 Talan mot förvaltningsmyndigheters passivitet

Någon generell rätt att föra talan mot förvaltningsmyndigheters passivitet finns inte i svensk rätt. I ett antal lagar på det finansiella området har det emellertid införts bestämmelser om att en sökande efter viss tid kan begära förklaring hos kammarrätten om att ett ärende onödigt uppehålls genom att myndigheten inte meddelar beslut. Sådana bestämmelser finns i 17 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt i 37 § revisorslagen (2001:883).

Frågan om talan mot myndighets passivitet behandlades i Fri- och rättighetskommitténs slutbetänkande *Domstolprövning av förvaltningsärenden* (SOU 1994:117). Kommittén benämnde institutet dröjsmålstalan och föreslog att en enskild part skulle ha en generell möjlighet till sådan talan i förvaltningsärenden som hade väckts av parten och avsåg myndighetsutövning. Om myndigheten inte hade avgjort det aktuella ärendet inom sex månader från dess väckande, skulle parten få begära att allmän förvaltningsdomstol prövade om ärendet onödigt uppehållits. Om domstolen fann att så var fallet, skulle den förelägga myndigheten att avgöra ärendet inom en bestämd tid. Om myndigheten inte följde föreläggandet, skulle domstolen på begäran av parten få besluta att ärendet överlämnades för avgörande till den myndighet som skulle ha prövat ett överklagande av beslutet. Om en sådan överinstans saknades, fick domstolen själv överta ärendet eller förordna om prövning av ärendet.

Fri- och rättighetskommitténs förslag i denna del ledde inte till lagstiftning. Flera betydelsefulla remissinstanser avstyrkte förslaget. I lagstiftningsärendet ställde sig regeringen tveksam till om handläggningstiderna totalt sett skulle bli kortare om en rätt till dröjsmålstalan infördes.³ Tvärtom skulle det enligt regeringens uppfattning kunna leda till längre handläggningstider både hos förvaltningsmyndigheterna och hos de länsrätter som skulle pröva dröjsmålstalan. Det kunde inte heller uteslutas att bestämda handläggningstider och en rätt till dröjsmålstalan skulle kunna få negativ inverkan på noggrannheten i ärendehandläggningen. Dessutom var det enligt regeringen osäkert vilka kostnadseffekter ett införande av en generell rätt till dröjsmålstalan skulle få. Med hänsyn bl.a. till dessa omständigheter fann regeringen att kommitténs förslag om dröjsmålstalan inte borde genomföras.

³ Prop. 1995/96:133 s. 13 ff.

För tullområdet gäller en EG-förordning i vilken det finns en rambestämmelse som ger möjlighet till passivitetstalan.⁴ Det har flera gånger varit aktuellt att införa svenska lagregler som möjliggör utnyttjande av denna rättighet.⁵ Förslagen har emellertid ännu inte lett till lagstiftning.⁶

4.2 Lindrigare straff m.m.

I brottmål finns möjlighet att på olika sätt beakta långsam handläggning. Vid straffmätningen ska rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks (29 kap. 5 § första stycket 7 brottsbalken, BrB). Om det finns särskilda skäl, får rätten döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet (29 kap. 5 § andra stycket BrB). Även vid val av påföljd ska rätten beakta om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks (30 kap. 4 § första stycket BrB).

I 29 kap. 6 § BrB finns en bestämmelse om påföljdseftergift. Av bestämmelsen följer att om det, med hänsyn till att en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks, är uppenbart oskäligt att döma till påföljd, ska rätten meddela påföljdseftergift. Att stor restriktivitet ska iakttas följer av att påföljdseftergift får meddelas endast om ådömandet av påföljd skulle vara *uppenbart* oskäligt.⁷

Den nu beskrivna regleringen är inte helt avpassad till kraven på domstolsprövning inom skälig tid i artikel 6.1 i Europakonventionen (avsnitt 3.1.1). Bestämmelserna i BrB tar sikte på den tid som förflutit sedan brottet begicks medan artikel 6.1 utgår från den dag när den enskilde anklagades för brottet. Eftersom bestämmelserna i BrB utgår från en tidigare dag än artikel 6.1 och därmed är generösare, kan de emellertid användas för strafflindring i de fall kravet på prövning inom skälig tid inte har uppfyllts. I rättspraxis har också bestämmelserna tillämpats med uttrycklig hänvisning till kravet i artikel 6.1.⁸

⁴ Artikel 243 rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen.

⁵ Tullanpassningsutredningens betänkande *Tullagstiftningen och EG* (SOU 1994:89) s. 152 och Tullagsutredningens delbetänkande *Tullagens överklaganderegler m.m. vid en omorganisation av Tullverket* (SOU 1998:127) s. 38 ff.

⁶ Prop. 1998/99:79 s. 83 och 1999/2000:126.

⁷ Prop. 1987/88:120 s. 97.

⁸ NJA 1998 s. 283 och RH 2000:96.

Möjligheten till strafflindring enligt bestämmelserna är emellertid begränsad i ett par avseenden. En förutsättning för att bestämmelserna ska kunna tillämpas är att den tilltalade fällts till ansvar för gärningen. I de fall en tilltalad efter en alltför lång handläggningstid frikänns, finns naturligtvis inte någon påföljd att lindra eller efterge. Därtill kommer att det endast är den tilltalade som kan få kompensation enligt dessa bestämmelser. Även en målsägande som har ett enskilt anspråk har enligt artikel 6.1 rätt till domstolsprövning inom skälig tid. En målsägande kan dock inte erhålla någon kompensation enligt nu berörda bestämmelser.

Det bör i detta sammanhang nämnas att domstolarna i vissa länder kan ogilla ett åtal till följd av dröjsmål i handläggningen. HD har emellertid i rättsfallet NJA 2003 s. 414 förklarat att det inte finns stöd i svensk rätt för att ett åtal kan avvisas eller ogillas på grund av att rättegång inte har hållits inom skälig tid.

4.3 Nedsatt sanktionsavgift

Även vid påförande av sanktionsavgifter finns möjlighet att beakta kränkningar av kravet på domstolsprövning inom skälig tid. Sanktionsavgifter kan påföras med stöd av ett flertal författningar. En av de sanktionsavgifter som tillämpas i störst utsträckning är skattetillägget. Bestämmelserna om skattetillägg finns i bl.a. 5 kap. taxeringslagen (1990:324), TL, och 15 kap. skattebetalningslagen (1997:483), SBL. Skattetillägg tas ut främst om en skattskyldig under skatteförfarandet på något annat sätt än muntligen lämnat en oriktig uppgift till ledning för beskattningen. Beloppet bestäms till viss procent av den skatt som, i fall den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha påförts den skattskyldige (5 kap. 4 § TL och 15 kap. 4 § SBL). För sådan skatt som tas ut enligt bl.a. inkomstskattelagen (1999:1229) är skattetillägget som huvudregel 40 procent. I fråga om mervärdesskatt är skattetillägget normalt 20 procent av den skatt som felaktigt skulle ha tillgodoräknats den skattskyldige. Något tak för avgiften finns inte. Skattetillägg tas ut under vissa förutsättningar ut även vid skönstaxering och skönsbeskattning (5 kap. 2 § TL och 15 kap. 2 § SBL).

Den skattskyldige ska helt eller delvis befrias från skattetillägg om det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid den bedömningen ska det särskilt beaktas om en oskäligt lång tid förflutit efter det att Skatteverket har funnit anledning att anta att

den skattskyldige ska påföras skattetillägg utan att den skattskyldige kan lastas för dröjsmålet (5 kap. 14 § tredje stycket 2 TL och 15 kap. 10 § tredje stycket 2 SBL). I förarbetena anges att syftet med den aktuella befrielsegrunden är att tillförsäkra den skattskyldige rätten i Europakonventionen till domstolsprövning inom skälig tid och uppnå överensstämmelse med vad som gäller inom det straffrättsliga systemet (prop. 2002/03:106 s. 243).

Det finns således en möjlighet att vid prövning av påförande av skattetillägg kompensera en kränkning av kravet på rättegång inom skälig tid genom att helt eller delvis befria den skattskyldige från skattetillägg. En motsvarande befrielsegrund finns även för vissa andra sanktionsavgifter (23 § lagen [2000:1087] om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och RÅ 2006 ref 43).

4.4 Skadestånd

4.4.1 Skadeståndsansvaret enligt skadeståndslagen

Regler om det allmännas skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (1972:207), SkL. Enligt 3 kap. 2 § SkL svarar staten för bl.a. ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för.⁹ Av HD:s praxis följer att förmögenhetsskador som orsakats av dröjsmål vid behandlingen av ett ärende kan vara ersättningsgilla enligt denna bestämmelse (NJA 2005 s. 726). Av förarbetena till SkL följer att när lagen inte anger en frist för ett ärendes avgörande, krävs i allmänhet en betydande försening för att ett dröjsmål ska anses föreligga (prop. 1989/90:42 s. 16). HD har uttalat att ett dröjsmål som är av det slaget att det innefattar en kränkning av Europakonventionens krav på prövning inom skälig tid får anses vara ett sådant oacceptabelt dröjsmål som i och för sig kan vara ersättningsgrundande (NJA 2005 s. 462).

Enligt 3 kap. 2 § 2 SkL omfattar ersättningsskyldigheten även skada på grund av att någon annan kränkts på sätt som anges i 2 kap. 3 § samma lag. Av sistnämnda paragraf framgår att den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet eller ära ska ersätta den skada

⁹ Med ren förmögenhetsskada förstås sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada (1 kap. 2 § SkL).

som kränkningen innebär. En förutsättning är alltså att en brottslig handling begåtts. Det brott som ligger närmast till hands vid långsam handläggning är tjänstefel. För att tjänstefel ska föranleda ersättning för ideell skada krävs enligt förarbetena att det framstår som en allvarlig kränkning av viss person (prop. 1972:5 s. 571).

4.4.2 Skadestånd enligt Europakonventionen

I rättsfallet NJA 2005 s. 462 behandlade HD frågan om enskilds rätt till skadestånd av staten vid åsidosättande av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. HD konstaterade att den skadelidandes rätt att enligt Europakonventionen få anklagelserna mot honom om brott prövade inom skälig tid hade kränkts. Tidsåtgången hade varit ungefär sju år, räknad från den tidpunkt personen fick kallelse till förhör från polis på grund av misstanke om brott till dess att tingsrättens frikännande dom vann laga kraft.

Frågan om den enskildes rätt till skadestånd skulle enligt HD i första hand prövas enligt bestämmelserna i SkL. Dessa bestämmelser skulle, i den utsträckning konventionen kunde anses ge anledning till detta, tolkas fördragskonformt. Det skulle kunna få till följd att vissa i lagmotiv, praxis eller doktrin antagna begränsningar i tillämpningsområdet inte kommer att kunna upprätthållas. HD uttalade vidare att förmögenhetsskador som orsakats av oacceptabla dröjsmål vid behandlingen av ett ärende kunde vara ersättningsgilla enligt 3 kap. 2 § SkL. Med stöd av den bestämmelsen tillerkände HD den skadelidande ersättning med 700 000 kr för inkomstförlust.

HD övergick därefter till att pröva frågan om ersättning för ideell skada och konstaterade inledningsvis att sådan ersättning utan samband med person- eller sakskada kan utgå med stöd av 2 kap. 3 § SkL endast när den skadelidande har utsatts för brott mot person, frihet, frid eller ära. Någon kränkning som kunde knytas till ett brott hade dock inte visats och ersättning för ideell skada kunde därför inte omedelbart grundas på SkL. HD pekade på Europadomstolens praxis att med stöd av artikel 41 i konventionen normalt döma ut ersättning för renodlad ideell skada vid kränkningar av rätten till prövning inom skälig tid. Härfter framhöll HD Sveriges skyldigheten att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel för att förebygga eller kompensera kränkningar av rätten till rättegång inom skälig tid.

Mot bakgrund av Europadomstolens praxis och avgörandet NJA 2003 s. 414 fann HD övervägande skäl tala för att ideellt skadestånd skulle kunna dömas ut också av svensk domstol. En naturlig utgångspunkt vid bestämmandet av sådant skadestånd var enligt HD Europadomstolens praxis. HD tillerkände den skadelidande, utöver ersättning för inkomstförlust, ersättning för ideell skada med 100 000 kr.

HD har härefter i ett par avgöranden prövat frågan om rätt till ideellt skadestånd förelegat vid kränkningar av Europakonventionen. I NJA 2007 s 295 fann HD att en kränkning av rättigheterna enligt artikel 5.3 (rätt till personlig frihet) kunde föranleda ideellt skadestånd. I dom den 21 september 2007 i mål nr T 672-06 fann HD att en kränkning av rättigheterna enligt artikel 8 (rätt till respekt för privatliv och familjeliv) kunde föranleda ideellt skadestånd. Genom HD:s rättstillämpning får det numera anses finnas en möjlighet att erhålla ekonomiskt och ideellt skadestånd för konventionskränkningar som staten ansvarar för, bl.a. rätt till domstolsprövning inom skälig tid.

4.4.3 Ändrade regler om ideellt skadestånd för kränkning

I departementspromemorian *Skadestandsfrågor vid kränkning* (Ds 2007:10) behandlas frågan om det finns anledning att göra några ändringar i gällande regler om ideellt skadestånd för kränkning. Som nämnts kan enligt 2 kap. 3 § SkL ideellt skadestånd bara utgå vid brott som innebär angrepp mot någons person, frihet, frid eller ära. I promemorian övervägs bl.a. frågan om ideellt skadestånd vid överträdelse av Europakonventionen.

I promemorian konstateras att HD i avgörande NJA 2005 s. 462 har ålagt staten ett ansvar sedan en person i strid med artikel 6.1 i konventionen inte fått vissa anklagelser mot honom prövade inom skälig tid, varvid denne utan stöd av lag tilldömts bl.a. ideellt skadestånd för kränkning av hans rätt enligt konventionen. Det anges i promemorian att det finns skäl att anpassa den svenska lagstiftningen så att den är bättre förenlig med det uppkomna rättsläget.

Olika alternativ för en sådan anpassning diskuteras i promemorian. I första hand föreslås ett tillägg till 3 kap. 2 § SkL som innebär att ideellt skadestånd ska utgå, utöver de fall som anges i paragrafen i övrigt, när någons rättigheter enligt Europa-

konventionen åsidosätts vid myndighetsutövning. Förutsättningen skulle alltså vara att *fel eller försummelse* förekommit vid myndighetsutövningen, ett uttryck som skulle få tolkas i enlighet med konventionens principer. Enligt ett förslaget tillägg i 5 kap. 6 § SkL skulle vidare ideellt skadestånd i detta fall bestämmas med ledning av tillämpningen av artikel 41 i Europakonventionen.

Även ett annat, mera långtgående alternativ, diskuteras i promemorian. I en ny regel i 3 kap. 4 § SkL skulle föreskrivas att staten, när den åsidosätter en enskilds rättigheter enligt Europakonventionen, ska utge skäligt skadestånd. Skadeståndet skulle också enligt detta alternativ bestämmas med ledning av tillämpningen av artikel 41 i konventionen. Något krav på fel och försummelse skulle i så fall inte uppställas. Genom kravet på *skäligt* skadestånd skulle det finnas möjlighet att ogilla talan i bagatell-artade fall.

Förslagen i promemorian bereds för närvarande i Regeringskansliet.

4.4.4 Statens frivilliga skadereglering

Av HD:s praxis följer, som tidigare nämnts, att det vid konventionskränkningar i Sverige numera finns en möjlighet att i tillämpliga fall erhålla ekonomiskt och ideellt skadestånd för kränkningarna (avsnitt 4.4.2). En enskild som anser att han eller hon inte har fått tillgång till domstolsprövning inom skälig tid har möjlighet att ansöka hos allmän domstol om stämning mot staten och få sin sak prövad i den ordning som gäller för tvistemål.

Ett alternativt tillvägagångssätt är att först vända sig till JK och begära skadestånd av staten. JK kan, inom ramen för statens s.k. frivilliga skadereglering enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, besluta om skadestånd till en enskild. Denna skadereglering är helt kostnadsfri för den enskilde. JK har på senare tid bifallit ett antal ersättningsanspråk där grunden för anspråket varit kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid.¹⁰

JK:s skadereglering är normalt mindre tidskrävande än en domstolsprocess. Enligt vad utredningen erfarit är JK:s handläggningstid normalt ett till två år. Trots den relativt sett snabba regleringen

¹⁰ Se t.ex. JK:s beslut den 11 oktober 2007 (dnr 5416-06-40), beslut den 22 oktober 2007 (dnr 1112-06-40) och beslut den 29 oktober 2007 (dnr 1426—1429-06-40).

kan det finnas skäl att överväga om inte ärenden som avser kränkningar av Europakonventionen borde prioriteras i JK:s verksamhet. För att en skadeståndstalan ska anses vara ett effektivt rättsmedel måste prövningen leda till ett beslut inom rimlig tid (avsnitt 3.2.1). Ett sätt att säkerställa detta vore om regeringen i regleringsbrevet till JK anvisade att ärenden om konventionskränkningar ska prioriteras.

Frågan om skaderegleringen hos JK ligger dock utanför ramen för utredningens egentliga uppdrag och får därför närmare övervägas i ett annat sammanhang.

5 Rättsutvecklingen i de nordiska grannländerna

Våra nordiska grannländer har nyligen föreslagit eller genomfört ett flertal åtgärder som syftar till att förbättra den enskildes möjligheter att påskynda handläggningen i domstol. Åtgärderna ska säkerställa att kravet i Europakonventionens artikel 6.1 på domstolsprövning inom skälig tid uppfylls. I detta kapitel lämnas en redogörelse för det reformarbete som har bedrivits i Norge, Danmark och Finland.

5.1 Norge

5.1.1 En ny tvistemålslag

Den 1 januari 2008 trädde en ny tvistemålslag, lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven), i kraft i Norge.¹ Ett syfte med lagen är att skapa en snabbare och mer kostnadseffektiv civilprocess. Lagstiftningen genomsyras av en proportionalitetsprincip som innebär att handläggningen av och kostnaderna för en tvist ska stå i rimlig proportion till den betydelse tvisten har för parterna och för samhället i stort. En annan av grundtankarna bakom den nya lagen är att tvister i möjligaste mån ska avgöras utanför domstol och att domstolsförfarandet därigenom ska göras mer tillgängligt för de tvister som anses höra hemma där.

¹ Ot.prp.nr.51 (2004–2005).

5.1.2 En aktiv styrning av förberedelsen

I tvisteloven åläggs rätten en skyldighet att styra målen mer aktivt. Rätten ska på ett tidigt stadium i processen, normalt direkt efter att svaromål inkommit och senast vid den muntliga förberedelsen, efter samråd med parterna upprätta en plan för målets handläggning. Planen upprättas för att uppnå en snabb, process-ekonomisk och rimlig handläggning. Den domare som handlägger målet under förberedelsen är skyldig att följa den upprättade planen.

Planen ska innehålla tidsfrister för de processhandlingar som ska företas. När det gäller processhandlingar av väsentlig betydelse, får fristerna förenas med påföljder såsom avvisning eller tredskodom. Tidsfristerna ska bestämmas genom en avvägning mellan behovet av en effektiv handläggning och partens behov av tid för att kunna utföra processhandlingen.

Rätten ska i planen bestämma tid för huvudförhandling. Om inte sakliga skäl gör det nödvändigt att förlägga huvudförhandlingen till en senare tidpunkt, ska den hållas inom sex månader från det att stämningsansökan getts in.

Den aktiva styrningen innefattar ett krav på att tidigt reda ut vilka frågor som är tvistiga och vilken bevisning som åberopas. Syftet med den aktiva styrningen är att den ska leda till att handläggningen koncentreras till det väsentliga och att målet därmed kan avgöras snabbare.

Rätten ges i den nya lagen bättre styrmedel för att säkerställa en domstolsprövning inom skälig tid. Det förhållandet att rättens uppmärksamhet riktas mot att styra processen bör enligt förarbetena även leda till att rätten utövar sin skyldighet till materiell processledning tidigare under målets handläggning. Att rätten blir mer aktiv från början av processen bör vidare leda till att parterna måste göra ett grundligare arbete på ett tidigare stadium än vad som annars varit fallet.

5.1.3 Åtgärder vid bristande styrning m.m.

Tvisteloven ålägger domstolschefen en skyldighet att se till att kravet på aktiv styrning av målen uppfylls. Det innebär att domstolarna måste införa rutiner som gör att domstolschefen kan följa handläggningen av målen. Om det upptäcks att handläggningen av

ett mål går för långsamt eller helt avstannar, ska domstolschefen vidta de åtgärder som behövs för att rätta till bristerna. Domstolschefen har dock ingen rätt att gripa in i utformningen av handläggningsplanen.

En part kan begära att domstolschefen griper in när handläggningsplanen inte följs. Detta blir således aktuellt först när domstolschefen inte uppfyllt sin skyldighet att se till att det sker en aktiv styrning av ett mål. Oavsett när parten framställer en sådan begäran, har domstolschefen att ta ställning till den.

Det finns inget krav på att begäran ska vara skriftlig eller på vad den närmare ska innehålla. Domstolschefen måste inte höra den handläggande domaren eller övriga parter, innan han eller hon fattar beslut i anledning av begäran. I tveksamma fall kan det dock finnas anledning att bereda den handläggande domaren eller de övriga parterna tillfälle att yttra sig över klagomålet.

Om den handläggande domaren i väsentlig mån åsidosatt sin skyldighet till aktiv styrning, ska domstolschefen omfördela målet till en annan domare eller sig själv. Det kan bli aktuellt om en domare under en lång tid trots parternas begäran underlåtit att vidta viss handläggningsåtgärd eller om det efter en huvudförhandling går flera månader utan att dom meddelas. Omfördelning av mål ska ske, om det krävs för att handläggningstiden ska bli rimlig. Domstolschefen bör dock inte vidta sådana åtgärder utan att först ha prövat andra lösningar, t.ex. försökt förmå domaren att meddela dom inom rimlig tid eller avlastat domaren från andra arbetsuppgifter. Efter att huvudförhandling har hållits bör överflyttning av målet till annan domare inte göras annat än i undantagsfall. När frågan om överflyttning i dessa fall övervägs, bör det beaktas att en ny huvudförhandling kommer att medföra betydande olägenheter för parterna.

Domstolschefens beslut om omfördelning kan överklagas. Den högre domstolen har vid sin prövning samma beslutsmöjligheter som domstolschefen och kan dessutom flytta över målet till en annan domstol. Vid ett avslagsbeslut kan parten, i stället för att överklaga, välja att efter överklagandefristens utgång, framställa en ny begäran till domstolschefen om att han eller hon ska gripa in.

Om domstolschefen är den domare som handlägger målet eller annars är jävig, avgörs frågor om aktiv styrning av den högre domstolen som första instans. Detsamma gäller på begäran från part, om en domstolschef inte har avgjort en sådan fråga inom en månad från det att kravet framställdes.

Partens möjlighet att klaga på brister i den aktiva styrningen av handläggningen bör enligt förarbetena anses uppfylla kravet på tillgång till ett effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen vid kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid.

5.2 Danmark

Den 1 januari 2006 infördes i dansk rätt en bestämmelse som innebär att en part i ett brottmål kunde ansöka om att rätten fastställde en tidpunkt för huvudförhandling.² En sådan begäran kunde framställas efter det att stämningsansökan hade getts in.

Som en del av en större domstolsreform ersattes den nyss nämnda bestämmelsen den 1 januari 2007 av en bestämmelse som gäller både brott- och tvistemål.³ Enligt den sistnämnda bestämmelsen kan en part, om det är nödvändigt på grund av Europakonventionens krav på domstolsprövning inom skälig tid, ansöka om att rätten slår fast ett datum för huvudförhandling. Bestämmelsen infördes för att precisera parternas möjlighet att agera vid kränkning av eller risk för kränkning av kravet på avgörande inom skälig tid. Dessutom ges parterna enligt förarbetena ett effektivt rättsmedel mot riskerade eller pågående kränkningar.⁴

Alla parter har rätt att begära att rätten fastställer ett datum för huvudförhandling. Ett partsombud kan framställa en sådan begäran å partens vägnar. En försvarare behöver inte ha den tilltalades samtycke för att framställa begäran. Det räcker att försvararen anser att begäran är nödvändig för att tillvarata den tilltalades rätt till domstolsprövning inom skälig tid.

Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att rätten är skyldig att efter begäran från part fastställa tidpunkt för huvudförhandling i målet, om det är nödvändigt på grund av Europakonventionens krav på domstolsprövning inom skälig tid.⁵ Rätten ska således efter begäran fastställa tidpunkt för huvudförhandling redan om det finns risk för kränkning av denna rättighet. Bestämmelsen kan dock även användas i de fall en kränkning redan har skett. I en

² Dåvarande retsplejelovens § 840 stk. 2.

³ Retsplejelovens § 152 a.

⁴ Lovforslag nr. L 168 (2005–06) s. 222.

⁵ Lovforslag nr. L 168 (2005–06) s. 222.

sådan situation syftar fastställandet av tid för huvudförhandling till att få kränkningen att upphöra.

Både avslags- och bifallsbeslut kan överklagas. När rätten har bestämt en tidpunkt för huvudförhandling kan själva tidpunkten överklagas. En part kan således få överrättens prövning av om huvudförhandling i målet med hänsyn till Europakonventionens krav borde hållas tidigare än underrätten beslutat.

5.3 Finland

5.3.1 Nuvarande reglering

Beroende på typ av mål har parterna i Finland tillgång till olika medel för att påskynda handläggningen. En part kan vid dröjsmål i domstolars handläggning klaga hos Justitiekanslern och Riksdagens justitieombudsman. Dessa tillsynsorgan kan dock inte ingripa direkt i handläggningen, t.ex. sätta en tidsfrist för kvarstående åtgärder.

Klagomål över dröjsmål vid åtalsprövning eller förundersökning i brottmål kan ske hos högre myndighet. Vid dröjsmål eller passivitet hos en förvaltningsmyndighet kan part väcka s.k. förvaltningsklagan hos överordnad myndighet. Passivitet eller dröjsmål i behandlingen av ett ärende hos en förvaltningsmyndighet kan också leda till ett förvaltningstvisteförfarande. Slutligen kan dröjsmål hos en förvaltningsmyndighet i några fall ge part rätt att överklaga, eftersom dröjsmålet tolkas som avslag på ansökan.

5.3.2 Tidigare förslag om bråds kandeförklaring

Ärendets beredning

År 2002 lade den finska regeringen fram en proposition till riksdagen med förslag till ändring av vissa bestämmelser i rättegångsbalken om bevisning m.m.⁶ I propositionen lämnades förslag till ett nytt institut om bråds kandeförklaring. Domstolen skulle, på yrkande av part, under vissa förutsättningar kunna besluta att ett mål eller ett ärende skulle hanteras i bråds kande ordning. Bakgrunden till förslaget var Europadomstolens avgörande i målet

⁶ RP 190/2002 rd.

Kudla mot Polen, i vilket domstolen angav att konventionsstaterna i sina nationella rättssystem ska ha ett effektivt rättsmedel mot alltför långsam handläggning (se avsnitt 3.2.2). Bestämmelserna föreslogs gälla alla mål och ärenden som handlades vid allmän domstol.

När förslagen remitterades till lagutskottet konstaterades att de sakkunniga som utskottet hört hade olika uppfattning om Finland över huvud taget behövde ett nytt rättsmedel av denna typ.⁷ Utskottet hänvisade till nya tvistemålsbestämmelser som innebar att domstolarna skulle fastställa en behandlingsplan och tidtabell för varje enskilt ärende. I motiveringen till propositionen angavs ingenting om hur de föreslagna bestämmelserna, som också avsåg att påverka handläggningstiden, och de nya tvistemålsbestämmelserna gick att anpassa till varandra. Utskottet kunde mot den bakgrunden inte förorda de föreslagna bestämmelserna om bråds kandeförklaring. Riksdagen beslutade herefter att inte införa några sådana bestämmelser.⁸

Trots att förslaget förkastades av den finska riksdagen har det intresse för utredningens överväganden. Förslaget presenteras därför relativt utförligt i det följande.

Skäl för bråds kandeförklaring

Alla parter skulle ha rätt att ansöka om bråds kandeförklaring. En förutsättning för bifall föreslogs vara att det fanns skäl att handlägga målet före andra mål. Vid den bedömningen skulle ett flertal omständigheter beaktas, bl.a. målets särskilda betydelse för parten, om ett eventuellt dröjsmål kunde orsaka synnerlig skada eller olägenhet och sakens natur.

I propositionen angavs att vissa ärenden i praktiken har olika grader av betydelse för olika personer. Avsikten var inte att hänsyn endast skulle tas till ett visst ärendes art eller allmänna natur, utan att tyngdpunkten vid prövningen skulle ligga vid det enskilda fallets betydelse för sökanden. I propositionen angavs dock att det var naturligt att också typen av mål fick betydelse. Det var t.ex. lättare att anse att frågor som gäller hälsa eller annars har anknytning till person har sådan särskild betydelse för en part att det kan finnas skäl för att förklara ärendet "bråds kande". Likaså ansågs

⁷ LaUB 30/2002 rd.

⁸ RSv 283/2002 rd.

t.ex. tvister som gäller arbete eller boende ha särskild betydelse för en part. När det gällde brottmål ansågs grövre brott ha större betydelse för parterna än mindre grova brott.

Det fanns enligt propositionen mål där ett dröjsmål i allmänhet inte i nämndvärd grad ledde till olägenhet, medan dröjsmål i andra mål kunde ha ödesdigra konsekvenser för parterna. Naturligtvis har dröjsmålets längd också betydelse.

I propositionen angavs att brådskandeförklaring i praktiken främst kom i fråga när målet i ett tidigare skede hade handlagts långsamt. Om handläggningen i tingsrätten tagit lång tid, var det lättare att finna grund för att behandla målet extra skyndsamt i hovrätten. Likaså fanns det ofta grund för en snabb tingsrätts-handläggning, om förundersökningen eller åtalsprövningen varit ovanligt utdragen.

Formen för och innehållet i en ansökan

En skriftlig ansökan om brådskandeförklaring skulle lämnas till den domstol som handlade huvudsaken. Beslut skulle därefter fattas av den domstolen. Målet skulle redan vara anhängigt när ansökan om brådskandeförklaring gjordes. Ansökan skulle emellertid kunna göras genast när talan väckts. En part skulle inte behöva vänta med att ansöka till dess att dröjsmål i handläggningen uppkom.

Ansökan skulle innehålla ett yrkande om brådskandeförklaring och de omständigheter som yrkandet grundade sig på. Till ansökan skulle eventuella bevis bifogas. Sökanden skulle också meddela sin uppfattning om före vilken dag avgörandet i huvudsaken borde fattas. Avsikten var att frågan om brådskandeförklaring skulle kunna lösas genom ett så snabbt och enkelt förfarande som möjligt.

Kommunicering

Enligt förslaget skulle domstolen höra de övriga parterna, innan domstolen avgjorde frågan om brådskandeförklaring. Domstolen kunde emellertid avstå från det, om det orsakade onödigt dröjsmål och det inte fanns skäl att anta att betydande olägenhet eller skada följde av att parterna inte hördes. I situationer där det stod klart att ansökan borde bifallas eller där ansökan var uppenbart ogrundad,

kunde kommunicering underlåtas. Beslutet om brådskandeförklaring skulle tillställas samtliga parter.

Beslutets rättsverkan m.m.

Frågan om brådskandeförklaring skulle hanteras i ett skriftligt förfarande. Ansökan skulle både kunna förkastas och godkännas i sammansättning med en domare, även i högre instans. Domstolen skulle meddela beslut utan dröjsmål.

Rättsverkan av att ett mål förklarades brådskande skulle vara att det behandlades utan ogrundat dröjsmål före andra mål. Det skulle inte fastställas någon uttrycklig frist för avgörandet. Brådskandeförklaring skulle innebära att målet behandlades i lika brådskande ordning som sådana mål som enligt lag var brådskande, men för vilka det inte hade bestämts någon särskild frist för avgörandet. Det skulle vara domarens tjänsteplikt att beakta beslutet, när han eller hon bestämde i vilken ordning målen skulle behandlas.

Enligt förslaget skulle ett bifallsbeslut inte få överklagas. Däremot skulle ett avslagsbeslut få överklagas särskilt. Överklagandet skulle prövas i skyndsam ordning.

5.3.3 Dröjsmålsklagan

Inledning

Efter det att förslaget om brådskandeförklaring förkastades av den finska riksdagen, har Finland vid ett flertal tillfällen blivit fällda i Europadomstolen för att domstolsprövning inte har ägt rum inom skälig tid. Under 2005 meddelade Europadomstolen fem sådana domar, under 2006 sju och under 2007 cirka 20. Domarna har i allmänhet gällt rättegångar i tviste- eller brottmål. Oftast har dröjsmålet ägt rum i tingsrätten, men i flera fall även i hovrätten.

En arbetsgrupp vid Finlands justitiedepartement har mot denna bakgrund utarbetat ett förslag som syftar till att ge parterna effektiva medel mot dröjsmål i handläggningen och på så sätt förbättra deras rättsskydd.⁹ Genom de föreslagna lagändringarna ska kraven i Europakonventionen uppfyllas samt den i finska grundlagen garanterade rätten till rättegång utan ogrundat dröjsmål

⁹ Arbetsgruppsbetänkande 2006:21, *Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång*.

tryggas. Arbetsgruppens betänkande har genomgått remissbehandling och bereds för närvarande inom Justitieministeriet.

Dröjsmålsklagan prövas av en högre domstol

Enligt arbetsgruppens förslag ska en part kunna klaga hos en högre domstol över dröjsmål i handläggningen av ett ärende som är anhängigt i domstol, s.k. dröjsmålsklagan. Klagomål anförs hos hovrätt om ärendet är anhängigt i tingsrätt, hos högsta domstolen om ärendet är anhängigt i hovrätt och hos högsta förvaltningsdomstolen om ärendet är anhängigt i förvaltningsdomstol. Dröjsmålsklagan ska kunna anföras för alla typer av mål och ärenden. I praktiken blir dröjsmålsklagan dock aktuell främst i stora mål där behandlingen av saken kan ta lång tid.

Dröjsmålsklagan ska kunna anföras när som helst medan målet är anhängigt. Vilken part som helst ska kunna klaga. I ett brottmål kan således dröjsmålsklagan anföras av den tilltalade, åklagaren eller en målsägande som för talan.

Handläggning av dröjsmålsklagan

En dröjsmålsklagan ska behandlas i ett förenklat skriftligt förfarande. I klagoskriften ska parten utöver sina personliga uppgifter ange vilken domstol och vilket ärende klagan avser. Skriften ska också innehålla en begäran om att den högre domstolen vidtar en åtgärd samt de omständigheter som begäran grundar sig på. Till skriften ska fogas de bevis som parten vill lägga fram till stöd för sin talan.

Dröjsmålsklagan ska ges in till den domstol som behandlar huvudsaken. Den domstolen ska genast sända klagoskriften till den högre domstolen samt underrätta övriga parterna om klagan. Dessa parter kan ge in ett yttrande till domstolen.

Den lägre domstolen ska till klagoskriften foga den utredning som domstolen bedömer behövs för att den högre domstolen ska kunna avgöra ärendet. Nödvändig utredning kan vara diarieuppgifter och kopior på de viktigaste rättegångshandlingarna. Ansvar för att sammanställa utredningen bör ligga på den domare som handlägger målet. Vid behov bör domaren upprätta ett eget yttrande. En utredning av domstolschefen kan vara nödvändig, om

det i ärendet är fråga om den handläggande domarens arbets-situation och om domstolens resurser i allmänhet.

Dröjsmålsklagan ska avgöras skyndsamt och senast inom en månad från det att klagoskriften inkom till den högre domstolen. Om det finns särskilda skäl kan den högre domstolen avvika från den angivna fristen. Innan ärendet avgörs kan den högre domstolen på lämpligt sätt begära ytterligare upplysningar av den domstol som behandlar huvudsaken eller av part.

Bifall till dröjsmålsklagan

Dröjsmålsklagan ska bifallas, om behandlingen av huvudsaken har fördröjts så att en parts rätt till rättegång inom en skälig tid kränks eller allvarligt äventyras. Så kan vara fallet när det under lång tid inte har vidtagits några åtgärder i målet.

Vid bifall ska den högre domstolen förordna om en effektiv åtgärd för att påskynda rättegången. Den kan för det första bestämma att målet ska behandlas med förtur i den lägre domstolen. Den högre domstolen kan vidare sätta en tidsfrist för en viss handläggningsåtgärd. Aktuella åtgärder kan vara upprättande av en processplan, hållande av sammanträde, avslutande av förberedelserna i ärendet, påbörjande av huvudförhandling eller meddelande av dom, eller eventuellt en kombination av flera åtgärder. De åtgärder den högre domstolen föreskriver bör avse den formella processledningen.

I vissa fall ska den högre domstolen också kunna förordna om domstolens sammansättning eller bestämma att en domare vid en domstol som hör till en annan domkrets ska behandla ärendet. Den sistnämnda åtgärden skulle enligt arbetsgruppens betänkande kunna vara ett användbart medel särskilt när en liten tingsrätt handlägger ett i förhållande till dess resurser stort mål. Hovrätten bör t.ex. kunna förordna en annan tingsrättsdomare i den egna domkretsen eller en ledamot, assessor eller fiskal i hovrätten att handlägga målet.

Som den kraftigaste åtgärden ska den högre domstolen kunna överföra målet till en annan domstol som hör till dess domkrets. Överföring av mål är enligt arbetsgruppens betänkande främst meningsfullt om det sker tidigt i handläggningen.

Den högre domstolen bör välja den minst ingripande åtgärden som ändå bedöms vara tillräcklig för att avhjälpa dröjsmålet. Det är

möjligt att besluta om flera åtgärder på en och samma gång, om det bedöms vara nödvändigt. Den högre domstolen är inte bunden av parts yrkande, utan kan besluta om andra åtgärder än vad klaganden har begärt. I sådana fall kan det dock vara nödvändigt att höra den lägre domstolen och klaganden samt eventuellt övriga parter.

Domförhet och överklagande

I den högre domstolen kan ett ärende om dröjsmålsklagan handläggas och avgöras av två ledamöter. Två ledamöter är mindre än vad som annars gäller, men enligt arbetsgruppens betänkande ändå från rättssäkerhetssynpunkt tillräckligt. Ett ärende ska dock avgöras av tre ledamöter, om de två ledamöterna bestämmer det eller inte är eniga om avgörandet. I högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen kan ett ärende överföras till en avdelning med fem ledamöter för avgörande. Om domstolen redan tidigare har förkastat eller avvisat en dröjsmålsklagan, kan en ledamot som huvudregel förkasta eller avvisa en ny klagan från part.

Den högre domstolens beslut får inte överklagas. Parterna svarar själva för sina rättegångskostnader.

Den lägre domstolen ska vid behandling av huvudsaken iaktta ett förordnande som meddelats av den högre domstolen. Underlåtelse att följa förordnandet kan leda till utkrävande av tjänsteansvar.

5.3.4 Gottgörelse för dröjsmål vid rättegång

Arbetsgruppen föreslår vidare att en ny lag om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång införs. Syftet är att skapa ett system för betalning av ersättning till parterna på grund av dröjsmål vid rättegången. Lagen är tänkt att tillämpas på ansökningsärenden samt tviste- och brottmål som behandlas i allmän domstol, mål och ärenden som behandlas i specialdomstol samt förvaltningsprocessuella ärenden som behandlas i förvaltningsdomstol och andra förvaltningsprocessuella organ. Slutligen ska lagen även omfatta brottmål i de fall förundersökningen har avslutats utan att åtal har väckts.

Fråga om dröjsmål föreligger ska bedömas enligt samma grunder som vid Europadomstolens prövning av kravet på dom-

stolsprövning inom skälig tid. Vid bedömningen beaktas utöver ärendets särdrag särskilt hur komplicerat ärendet är, de åtgärder som parterna har vidtagit i ärendet och hur dessa inverkar på rättegångens längd och sakens betydelse för parterna.

Syftet med gottgörelsen är att kompensera för den oro, osäkerhet och andra med dessa jämförbara olägenheter som en part har orsakats till följd av dröjsmålet. Vid prövningen av gottgörelsens belopp ska Europadomstolens rättspraxis som gäller ersättning för annan än ekonomisk skada enligt artikel 41 i Europakonventionen beaktas. Som bedömningsgrund vid bestämmandet av gottgörelsen används en ersättning på minst 1 000 euro per år, räknat på basis av det dröjsmål vid rättegången som staten är ansvarig för. Om rättegången gäller ett ärende som är av särskilt stor betydelse för en part, är ersättningen minst 2 000 euro per år. Gottgörelsen kan normalt vara högst 10 000 euro. Det beloppet kan dock överskridas, om det finns särskilda skäl. Under vissa förutsättningar kan gottgörelsen sättas ned. Rätt till gottgörelse föreligger inte till den del ett straff eller en administrativ påföljd redan har satts ned på grund av dröjsmålet. Gottgörelsen ska betalas till sökanden senast en månad efter det att beslut meddelats.

För behandlingen av ansökningarna om gottgörelse ska enligt förslaget en oberoende nämnd, Gottgörelsenämnden, inrättas. Ansökan kan inges till nämnden medan handläggningen av målet fortfarande pågår. Den ska dock inges senast tre månader efter att rättegången avslutades.

I Gottgörelsenämnden ska ärendena behandlas i ett skriftligt förfarande. Nämnden ska dock kunna hålla muntlig förhandling om det begärs av part eller det annars behövs för att utreda ärendet. Gottgörelsenämndens beslut ska inte få överklagas.

6 Långsam handläggning i domstolarna

Domstolarnas möjligheter att avgöra mål och ärenden inom skälig tid påverkas i hög grad av den yttre styrningen av domstolarna. Med yttre styrning avses verksamhet som sker från, i förhållande till domstolarna, utanförstående statsmakter och myndigheter och som begränsar domstolens egen beslutanderätt. Detta kan ske genom normgivning, budgetstyrning, utnämningsförfarande m.m.

Att rättsväsendet tillförs tillräckliga resurser, ekonomiska och personella, för att fullgöra sin uppgift är naturligtvis en grundläggande förutsättning för att säkerställa att kravet på avgöranden inom skälig tid uppfylls. Det ligger inte inom ramen för denna utredning att överväga om den nuvarande resurstilldelningen är tillräcklig. Utredningen har i stället att undersöka om de befintliga resurserna kan användas på ett sätt som gör att ett oskäligt dröjsmål i enskilda fall kan avhjälpas.

Ur parternas perspektiv är det mycket viktigt att en domstolsprocess inte tar alltför lång tid. De frågor som behandlas vid domstol hänför sig ofta till förhållanden som har en central roll i människors vardag, t.ex. familj, försörjning, boende och egendom. En pågående rättegång – som ofta är en unik händelse i en parts liv – kan förbruka mycket energi och resurser för parten. Redan med tanke på dessa omständigheter är det viktigt att prövningen sker utan oskäligt dröjsmål.

Att en domstolsprövning dröjer kan vara problematiskt också från rättssäkerhetssynpunkt. Ett avgörande som meddelas efter en fördröjd handläggning – även om avgörandet på andra sätt skulle vara av hög kvalitet – kan i värsta fall ha meddelats så sent att avgörandet inte längre har någon faktisk betydelse för parterna. Att domstolsförfarandet upplevs som långsamt kan dessutom leda till att berättigade rättegångar inte inleds eller att onödiga rättegångar inleds för att fördröja sakens behandling.

Att domstolsprocesser genomförs snabbt har också betydelse när företag är parter. En pågående domstolsprövning kan skada ett företags affärsverksamhet och leda till osäkerhet om företagets affärsförbindelser och dess framtida verksamhet.

Parterna har som tidigare nämnts rätt att ställa krav på att domstolarna förmår handlägga mål och ärenden inom skälig tid. I de allra flesta fall lever domstolarnas handläggning upp till kravet på avgörande inom skälig tid. Det finns dock exempel på enskilda mål och ärenden där handläggningstiden varit oskäligt lång.

Det kan konstateras att de domar som Europadomstolen meddelat mot Sverige på senare tid ofta har gällt kränkningar av rätten till domstolsprövning inom skälig tid (avsnitt 3.1.3). Detsamma gäller för de mål där Sverige har ingått förlikning med klaganden.¹

Även svenska domstolar har de senaste åren i flera fall konstaterat kränkningar av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Kränkningarna har i dessa mål resulterat i att staten ålagts skadeståndsansvar, att lindrigare straff utdömts eller att sanktionsavgifter satts ned.²

JO:s tillsyn av domstolarnas verksamhet uppvisar åtskilliga exempel på mål och ärenden som inte avgjorts inom skälig tid. Långsam handläggning är den vanligaste orsaken till att JO uttalar kritik mot domstolarna och kritikbesluten har enligt vad utredningen erfarit de senaste åren ökat i antal. Tidigare meddelades normalt mellan fyra och åtta kritikbeslut per år som avsåg långsam handläggning. Efter år 2002 har emellertid cirka femton sådana beslut per år meddelats. Såsom det återspeglas i JO:s verksamhet är således långsam handläggning i domstol ett påtagligt problem.

De senaste åren har domare i ett par fall fällts till ansvar för tjänstefel i anledning av långsam handläggning av mål och ärenden.³

Även andra faktorer indikerar att långsam handläggning i domstol inte är ett marginellt problem. Tillgänglig statistik över ålderstrukturen för de mål som handläggs i domstol, visar att det finns ett relativt stort antal mål som måste bedömas som gamla. I tingsrätterna fanns det per den 1 januari 2008 knappt 6 500 mål

¹ *H.P.*, avgörande den 20 september 2007, *Kotsidis*, avgörande den 20 februari 2007, *Sali*, avgörande den 10 oktober 2006 och *Frödinge Grus & Åkeri AB*, avgörande den 14 september 2004, samtliga *mot Sverige*.

² NJA 2005 s. 462, RÅ 2006 ref 43, Kammarrättens i Sundsvall dom den 13 maj 2003, mål nr 2361–2362-00 och dom den 2 juli 2003, mål nr 3088-99 samt Kammarrättens i Stockholm dom den 31 maj 2006 i mål nr 6759-03.

³ Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 19 oktober 2007 i mål nr B 1244-07 och Svea hovrätts dom den 19 december 2007 i mål nr B 3512-07.

som var äldre än två år. Dessa mål utgör cirka sju procent av de balanserade målen. I länsrätt var vid samma datum drygt 900 mål äldre än två år. Det motsvarar cirka två procent av antalet balanserade mål.

Förekomsten av äldre mål kan naturligtvis i vissa fall, och kanske t.o.m. i flertalet fall, förklaras av faktorer som ligger utanför domstolarnas kontroll. Förekomsten av ett stort antal mål med en handläggningstid i första instans på mer än två år är emellertid en tydlig indikation på att kravet på avgörande inom skälig tid inte alltid uppfylls. Det bör i sammanhanget poängteras att problemet med långsam handläggning inte är begränsat till de lägsta instanserna. I t.ex. kammarrätterna respektive Regeringsrätten var tre respektive drygt fem procent av de balanserade målen per den 1 januari 2008 äldre än två år.

En annan faktor som indikerar att det föreligger problem med långsam handläggning är att JK, efter vad utredningen erfarit, har kunnat konstatera en ökning av antalet skadeståndsärenden mot staten, där grunden för ersättningsanspråket är kränkningar av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. JK har i flera fall funnit att handläggningstiden varit oskäligt lång och bifallit ansökan om skadestånd.⁴

Det anförda leder utredningen till slutsatsen att handläggningen i alltför många fall inte uppfyller kravet på domstolsprövning inom skälig tid. För utredningens överväganden är det inte nödvändigt att mer exakt fastställa problemets omfattning. Det räcker med att kunna konstatera att det inte är fråga om enstaka fall och att det därmed finns ett behov av åtgärder.

⁴ JK:s beslut den 11 oktober 2007 (dnr 5416-06-40), beslut den 22 oktober 2007 (dnr 1112-06-40) och beslut den 29 oktober 2007 (dnr 1426-1429-06-40).

7 Administrativ styrning och domarens självständighet

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att agera vid långsam handläggning. Kartläggningen redovisas i detta och nästföljande kapitel.

Principen om den enskilde domarens självständighet i dömandet har betydelse för domstolschefens möjlighet till styrning av verksamheten vid domstolen. Utredningen har därför valt att behandla denna princip tillsammans med reglerna för domstolschefens befogenheter.

I detta kapitel presenteras de källor av normativt och rekommenderande slag som har betydelse för domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att ingripa i verksamheten. Dessutom redovisas innehållet i ett antal ärenden från JO och JK som behandlar domstolschefens ansvar och begränsningar i domstolschefens befogenheter.

Domstolschefens roll har tidigare varit föremål för utredning. I kapitlet redovisas de slutsatser som utredningarna dragit samt remissinstansernas synpunkter.

Mot bakgrund av redogörelsen i detta kapitel för utredningen i kapitel 8 en diskussion om domstolschefens skyldighet och möjlighet att agera när enskilda mål och ärenden handlagts långsamt.

7.1 Den administrativa styrningen av domstolen

Av domstolarnas instruktioner följer att ordförandena i Högsta domstolen och Regeringsrätten, presidenterna i hovrätterna och kammarrätterna samt lagmännen i tingsrätterna och länsrätterna är

administrativa chefer för domstolarna.¹ I instruktionerna anges vidare att den administrativa chefen ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektiv och enligt gällande rätt. Chefen ska enligt instruktionerna också hushålla väl med statens medel.

I instruktionerna anges att administrativa ärenden som huvudregel ska avgöras av domstolschefen. Han eller hon får dock uppdra åt en avdelning eller någon som är anställd vid domstolen att i sitt ställe avgöra administrativa ärenden. Dessutom har domstolschefen enligt instruktionerna möjlighet att hänskjuta ärenden till kollegium eller, vid domstol som har plenum men inte kollegium, till plenum. Plenum består huvudsakligen av domstolschefen, vid domstolen tjänstgörande domare och chefen för den administrativa enheten. Kollegium består av en mindre grupp av plenum valda domare, domstolschefen och chefen för den administrativa enheten. I praktiken ser i dag organisationsmodellerna olika ut på olika domstolar. På många domstolar finns det numera en ledningsgrupp som stödjer domstolschefen.

Domstolschefen ska enligt instruktionerna samråda med kollegiet eller med plenum innan han eller hon avgör ärenden som avser viktigare frågor om domstolens organisation eller arbetsformer eller arbetsordningen. Administrativa ärenden ska enligt instruktionerna avgöras med iakttagande av den enskilde domarens självständighet i dömande och rättstillämpande uppgifter.

I instruktionerna för tingsrätt och länsrätt anges att grunderna för fördelning av arbetsuppgifterna och de övriga bestämmelser som behövs för verksamheten ska framgå av arbetsordningen. Av instruktionerna framgår vidare följande. Om det finns särskilda skäl, får lagmannen besluta om tillfälliga avvikelser från vad som beträffande dessa frågor angetts i arbetsordningen. Mål och ärenden ska fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i arbetsordningen. Fördelningen av mål ska ske genom lottning. Undantag från kravet på lottning får göras för mål eller ärenden av särskild art, för mål eller ärenden från viss del av domkretsen, för att mål som har inbördes samband ska kunna handläggas av samma organisatoriska enhet och för att uppnå en fördelning av mål mellan domstolens domare som framstår som rimlig. Ett beslut om att ett

¹ Förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen, förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten, förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion.

visst mål eller ärende ska tilldelas viss organisatorisk enhet får inte överklagas.

En lagman i tingsrätt eller länsrätt ska meddela de riktlinjer som behövs för tillämpningen av arbetsordningen. Han eller hon ska för en bestämd tid dela in domarna för tjänstgöring inom domstolen. Indelningen ska göras så att domarna får erfarenhet av olika slag av mål och ärenden. Om det finns särskilda skäl, får lagmannen besluta om tillfälliga avvikelser i fråga om indelning av domarna för tjänstgöring. Ett beslut om indelning av domare på organisatorisk enhet får inte överklagas.

Det som nu redovisats angående fördelning av mål m.m. för tingsrätt och länsrätt gäller i allt väsentligt även för hovrätt och kammarrätt. I instruktionerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten anges att målen ska fördelas på rotlar. Något krav på att målen ska lottas finns inte i instruktionerna för de högsta domstolarna.

I instruktionerna för tingsrätt, länsrätt, hovrätt och kammarrätt anges att det för varje tidpunkt ska finnas en ansvarig domare för varje mål eller ärende. Den närmare ansvarsfördelningen ska framgå av arbetsordningen. Ansvarsfördelningen ska enligt instruktionerna ordnas så att ansvaret ska kunna utövas på ett effektivt sätt.

I Högsta domstolen och Regeringsrätten svarar enligt instruktionerna revisionssekreterarna och regeringsrättssekreterarna för beredningen och föredragningen av målen på roteln. Kanslichefen ska enligt instruktionerna se till att målen bereds enligt de riktlinjer som domstolen har bestämt.

7.2 Domarens självständighet

Kraven på domstolarnas och domarnas oavhängighet kommer till uttryck genom vissa grundläggande bestämmelser i regeringsformen (RF). Det finns även olika internationella dokument som behandlar frågor om domstolarnas och domarnas självständighet.

7.2.1 Regeringsformen

Principen om domstolarnas självständighet i dömandet kommer till uttryck i 11 kap. 2 § RF. Av paragrafen framgår att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska

döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa rättsregler i särskilt fall. Enligt sin ordalydelse garanterar regeln endast domstolens självständighet i förhållande till utomstående. Bestämmelsen har dock även setts som ett uttryck för principen om den enskilde domarens självständighet i dömandet och detta även internt, dvs. i förhållande till andra domare och anställda i domstolen, inklusive domstolschefen.²

7.2.2 Europakonventionen

Enligt Europakonventionens artikel 6 ska envar, när det gäller att pröva hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom eller henne för brott, åtnjuta de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bl.a. rätten att få sin sak prövad inför en oavhängig och opartisk domstol.

Av Europadomstolens praxis framgår att kravet på oavhängighet innefattar ett krav på att domstolen är oberoende i förhållande till såväl den verkställande makten som parterna i målet. När frågan om domstolens oberoende bedöms ska hänsyn tas till hur domarna utses, hur lång tid deras ämbets tid är, vilka garantier det finns mot påverkan utifrån och om det finns omständigheter som ger anledning till tvivel om deras oberoende (*Campbell och Fell mot Förenade Konungariket* och *Langborger mot Sverige*).³

Såvitt utredningen erfarit har frågan om en domstolschefs åtgärder kränkt en enskild domarens självständighet ännu inte kommit under Europadomstolens prövning.

7.2.3 Förenta Nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Förenta Nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 trädde i kraft i mars 1976. Konventionen är folkrättsligt bindande för Sverige. Enligt artikel 14 ska alla människor vara lika inför domstolarna och envar ska, vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott eller av hans eller hennes rättigheter och skyldigheter i tvistemål, vara berättigade till en rättvis och offentlig förhandling, vid en behörig, oberoende och

² SOU 2000:99 del A s. 198.

³ Avgörande den 28 juni 1984 respektive den 22 juni 1989.

opartisk domstol som upprättats enligt lag. Vidare anges i artikel 14 att den som är anklagad för brott ska vara säkerställd vissa rättigheter, bl.a. att få sin sak prövad utan oskäligt dröjsmål.

7.2.4 Förenta Nationernas grundprinciper för domstolsväsendets oberoende

Vid Förenta Nationernas sjunde kongress om brottsförebyggande och behandling av lagöverträdare i Milano 1985 antogs grundprinciper för domstolsväsendets oberoende. Principerna är inte bindande för medlemsstaterna men staterna rekommenderas att låga sig inspireras av principerna och försöka förverkliga dem. Några av principerna redovisas nedan.

Domstolarnas oberoende ska komma till uttryck i landets grundlag eller annan lag. Alla statliga och andra institutioner är skyldiga att respektera domstolarnas oberoende (punkten 1).

Domstolarna ska opartiskt avgöra mål och ärenden som hänskjuts till dem på grundval av fakta och i enlighet med lagen, utan inskränkning, obehörig påverkan, förledande, påtryckning, hot eller inblandning, av vare sig direkt eller indirekt slag, från något håll eller av något skäl (punkten 2).

Ingen otillbörlig eller oberättigad inblandning i rättskipningen får förekomma (punkten 4).

Principen om domstolarnas oberoende ger domarna rätt och skyldighet att se till att förfaranden i domstolarna sker på ett rättvist sätt och att parternas rättigheter därvid respekteras (punkten 6).

Varje medlemsstat är skyldig att förse domstolarna med de medel som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter tillfredsställande (punkten 7).

Fördelningen av mål och ärenden mellan domarna inom en domstol är en intern administrativ fråga (punkten 14).

7.2.5 Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll

Den 13 oktober 1994 antog Europarådets ministerråd rekommendation R (94)12 om domares oberoende, skicklighet och roll. Rekommendationen, som inte är folkrättsligt bindande, innehåller sex

principer. Dessa behandlar frågor om domarnas oberoende, domarnas auktoritet, ändamålsenliga arbetsförhållanden, domarnas rätt att bilda yrkessammanslutningar, domarnas ansvar, följderna av domarnas underlåtenhet att utföra sina åligganden och frågor om disciplinbrott. Rekommendationen begränsas inte till vissa rättsliga områden utan täcker civilrättsliga, straffrättsliga, förvaltningsrättsliga och statsrättsliga mål och ärenden.

Utöver principerna innehåller rekommendationen en förklarande bakgrundspromemoria. I promemorian anges vissa utgångspunkter för rekommendationen och lämnas vissa kommentarer till principerna enligt följande.

Princip I

Den första principen rör domarnas oberoende. Medlemsstaterna bör vidta alla erforderliga åtgärder för att respektera, skydda och främja domstolarnas oberoende. Särskilt bör domarnas oberoende i enlighet med bestämmelserna i Europakonventionen garanteras (punkten 2 a).

Den verkställande och den lagstiftande makten bör gå i god för att domarna är oberoende och att inga åtgärder vidtas som kan äventyra detta oberoende (punkten 2 b).

En domare bör fatta sina beslut självständigt och kunna handla utan inskränkning, otillbörlig påverkan, styrning, påtryckning, hot eller ingripande, direkt eller indirekt. Domarna bör ha obegränsad frihet att opartiskt avgöra mål och ärenden efter sitt eget samvete och sin egen tolkning av fakta och i enlighet med gällande lag. Domarna bör inte vara skyldiga att rapportera om sakförhållandena i sina mål eller ärenden till någon utanför domstolsväsendet (punkten 2 d). I bakgrundspromemorian anges att domarna i vissa länder är skyldiga att avge rapport om försenade mål till domstolspresidenten eller till offentliga myndigheter. Enligt promemorian är denna rapporteringsskyldighet, som är nödvändig för att effektivt hushålla med knappa resurser i domstolarna och för planeringsändamål, naturligtvis förenlig med begreppet oberoende domare.

Fördelningen av mål och ärenden bör inte påverkas av någon berörd parts önskemål eller någon annan person som är berörd av utgången i saken. Fördelning kan exempelvis göras genom lottning eller med ett system med automatisk fördelning i bokstavsordning

eller liknande (punkten 2 e). I promemorian anges att det viktiga inte är fördelningssystemet utan att själva fördelningen inte ska påverkas utifrån eller gynna någon av parterna. Vidare anges att ett beslut av domstolspresidenten om fördelning av mål i vissa länder betraktas som godtagbart. Lämpliga regler för utbyte av domare skulle enligt promemorian kunna ges inom ramen för reglerna om fördelning av mål. Detta skulle trygga att, om en domare inte kan handlägga ett mål, något som kan förekomma ganska ofta exempelvis vid sjukdom eller ledighet, målet ändå handläggs på ett riktigt sätt. Härigenom skulle extraordinära beslut (se punkten 2 f nedan) bara behövas i ett begränsat antal mål.

En domare får inte fråntas ett mål utan giltig anledning, såsom allvarlig sjukdom eller jäv. Anledningarna och formerna för att skilja en domare från en sak bör anges i lag och får inte påverkas av något intresse från regeringen eller förvaltningen. Ett beslut att skilja en domare från en sak bör fattas av en myndighet som har samma judiciella oberoende som en domare (punkten 2 f). Enligt promemorian är syftet att undvika att en domare fråntas mål av den verkställande makten av den anledningen att det troliga beslutet inte skulle motsvara regeringens eller förvaltningens förväntningar. Ett mål får endast fråntas en domare av giltig anledning efter beslut av det behöriga organet. Begreppet giltig anledning täcker alla anledningar till fråntagande som inte påverkar domarnas oberoende. Effektivitetsskäl kan enligt promemorian vara en giltig anledning. När handläggningen av en domares mål har försenats, t.ex. på grund av sjukdom, är det möjligt att mål överförs från honom till andra domare. Det kan enligt promemorian också visa sig nödvändigt att ta ifrån en domare ett mål om domaren har tilldelats ett tidskrävande ärende som skulle hindra honom från att handlägga andra mål som han redan har tilldelats. Eventuellt kan det bli nödvändigt att i lag fastställa vad som är giltiga anledningar.

Princip V

Den femte principen rör domarnas ansvar. Bland annat anges att domarna har ansvaret för och bör ges befogenhet att utöva sina skyldigheter för att säkerställa att lagen tillämpas på ett riktigt sätt och att mål och ärenden behandlas rättvist, effektivt och snabbt (punkten 2). Domarna bör särskilt åläggas att handla självständigt i alla mål, utan inverkan av yttre inflytande, och att handlägga mål

opartiskt i enlighet med sin egen värdering av omständigheterna och sin egen tolkning av gällande rätt (punkterna 3 a och b). I promemorian anges att domare är skyldiga att avgöra mål som tilldelats dem (jfr punkten 2 f ovan). Om en sak inte kan fråntas en domare av det vederbörliga organet, ska domaren inte ha rätt att själv avsäga sig saken utan giltig anledning. Om det däremot föreligger giltig anledning, ska domaren vara skyldig att avsäga sig saken. Detta dubbla krav bidrar enligt promemorian till att garantera domarnas oberoende.

Princip VI

Den sjätte principen rör underlåtenhet att utföra åligganden och disciplinbrott. Om en domare inte fullgör sina skyldigheter på ett effektivt och riktigt sätt eller i fall av disciplinbrott, bör alla nödvändiga åtgärder vidtas som inte äventyrar domarnas oberoende. Sådana åtgärder kan exempelvis, beroende på staternas rättsliga traditioner, innefatta att skilja domaren från en sak (punkten 1 a). I promemorian anges att om en domare har en avsevärd eftersläpning i sina uppgifter, får domstolspresidenten, en högre judiciell myndighet eller justitiedepartementet besluta att företa en undersökning om skälen för detta. I sådana fall påverkar enligt promemorian inte kraven på rättvisans effektivitet domarens oberoende.

7.2.6 Europeisk stadga om domarnas rättsställning

Vid ett multilateralt möte som anordnades av Europarådet 1998 i Strasbourg antogs en europeisk stadga om regler för domarnas rättsställning. Stadgan är inte bindande för medlemsstaterna utan är av rekommenderande karaktär. Reglerna syftar till att säkerställa den skicklighet, det oberoende och den opartiskhet som var och en har rätt att begära av en domstol och en domare som anförtrotts skyddet av enskildas rättigheter. Utöver principerna innehåller stadgan en förklarande bakgrundspromemoria.

I varje europeisk stat bör enligt stadgan de grundläggande reglerna om domarnas rättsställning komma till uttryck i nationella lagregler på högsta nivå, dvs. grundlag. I övrigt bör reglerna ges i vart fall lagform (punkten 1.2).

Det bör enligt stadgan finnas regler som ger domare, som anser att hans eller hennes oberoende på något som helst sätt har äventyrats eller kränkts, rätt att klaga hos ett oberoende organ. Detta organ ska ha tillgång till effektiva rättsmedel för att kunna avhjälpa missförhållanden eller ge förslag till åtgärder (punkten 1.4). Klagorätten är enligt bakgrundspromemorian en nödvändig garanti, eftersom det är ett rent önsketänkande att uppställa principer till domarkårens skydd, om dessa principer inte på ett logiskt sätt stöds av mekanismer som garanterar att de tillämpas i praktiken.

Enligt stadgan bör en stat vara skyldig att se till att domarna har tillgång till vad som behövs för att utföra sina åligganden på ett tillfredsställande sätt och särskilt att handlägga mål och ärenden inom skälig tid (punkten 1.6).

7.2.7 Allmän domarstadga

Inom den internationella domarunionen har en allmänna domarstadga arbetas fram. Stadgan, som är från 1999, innehåller en generell minimistandard.

Av stadgans första artikel, som behandlar domarnas oberoende, framgår följande. Domarna ska i all sin verksamhet tillgodose envars rätt till en rättvis rättegång. De ska främja den enskildes rätt till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag såväl vid fastställandet av deras civila rättigheter och skyldigheter som vid anklagelse för brott. Domarens oberoende är ett oftergivligt krav för att kunna trygga en opartisk rättskipning enligt lag. Ett sådant oberoende måste vara odelbart. Alla institutioner och myndigheter, såväl nationella som internationella, ska respektera, beskydda och värna detta oberoende.

Av andra artikeln, som behandlar domarnas ställning, framgår följande. Domarnas oberoende måste vara lagfäst på ett sätt som tillförsäkrar domarna ett verkligt och effektivt oberoende av övriga statsmakter. Som bärare av den dömande makten ska en domare kunna fullgöra sin verksamhet fri från socialt, ekonomiskt och politiskt tryck och oberoende av andra domare och av domstolsförvaltningen.

Den fjärde artikeln behandlar domarnas personliga självständighet. Enligt artikeln får ingen ge eller försöka ge en domare order eller anvisningar av något slag som kan påverka domarens

beslut, dock med undantag för den mening som i ett särskilt fall anges av en högre instans när ett mål har överklagats dit.

I artikel sex anges att domaren ska fullgöra sina åligganden omsorgsfullt och effektivt och utan opåkallat dröjsmål.

7.2.8 The Bangalore Principles of Judicial Conduct

The Bangalore Principles of Judicial Conduct från 2002 har tagits fram av Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, ett världsomspännande nätverk av domare från de högsta instanserna. Principerna är en etisk uppförandekod för domare, avsedd att skapa en internationell standard. Förenta Nationernas kommission för mänskliga rättigheter har rekommenderat medlemsstaterna att tillämpa principerna.⁴

Princip I

Ett oberoende rättsväsende utgör enligt första principen en förutsättning för upprätthållandet av rättsordningen (rule of law) och utgör en grundläggande garanti för rättvisa rättegångar. Varje domare måste därför upprätthålla och själv utgöra ett exempel på rättsväsendets oberoende, ur såväl enskild som allmän synvinkel.

Under rubriken tillämpning anges beträffande denna princip att en domare ska

- utöva sin dömande verksamhet oberoende, grundad på sin bedömning av omständigheterna i saken och i enlighet med en samvetsgrann tolkning av lagen, fritt från ovidkommande påverkan, påtryckningar, hot eller annan inblandning från omgivningen, såväl av direkt eller indirekt art och oavsett orsak,
- vara oberoende såväl i förhållande till samhället som till de parter som berörs av saken,
- inte bara vara fri från olämpliga kontakter med, eller inflytande från, den verkställande eller lagstiftande makten, utan det måste därtill framstå för en förnuftig betraktare att så är fallet,
- vara oberoende i förhållande till sina kollegor inom rättsväsendet i den dömande verksamhet där det åligger domaren att självständigt fatta beslut,

⁴ Commission Resolution 2004/33.

- befrämja och upprätthålla garantier för att rättsliga åligganden fullgörs på ett sätt som säkerställer och förbättrar rättsväsendets oberoende med avseende både på dess organisation och verksamhet, och
- upprätta och understödja en hög standard i utövningen av de dömande uppgifterna, så att allmänhetens förtroende för rättsväsendet förstärks, något som är av grundläggande betydelse för att upprätthålla ett oberoende rättsväsende.

Princip VI

Av den sjätte principen följer att kompetens och omsorgsfullhet är förutsättningar för ett riktigt fullgörande av dömande uppgifter. Under rubriken tillämpning anges angående denna princip bl.a. att en domare ska fullgöra sina rättsliga åligganden effektivt, rättvist och med godtagbar skyndsamhet.

7.3 Riksdagens ombudsmäns ärenden

JO har i ett antal ärenden prövat frågor om domstolschefens ansvar för verksamheten på domstolen. Några exempel på sådana ärenden där det varit fråga om oskäligt långa handläggningstider redovisas nedan.

I ett ärende (JO 1992/93 s. 48) behandlades lagmannens ansvar för långsam handläggning av ett brottmål i tingsrätt som handlagts av en tingsfiskal. Av utredningen framgick att målet hade blivit liggande under flera år utan att någon åtgärd vidtagits som fört målet närmare ett avgörande. JO framhöll nödvändigheten av fungerande rutiner för kontroll av de äldre mål som är under handläggning. Vidare uttalade JO att om lagmannen inte får en tillfredsställande förklaring till att ett äldre mål inte är avgjort, bör han självmant undersöka förhållandena. En sådan tillsyn borde enligt JO kunna medföra att mål, som handläggs av en tingsfiskal och vilkas handläggning erbjuder speciella problem, uppmärksammas och att en diskussion inleds mellan fiskalen och lagmannen om en eventuell omlottning till en mer erfaren domare.

I beslut den 27 juni 2003 (dnr 1479-2002) uttalade JO kritik mot handläggningen av ett tvistemål i tingsrätt. Målets totala handläggningstid i tingsrätten var fem och ett halvt år. Dessutom

hade en fråga om rättegångshinder inte prövats förrän cirka tre år från det att parten framställt yrkande om att målet skulle avskrivas. JO angav i beslutet att den domare som handlagt målet under huvuddelen av tiden i första hand fick hållas ansvarig för dröjsmålet. Emellertid framhöll JO att det var av största vikt att en tingsrätt har fungerande rutiner för kontroll av att mål avgörs inom rimlig tid. Lagmannen har enligt JO det övergripande ansvaret för verksamheten vid tingsrätten. Det får därför enligt JO anses ankomma på denne att självmant, exempelvis genom periodvisa rotelgenomgångar, hålla sig underrättad om förhållandena så att inga mål blir liggande obehandlade under lång tid.

I beslut den 20 januari 2006 (dnr 2732-2004) framförde JO synpunkter på handläggningstiden för sex brottmål i tingsrätt. Målen avgjordes efter mellan sju och ett halvt och elva och ett halvt år. JO konstaterade att handläggningen i det närmaste helt hade avstannat vid flera tillfällen. En av de domare som hade ansvarat för handläggningen av målen anförde att ett av skälen till den långa handläggningstiden var det omfattande förändringsarbete som ägt rum vid tingsrätten. I beslutet anförde JO följande. Det ankommer främst på domstolens chef att vara uppmärksam på att de medarbetare som engageras i förändringsarbete inte under längre tider får svårigheter att på ett fullgott sätt sköta det löpande arbetet. Lagmannen har också ansett att ansvaret ytterst är hennes. Samtidigt bär naturligtvis även en domare som finner sig sakna möjlighet att handlägga målen på sin rotel med erforderlig skyndsamhet ett ansvar för att domstolens ledning får kännedom om detta förhållande. Tingsrätten förtjänade enligt JO allvarlig kritik för bristerna i handläggningen.

I beslut den 23 februari 2007 (dnr 3981-2005) uttalade JO kritik mot handläggningen av fyra tvistemål i tingsrätt. JO konstaterade att det under en tid av fyra år inte hade vidtagits någon åtgärd från tingsrättens sida som drivit målen framåt. För detta förtjänade den handläggande domaren enligt JO allvarlig kritik. Lagmannen hade visserligen löpande hållit sig underrättad om de aktuella målen och deras status. Han hade emellertid under en lång tid låtit nöja sig med besked om att förlikningsförhandlingar pågick. Enligt JO:s mening borde lagmannen för den domare som handlade målen ha påpekat vikten av att förberedelsen drevs framåt och, om så behövts, ha vidtagit organisatoriska åtgärder för att bereda domaren tid att vidta nödvändiga åtgärder.

I beslut den 18 december 2006 (dnr 591-2006) fann JO att handläggningen vid tingsrätt av ett antal tvistemål och ärenden uppvisade allvarliga brister. Det rörde sig om dröjsmål med att inom rimlig tid avgöra mål och ärenden som varit färdigberedda för avgörande eller i övrigt vidta aktiva åtgärder för att föra målens och ärendenas handläggning framåt. För den bristfälliga handläggningen förtjänade den ansvarige domaren enligt JO allvarlig kritik. JO noterade att lagmannen haft god kännedom om arbetsläget på den aktuella roteln och löpande hållit sig underrättad om utvecklingen. Hon hade vidtagit en rad åtgärder med anledning av hennes kännedom om arbetssituationen, bl.a. flera gånger diskuterat arbetssätt och prioritering av mål och ärenden med den handläggande domaren samt erbjudit honom att överlämna mål och ärenden till andra domare när tingsrätten haft tillgång till förstärkningsdomare. JO konstaterade att lagmannen hade vidtagit en rad åtgärder för att komma till rätta med balansläget på den aktuella roteln. Det framstod också enligt JO som att balansläget hade förbättrats. JO uttalade i ärendet inte någon kritik mot lagmannen.

I beslut den 24 januari 2008 (dnr 1677-2006) fann JO att handläggningen vid en tingsrätt av ett stort antal mål och ärenden varit alltför långsam. Bland annat noterade JO 13 dispositiva tvistemål i vilka handläggningstiden uppgick till mellan tre och ett halvt och sex och ett halvt år, 19 ärenden i vilka handläggningstiden uppgick till mellan drygt ett och ett halvt och mer än tre år samt fem brottmål där inga försök att sätta ut målen till huvudförhandling hade gjorts under mer än ett år. I beslutet förde JO ett utförligt resonemang om lagmannens skyldigheter att hålla sig informerad om verksamheten. JO uttalade bl.a. att kontrollen av verksamheten som regel utövas genom att lagmannen, eller i förekommande fall en chefsrådmann, med viss regelbundenhet tillsammans med var och en av domarna i domstolen har s.k. rotelgenomgångar, varvid särskilt äldre mål och ärenden ska uppmärksammas. För att genomgångarna ska få ett reellt innehåll, och lagmannen kunna få en god uppfattning om arbetsläget, måste enligt JO i vart fall handläggningen av de äldre målen respektive ärendena redovisas mera i detalj. Det var enligt JO:s uppfattning naturligt att lagmannen beträffande dessa begärde besked av den ansvarige domaren om varför målet eller ärendet inte kunnat avgöras. Vid en sådan genomgång kunde lagmannen enligt JO knappast undgå att

uppmärksamma sådana mål och ärenden i vilka under lång tid inga åtgärder vidtagits från domstolens sida.

Angående domstolschefens skyldighet att vidta åtgärder – om det saknas en tillfredsställande förklaring till att ett äldre mål eller ärende inte blivit avgjort – anförde JO bl.a. följande. En domstolschef som inte får en tillfredsställande förklaring till att ett mål eller ärende inte avgjorts inom skälig tid kan, och självfallet också bör, utöva sitt chefskap genom att diskutera den uppkomna situationen med den ansvarige domaren. Enligt min uppfattning kan han eller hon därvid också dela med sig av sina erfarenheter och ge domaren råd och vägledning i sådana handläggningsfrågor som kan fordra en lösning. En sådan diskussion kolleger emellan, utan inslag av instruktioner eller anvisningar, bör i de allra flesta situationer kunna bidra till att en lösning uppnås på ett relativt tidigt stadium. Det kan knappast heller ses som ett ingrepp i den enskilde domarens självständighet i den dömande verksamheten om en domstolschef erbjuder en domare tillfällig lättnad i tilldelningen av nya mål eller ärenden. Om ett mål eller ärende inte drivs fram emot ett avgörande inom skälig tid, har domstolschefen inte bara befogenhet utan även skyldighet att ingripa. I en sådan situation måste en domstolschef kunna bestämma att målet eller ärendet fortsättningsvis ska handläggas av annan domare. Ett sådant ingripande kan inte, om det sker på sakliga grunder, anses stå i strid med vare sig principen om domares oberoende eller behovet av att säkerställa domstolens opartiskhet. Ett ingripande av nu behandlat slag bör enligt min mening kunna ske även mot en enskild domares vilja. Det bör dock självfallet föregås av förutsättningslösa och öppna diskussioner om hur den uppkomna situationen kan lösas.

JO konstaterade att lagmannens kontroll av äldre mål och ärenden vid tingsrätten varit bristfällig och under en period obefintlig. Hans passivitet hade enligt JO medfört att grava fel-prioriteringar kunnat fortgå under lång tid utan att åtgärder vidtagits för att komma till rätta med dessa. För detta förtjänade lagmannen enligt JO kritik.

Av beslutet framgår vidare att det är JO:s bestämda uppfattning att bestämmelser om lottning och om möjliga undantag från en slumpvis fördelning, med hänsyn till deras centrala betydelse för tilltron till en opartisk rättskipning, borde ha sin utgångspunkt i bestämmelser i lag. I beslutet angav JO också att ett beslut, som innebär att en domare mot sin vilja fräntas ansvaret för ett mål, till

skillnad mot vad som gäller i dag, bör kunna överklagas för en prövning av om åtgärden varit sakligt grundat.

7.4 Justitiekanslerns ärenden

JK har i ett par ärenden prövat frågan om en domstolschefs administrativa beslut inkräktat på principen om domares självständighet. I JK 1989 s. 70 prövades frågan om "handplockning" av domare till ett särskilt mål. Ärendet gällde en hovrättspresidents beslut att ett uppmärksammat brottmål, Palme-målet, skulle tilldelas viss rotel på viss avdelning och att vissa lagfarna ledamöter skulle delta i avgörandet. JK anförde i sitt beslut att det inte rådde något tvivel om att presidenten hade befogenhet att fatta beslut i frågor som rör fördelning av mål. Även om dessa frågor normalt handlades av hovrättens aktuarie med hjälp av det dataprogram som utarbetats på grundval av arbetsordningens bestämmelser om fördelning av mål kan presidenten, som i egenskap av myndighetschef har ansvaret för handlägningsfrågor i hovrätten och för att effektiviteten i dömandet kan upprätthållas, enligt JK träda in och avgöra dessa administrativa frågor. Så länge besluten i fördelningsfrågorna vilar på objektiva grunder i syfte att tillvarata domstolens samlade resurser på ett effektivt sätt kunde inte, enligt JK:s mening, kritik riktas mot att också faktorer som inte särskilt framhållits i hovrättsinstruktionen eller arbetsordningen tillmäts betydelse. JK:s utredningen gav vid handen att det förelegat skäl av objektiv natur hänförliga till tjänstgöringsförhållanden, arbets-situation och målbelastning att tilldela den aktuella roteln målet. När det gällde frågan om vilka ledamöter som skulle delta ansåg JK att det var självklart att hovrättspresidenten deltog i avgörandet av ett så uppmärksammat mål. Det var vidare enligt JK naturligt att lagmannen och viceordföranden på den aktuella avdelningen deltog i avgörandet. Som fjärde lagfaren ledamot och referent i målet utsågs en av hovrättens adjungerande ledamöter. Eftersom det inte tjänstgjorde någon adjungerad ledamot på den aktuella avdelningen valdes denne bland hovrättens adjungerade ledamöter efter skicklighetskriterier. Sammanfattningsvis fann JK att någon "handplockning" grundad på ovidkommande hänsyn inte hade ägt rum och JK riktade således inte någon kritik mot presidenten.

I JK 1996 s. 59 hemställde ett hovrättsråd om JK:s granskning och bedömning av frågan om hovrättspresidentens åtgärd att frånta

honom uppgiften att vara ledamot och referent i ett brottmål varit tillåten. JK ansåg sig inte ha grund för att påstå att hovrättens åtgärd, som bestod i att frånta domaren ansvaret för hans rotel och placera honom i den s.k. poolen, hade samband med omständigheterna i det aktuella målet. I stället utgick JK från att åtgärderna uteslutande grundats på den kritik som framförts mot domarens sätt att fullgöra sina arbetsuppgifter. JK övergick sedan till att pröva om de åtgärder som vidtagits var förenliga med RF:s regler till skydd för de ordinarie domarnas rättsställning och anförde följande. I den garanti som en ordinarie domare har mot att bli skild från sin tjänst i annan ordning än den som ges i lag måste enligt min mening inrymmas mer än den formella behörigheten att tjänstgöra som domare och komma i åtnjutande av de därmed förenade ekonomiska förmånerna. Däri måste rimligen även innefattas en rätt att – utan risk för andra sanktioner än de som är föreskrivna i lag – få utöva de arbetsuppgifter som är förenade med tjänsten. Mot bakgrund av den ståndpunkten som jag nu redovisat gör jag den bedömningen att hovrättens åtgärd att tvångsvis genom ett administrativt beslut omplacera domaren från att vara indelad till tjänstgöring på en avdelning med ansvar för en rotel till att tjänstgöra i en s.k. pool utan eget rotelansvar inte synes stå i överensstämmelse med bestämmelsen i 11 kap. 5 § RF.

7.5 Tidigare utredningar

7.5.1 1993 års domarutredning

1993 års domarutredning diskuterade i sitt betänkande *Domaren i Sverige inför framtiden* (SOU 1994:99) frågan om domstolschefens ansvar för den administrativa styrningen av domstolen. När det gällde ledningsansvaret ansåg utredningen att i detta främst borde ligga att målen, väl förberedda, snabbt skulle komma till prövning och avgörande i domstolen. Utredningen ansåg inte att en ordning med en chefsdomare som leder och övervakar arbetet i domstolen skulle inrymma något hot mot den enskilde domarens självständighet i dömandet.

Principerna för tilldelning och omfördelning av mål borde enligt utredningen ha sin utgångspunkt i lag. Huvudregeln borde vara ett slumpsystem, dvs. lottning, kombinerat med ett utrymme för specialdestinering enligt vissa kriterier. Denna ordning måste dock

enligt utredningen även inrymma en möjlighet att omfördela mål, införa lottningsstopp etc. enligt vissa angivna sakliga förutsättningar.⁵

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser som yttrade sig i fråga om chefsrollen ansåg att domstolarna behövde chefsdomare som har ansvaret för administrationen.⁶ Det påpekades dock från några håll att den administrativa styrningen av en domstol på grund av domarnas självständighet är annorlunda än den som gäller i andra organisationer. Ett par remissinstanser ansåg att ett kraftfullt administrativt ledarskap av det slag som utredningen hade beskrivit skulle kunna utgöra ett hot mot domarnas självständighet. *Varbergs tingsrätt* anförde att det var svårt att förstå hur utredningen kunde finna att det med en chefsdomare som leder och övervakar arbetet i domstolen inte skulle inrymmas något hot mot den enskilde domarens självständighet. Det förhöll sig enligt tingsrättens mening tvärtom, såvida ledningen och övervakningen inte begränsas till det administrativa området. Dit hörde dock enligt tingsrättens mening domstolschefens övergripande ledning av verksamheten i så måtto att han eller hon måste ingripa om arbetet på någon rotel inte flyter som det ska eller vid ledighet eller annat förfall. Detta skulle enligt tingsrätten dock ske enligt i förväg fastlagda former.

Två remissinstanser underströk att det inte är chefsdomarens, utan den enskilde domarens ansvar att se till att målen på en rotel kommer till avgörande.

Större delen av de remissinstanser som yttrade sig i frågan om fördelning av mål instämde i utredningens överväganden. *Svea hovrätt* framhöll att det var viktigt att den möjlighet för domstolschefen att omfördela mål, som brukar finnas inskriven i domstolarnas arbetsordningar, inte tas bort. *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasatte om det från praktiska utgångspunkter verkligen är lämpligt att lagreglera sådana frågor som måltilldelning, omfördelning av mål etc. Ett lagbundet system kunde enligt kammarrätten visserligen upplevas som stabilt men kan också bli onödigt stelt. *Eksjö tingsrätt* anförde att det inte är möjligt att utan stora

⁵ SOU 1994:99 s. 296 ff.

⁶ Ds 1995:17 del B s. 815 ff.

svårigheter och risk för omfattande byråkrati slå fast sådana principer i lag eller förordning. Det måste alltid finnas ett utrymme för ett kraftfullt administrativt ledarskap. Inom ramen för detta ledarskap måste det finnas utrymme för smidig hantering. En sådan får enligt tingsrätten inte hindras av alltför stela regler i en författning.

Sollentuna tingsrätt anförde att ett målfördelningssystem måste som utredningen anger förses med möjligheter för domstolschefen att omfördela mål inom ramen för sin befogenhet att leda och fördela arbetet i domstolen. Normalfallet är att chefen tillfälligt stoppar tilldelningen av mål till en särskilt hårt belastad domare. Chefen måste också kunna stoppa tilldelningen av mål till en domare som tillfälligt inte fungerar väl, även i strid mot denne domares vilja. En svårare fråga är om chefen på grund av klagomål eller liknande kan ta ifrån en domare ett mål som han redan har tilldelats. Frågan måste enligt tingsrätten besvaras nekande.

Högsta domstolen anförde i sitt remissvar följande. Fördelningen av mål bland domarna vid en domstol kan ses som en väsentligen administrativ uppgift men har också viktiga rättssäkerhetsaspekter. I andra länder, där man till följd av historiska erfarenheter ansett sig böra skapa särskilda garantier för domstolarnas oavhängighet och opartiskhet, fäster man ofta stor vikt vid att mål fördelas bland domarna enligt fasta, i förväg fastslagna principer och vid att diskretionära in casu-beslut undviks. En ordning, enligt vilken det är möjligt att fatta ett administrativt beslut om att en viss domare ska döma i ett visst redan anhängigt mål, anser man i dessa länder skapa risker för en styrning av den dömande verksamheten som är oförenlig med rättsstatliga principer. I Sverige har risker av här angivet slag tillmätts mindre vikt, låt vara att kritik ibland har framförts mot det sätt på vilket domare utsetts att döma i vissa uppmärksammade mål. Emellertid finns även hos oss anledning – inte minst för att stärka förtroende för rättskipningen – att ha så fasta regler som möjligt för fördelning av målen och att undvika att ett redan anhängigt mål genom administrativt beslut överlämnas till en viss domare, eftersom misstankar kan uppkomma om att ovidkommande hänsyn ligger bakom beslutet.

7.5.2 Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare

Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare överlämnade i december 2000 betänkandet *Domar-utnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99). Kommitténs uppdrag bestod i att göra en översyn av dels domstolschefens roll, dels förfarandet vid utnämning av högre domare.

När det gällde frågan om ledningsansvaret och gränsdragningen mot domarens självständighet anförde kommittén följande. Självständigheten medför en inskränkning i chefskapet när domaren befattar sig med ett enskilt mål. Över den rättsliga handläggningen och i avgörandet råder domaren självständigt. Intill gränsen för självständigheten i dömandet är emellertid domaren underkastad lydnadsplikt i förhållande till domstolschefen och domstolens ledning. Denna gräns är dock inte alltigenom klar. En utgångspunkt för bedömningen av dessa gränsdragningsfrågor bör vara att området för domstolschefens möjligheter att agera och ingripa med hänsyn till domarnas självständighet i vart fall inte är mindre än motsvarande utrymme för JK och JO.

Kommittén redovisade under ett antal rubriker hur den såg på domstolschefens möjligheter att agera i olika konkreta fall och vilka begränsningar som därvid fanns. Angående frågan om fördelning av arbetsuppgifter anförde kommittén följande. Oavsett hur principerna för fördelning av mål ser ut i detalj är det viktigt att fördelningen i grunden sker slumpmässigt med möjlighet till justering i efterhand på sakliga och på förhand bestämda grunder. Ur ett medborgarperspektiv får det inte finnas minsta misstanke om att fördelningen inte sker på sakliga grunder. Ordningen ska vara förutsebar och det ska i förväg kunna gå att se vilka principer som gäller. Kravet på sakliga grunder medför att en domare inte utan godtagbara skäl kan bli fråntagen eller på eget initiativ bli av med mål som denne fått sig tilldelat.

Under rubriken beredning och avgörande av mål anförde kommittén bl.a. följande. Domstolschefen har ett övergripande ansvar för att mål blir avgjorda i tid. Domstolschefen är skyldig att skaffa sig information om arbetsläget och självant undersöka förhållandena om en tillfredsställande förklaring inte ges till att ett äldre mål inte har avgjorts. På domstolschefen åvilar ett ansvar att se till att domstolen är så organiserad att resurserna tas till vara på bästa sätt. Det kan leda till att mål behöver omfördelas eller att nya

mål inte bör tilldelas en viss domare under en bestämd period. Sådana åtgärder och ingripanden har domstolchefen inte endast befogenhet utan även i vissa fall skyldighet att göra.

Kommittén anförde vidare att en domstolchef som har objektivt godtagbara skäl således bör ha möjlighet att omfördela mål även mot en domares vilja. Det är emellertid en känslig fråga och domstolchefen bör ha mycket goda skäl för ett sådant beslut som givetvis också bör ha föregåtts av förutsättningslösa och öppna diskussioner med vederbörande domare om hur problemen kan lösas. Det synes emellertid inte lämpligt att domstolchefen griper in i handläggningen genom att t.ex. sätta ut målet till förhandling och sedan "tvinga" domaren att hålla förhandlingen och avgöra målet. En domare får givetvis aldrig avgöra ett mål som denne inte anser vara tillräckligt förberett för avgörande. Dessutom kan domaren ha andra uppfattningar om prioriteringar än vad domstolchefen har. Lämpligare är att målet omfördelas till annan domare för fortsatt handläggning.

Kommittén föreslog också att det borde införas en möjlighet för den enskilde domaren att överklaga ett administrativt ledningsbeslut som domaren menar kränker hans eller hennes självständiga ställning i dömandet (se vidare avsnitt 8.3.3).

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser ställde sig bakom kommitténs slutsats att domaren intill gränsen för självständigheten i dömandet är underkastad lydnadsplikt i förhållande till domstolchefen och domstolens ledning men att denna gräns inte är alltigenom klar. *Hovrätten för Västra Sverige* anförde att det knappast är möjligt att dra en klarare gräns i det angivna avseendet än vad kommittén gjort och ifrågasatte om det fanns något egentligt behov av att göra det. Enligt hovrättens erfarenheter var det i praktiken sällan förenat med några beaktansvärda svårigheter att skilja mellan å ena sidan domstolchefens möjligheter – och inte minst skyldigheter – att agera som chef och å andra sidan domarens självständighet i den dömande verksamheten. I sista hand handlar detta i stor utsträckning om att göra en avvägning mellan de angivna intressena där också lämplighetsaspekter måste beaktas. Hovrätten underströk att det naturligtvis är av största vikt att domstolchefen

hanterar dessa frågor med omdöme och är lyhörd för den enskilde domarens synpunkter.

Kammarrätten i Stockholm anförde att en domstolschef måste kunna agera för en ökad satsning på vissa speciella måltyper och att en avdelningschef måste ha rätt att genomföra olika om-disponeringar mellan avdelningens rotlar. Det väsentliga var enligt kammarrätten att åtgärderna vilar på objektiva grunder såsom att förbättra balansläget i domstolen eller att åstadkomma en jämnare arbetsbelastning mellan avdelningens rotlar. Kammarrätten föreställde sig att det för den rättssökande allmänheten är av mindre intresse vem eller vilka som avgör det egna målet. Bortsett från att en klagande naturligtvis vill ha bifall till sin talan torde önskemålet om en rimlig snabbhet ligga högt upp på önskelistan. Man kunde således enligt kammarrätten med fullt fog hävda att hänsynen till de enskilda med tyngd talar för en effektivitetsbefrämjande styrning, alltifrån domstolens chef till vederbörande domares närmaste chef. Kammarrätten kunde inte påminna sig något fall där sakligt sett omotiverade ingripanden skett från vare sig domstols- eller avdelningschef.

Kammarrätten i Sundsvall ifrågasatte om en domstolschef ska kunna flytta ett mål, som lottats på en domare, utan dennes samtycke. Om vederbörande inte vill överlämna målet utan hävdar att hans självständighet som domare kräver att han avgör målet bör situationen kunna lösas på annat sätt än genom tvångsvis omfördelning, förslagsvis så att domaren bereds lättnad i arbetsbördan genom begränsad inlottning av nya mål eller tillförande av ytterligare resurser till roteln.

Stockholms tingsrätt, avdelning 4, anförde följande. Att en domares självständighet kränks av en domstolschef lär inte vara särskilt ofta förekommande. Det sätts därför i fråga om det över huvud taget är något problem. Sådana frågor löses normalt genom att den, som anser sin självständighet kränkt, diskuterar saken med sin chef och att han eller hon och chefen sedan tillsammans klarar ut problemet. Om domaren efter en sådan diskussion fortfarande anser att hans eller hennes oberoende har trätts för när genom chefens handlande, kan han eller hon anmäla saken till JK eller JO. Om JK eller JO vid sin granskning av ett sådant ärende kommer fram till att en domares självständighet kränkts, måste utgångspunkten vara att domstolchefen rättar sig efter ett sådant uttalande.

Kristianstads tingsrätt och Sveriges domareförbund anförde att det endast i mycket speciella undantagsfall bör förekomma att ett mål

omfördelas, och ifrågasatte starkt om det kan ske utan samtycke från vederbörande domare. Självständigheten krävde nämligen enligt dessa remissinstanser att den domare som inlett handläggningen av ett mål också slutför denna.

8 Domstolschefens skyldighet och möjlighet att agera vid långsam handläggning

Mot bakgrund av redogörelsen i kapitel 7 för utredningen i detta kapitel en diskussion om domstolschefens skyldighet och möjlighet att agera när enskilda mål och ärenden handlagts långsamt. Avslutningsvis överväger utredningen om det finns skäl att dels utvidga domstolschefens befogenheter, dels införa bestämmelser om omfördelning av mål och ärenden.

8.1 Några utgångspunkter

Utredningen drog i kapitel 6 slutsatsen att handläggningen av mål och ärenden i alltför många fall inte uppfyller, eller riskerar att inte uppfylla, kravet på domstolsprövning inom skälig tid. Frågan är vilken skyldighet respektive möjlighet domstolschefen i dessa fall har att vidta åtgärder. I diskussionen förutsätts att det är en annan domare än domstolschefen som är ansvarig för handläggningen av det aktuella målet eller ärendet.

Aktiv administrativ styrning är ett viktigt verktyg i strävan efter att mål och ärenden så långt som möjligt ska avgöras inom skälig tid. Genom olika åtgärder kan vissa dröjsmål förebyggas och avhjälpas. Om det råder osäkerhet om domstolschefens ansvar och befogenheter, finns det risk för att en aktiv styrning uteblir. Det måste därför, så långt som möjligt, klarläggas vad domstolschefen är skyldig att, respektive får, göra vid långsam handläggning. Att fastställa gränserna för domstolschefens ansvar och befogenheter är emellertid inte helt enkelt. Utredningen har haft möjlighet att inhämta synpunkter från ett stort antal domstolschefer och andra domare om var gränserna går. Dessa domare har redovisat ett flertal

olika uppfattningar. En orsak till det kan vara att frågeställningen innehåller ett flertal aspekter. De olika uppfattningarna visar emellertid att gränserna inte är helt tydliga. Frågan hur långt domstolschefens skyldighet och möjlighet sträcker sig kommer dessutom sällan under rättslig prövning. Säkra svar är därför svåra att ge. Utredningen gör emellertid i detta kapitel ett försök att klargöra gränsdragningen.

8.2 Domstolschefens skyldighet att agera vid långsam handläggning

Bedömning: Domstolschefen är skyldig att vidta de möjliga åtgärder som kan förväntas förhindra eller avhjälpa ett oskäligt dröjsmål i handläggningen.

8.2.1 Skyldighet att avhjälpa dröjsmål

Domstolschefens skyldighet att agera vid långsam handläggning följer av ett antal bestämmelser i domstolarnas instruktioner. Han eller hon ska enligt bestämmelserna se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. I det sistnämnda kravet ligger att domstolens mål och ärenden blir avgjorda inom rimlig tid.¹

Före den 1 januari 2008 hänvisade domstolarnas instruktioner till en bestämmelse i 7 § andra stycket 3 i den numera upphävda verksförordningen (1995:1322). Bestämmelsen angav att myndighetens chef fortlöpande skulle följa upp myndighetens verksamhet och vidta de åtgärder som behövdes. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i den myndighetsförordning (2007:515) som har ersatt verksförordningen eller i domstolarnas instruktioner. Mot bakgrund av kravet i domstolarnas instruktioner på att domstolschefen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt, måste han eller hon ändå alltjämt anses ha en skyldighet att fortlöpande följa upp domstolens verksamhet och vidta de åtgärder som behövs. De vidtagna författningsändringarna har således enligt utredningens uppfattning inte inneburit att omfattningen av domstolschefens ansvar har minskat.

¹ Jfr SOU 2004:23 s. 267.

Domstolschefens ansvar – såsom det kommer till uttryck i domstolarnas instruktioner – är alltså mycket omfattande. Så länge det föreligger ett behov av åtgärder, finns det egentligen ingenting som begränsar domstolschefens skyldighet att agera vid långsam handläggning. Utredningen behandlar situationer där det föreligger en allvarlig risk för att ett enskilt mål inte kan avgöras inom rimlig tid. I dessa fall torde det vara lätt att konstatera att det föreligger ett behov av åtgärder.

Av instruktionerna följer visserligen att det för varje mål och ärende vid varje tidpunkt ska finnas *en* ansvarig domare. Att den domaren är primärt ansvarig för att mål och ärenden avgörs inom rimlig tid framgår bl.a. av beslut från JO. Den enskilde domarens primära ansvar utesluter emellertid inte att domstolschefen skulle vara skyldig att vidta åtgärder vid långsam handläggning. Domstolschefens ansvar kan dock sägas vara mer övergripande.

Frågan hur långt domstolschefens övergripande ansvar sträcker sig har såvitt utredningen känner till inte varit föremål för prövning i domstol. Däremot har JO i flera tillsynsärenden, som redovisats i avsnitt 7.3, haft anledning att uttala sig om domstolschefens ansvar för att mål och ärenden avgörs inom rimlig tid. I flertalet av dessa ärenden har frågan om skyldighetens omfattning dock inte ställs på sin spets.

Av JO:s uttalanden framgår emellertid tydligt att domstolschefen är skyldig att hålla sig informerad om de äldre mål som är under handläggning. I flera beslut anges vidare att, om ett mål blir liggande under en längre period utan att åtgärder vidtas som driver handläggningen framåt, domstolschefen måste uppmärksamma och påpeka detta. Utredningen tolkar vidare JO:s praxis som att om ett påpekande om nödvändigheten att prioritera målet inte är tillräckligt för att åstadkomma ett avgörande inom rimlig tid, domstolschefen är skyldig att vidta behövliga åtgärder (se i synnerhet JO:s beslut den 24 januari 2008 [dnr 1677-2006]).

Utifrån vad som redovisats ovan kan det konstateras att domstolschefens ansvar är mycket omfattande. Någon författningsreglerad begränsning i ansvaret finns inte. Inte heller JO:s praxis ger uttryck för någon begränsning i detta avseende. För att det ska föreligga en skyldighet, måste det emellertid enligt utredningens bedömning föreligga en *möjlighet* för domstolschefen att avhjälpa den oskäligen förseningen. Något ansvar kan inte utkrävas, om domstolschefen inte hade kunnat vidta någon åtgärd som förhindrat

eller avhjälpit dröjsmålet.² Det finns, bl.a. till följd av principen om domarens självständighet eller brist på resurser, begränsningar i domstolschefens möjlighet att påverka verksamheten (avsnitt 8.3 och 8.4). Utredningen behandlar emellertid situationer där det föreligger en allvarlig risk för att ett enskilt mål inte kan avgöras inom rimlig tid. I dessa fall torde det trots dessa begränsningar så gott som alltid finnas någon åtgärd som är möjlig att vidta och som kan förväntas påskynda handläggningen. Om det i absoluta undantagsfall p.g.a. ett synnerligen ansträngt arbetsläge inte skulle vara möjligt att vidta några sådana åtgärder, bör domstolschefen i vart fall vara skyldig att påtala behovet av ytterligare resurser för anslagsförmedlande organ.

8.2.2 Skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd

Utöver åtgärder som syftar till att påskynda handläggningen av ett mål, har domstolschefen en skyldighet att överväga om en anmälan till Statens ansvarsnämnd bör göras i anledning av den långsamma handläggningen. Domare är underkastade ett straffrättsligt ansvar för sina åtgärder i tjänsten, främst till följd av regeln om tjänstefel (20 kap. 1 § första stycket BrB). Med undantag av justitieråd och regeringsråd är samtliga domare dessutom underkastade ett disciplinärt ansvar för tjänsteförseelse (3 § andra stycket och 14 § första stycket lagen [1994:260] om offentlig anställning). Det straffrättsliga och det disciplinära ansvaret omfattar inte endast felaktiga beslut. Ansvaret omfattar också underlåtenhet att fatta beslut, dvs. ytterlighetsfall av långsam handläggning. I sådana situationer har domstolschefen en skyldighet att göra en anmälan till Statens ansvarsnämnd (15 § anställningsförfordningen [1994:373]).

JO har i ett beslut (JO 1998/99 s. 37) behandlat domstolschefens skyldighet att göra en anmälan till Statens ansvarsnämnd när det uppkommit en fråga om åtalsanmälan eller disciplinansvar som rör en domare. Av beslutet framgår att skyldigheten att göra en anmälan omfattar också domares fel och försummelser vid fullgörande av deras dömande och rättstillämpande uppgifter. Oavsett på vilket sätt domstolschefen fått kännedom om omständigheter som ger anledning till misstanke om att någon gjort sig skyldig till tjänstefel eller disciplinförseelse, är han eller hon skyldig att pröva om anmälan till Statens ansvarsnämnd ska göras. I

² Jfr Strahl, Ivar, *Allmän straffrätt i vad angår brotten*, 1976, s. 292 ff.

fråga om disciplinförseelser uttalade JO, när det är fråga om fel i myndighetsutövning, att anmälan bör göras så snart domstolschefen har en rimligt välgrundad anledning att anta att felet kan föranleda disciplinpåföljd. JO motiverade detta med vikten av att ansvarssystemet fungerar på ett sådant sätt, att det bidrar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga verksamhet som innefattar myndighetsutövning.

8.2.3 Ansvarsutkrävande

En angränsande fråga är vad som händer om domstolschefen inte fullgör sin skyldighet att vidta åtgärder vid långsam handläggning. Domstolschefen har ett straffrättsligt ansvar, ett disciplinansvar och ett skadeståndsansvar. Det straffrättsliga ansvaret regleras i 20 kap. 1 § BrB och avser tjänstefel. Som ett komplement till det straffrättsliga ansvaret finns bestämmelser om disciplinansvar i lagen om offentlig anställning. Skadeståndsansvaret för domstolschefen är, liksom för övriga anställda i offentlig verksamhet, mycket begränsat. Han eller hon kan drabbas av skadeståndsansvar endast om synnerliga skäl föreligger (4 kap. 1 § SkL). Som tidigare nämnts har frågan om ansvarsutkrävande av domstolschef på grund av underlåtenhet att vidta åtgärder såvitt utredningen känner till ännu inte prövats.

8.3 Betydelsen av domarens självständighet

Bedömning: Principen om domarens självständighet ger ett skydd mot åtgärder från domstolschefen som syftar till att påverka innehållet i, underlaget eller formen för ett avgörande eller domarens tillämpning av processreglerna.

8.3.1 Det fredade området

Domstolschefens möjligheter att påverka verksamheten är i viss mån begränsad i jämförelse med andra myndighetschefer. Han eller hon ska i den administrativa styrningen iakttä den enskilde domarens självständighet i dömande och rättstillämpande uppgifter. Kravet på en oavhängig rättskipning ställs upp för att till-

försäkra medborgarnas rättigheter i en rättsstat. Det är således ett viktigt medborgarintresse att principen om domarnas självständighet upprätthålls.

Frågan om en åtgärd kränker den enskilde domarens självständighet ställs i praktiken sällan på sin spets. Skälet till det är att aktuella åtgärder regelmässigt vidtas i samförstånd. En samförståndslösning är naturligtvis alltid att föredra, inte minst för att uppnå effektivitet. Sådana lösningar bör i normalfallet inte heller vara svåra att finna. Domstolschefen och den enskilde domare som påverkas av åtgärden har ett gemensamt intresse av att mål blir avgjorda inom rimlig tid. Diskussioner, vägledning, råd, stöd och lyhördhet bör kunna leda långt. Det gäller särskilt om sådana åtgärder tillhandahålls tidigt och kontinuerligt.

Utredningen har emellertid sett det som sin uppgift att försöka tydliggöra den principiella gränsen för domstolschefens möjlighet att ingripa vid långsam handläggning. Det bör dock poängteras att vad som är möjligt att göra inte behöver sammanfalla med vad som utgör ett gott ledarskap. Om ett gott ledarskap utövas, borde aktuella problem sällan uppstå. Allt står att vinna på att hos de berörda domarna förankra de beslut domstolschefen fattar inom ramen för den administrativa styrningen av domstolen.

Kommittén om domstolschefens roll och utnämning av högre domare diskuterade i betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99) ingående gränsdragningen mot domarens självständighet i den dömande verksamheten. Kommitténs slutsats var att domaren självständigt råder över den rättsliga handläggningen och rättens avgörande, men att han eller hon intill gränsen för självständigheten är underkastad lydnadsplikt i förhållande till domstolschefen (s. 261). Utredningen har inte någon annan mening i saken. För att kunna fastställa vad domstolschefen får göra vid dröjsmål i handläggningen behöver emellertid skyddssfären för domarens självständighet närmare avhandlas.

Domarens självständighet är ett oeftergivligt krav i en rättsstat och ska säkerställa att domaren inte tar otillbörlig hänsyn i dömandet. Domaren ska kunna handlägga målen fritt och självständigt, utan att stå i något beroendeförhållande till eller bli påverkad av någon annan på ett otillbörligt sätt. Principen är viktig redan vid dagens ordnade samhällsförhållanden men blir än viktigare vid krislägen av olika slag. Farhågor om eventuella framtida problem får emellertid inte tränga undan dagens behov av effektivt resursutnyttjande alltför mycket.

Om den enskilde domarens självständighet vore det enda beaktansvärda intresset, skulle en omfattande skyddsreglering kunna införas. Förbud mot vissa typer av administrativa åtgärder skulle kunna uppställas, om det fanns någon risk för att de kunde komma att kränka självständigheten. En alltför vid skyddsreglering skulle emellertid leda till stor byråkrati och förhindra ett effektivt utnyttjande av begränsade resurser. Regleringen skulle kunna leda till att andra för medborgarna viktiga rättssäkerhetsgarantier, t.ex. rätten till ett avgörande inom rimlig tid, inte kunde upprätthållas. De internationella dokument som behandlar principen om domarens självständighet uppmärksammar också behovet av effektiv hantering av mål och ärenden. Det sagda leder till slutsatsen att avvägningar mot andra intressen måste göras i samband med att skyddsregler uppställs till värn för den enskilde domarens självständighet. Däremot måste naturligtvis det konstitutionella kravet på en oavhängig rättskipning i varje enskilt fall iakttas och respekteras fullt ut.

Självständigheten innebär inte att domaren är skyddad från administrativ styrning. Det måste, såsom angavs i betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99), finnas möjlighet att med ledning och administrativ styrning påverka den domare som inte arbetar optimalt (s. 264). Det är endast i dömandet och vid utförandet av rättstillämpande uppgifter som domaren är självständig. Därför blir gränsen för vad som utgör dömande och rättstillämpande uppgifter avgörande för principens räckvidd. Några förarbetsuttalanden till RF som tydliggör gränsdragningen mellan domarens självständighet i dömandet och lydnadsplikten i administrativa frågor finns inte. Fredat område är i vart fall innehållet i avgörandet och den enskilde domarens tillämpning av processreglerna. Till det fredade området hör enligt utredningens uppfattning även underlaget för och formen för avgörandet. Den enskilde domaren måste själv få avgöra t.ex. om det behövs syn eller huvudförhandling. Domstolschefen kan enligt utredningens uppfattning således inte ingripa på grund av att han eller hon anser att en viss handlägningsåtgärd i sig fördröjer ett avgörande. Däremot utgör naturligtvis inte det förhållandet att vissa handlägningsåtgärder kvarstår innan målet kan avgöras något hinder mot ett ingripande. Syftet med aktuella åtgärder är just att påskynda den fortsatta handläggningen.

Flertalet av de åtgärder som redovisas i det följande avsnittet kan normalt inte anses kränka domarens självständighet. Det är

emellertid inte möjligt att säga att en viss åtgärd till sin karaktär är sådan att den aldrig eller alltid kränker självständigheten. Avgörande är enligt utredningens uppfattning i stället *syftet med åtgärden*. En åtgärd, t.ex. omfördelning av ett mål, som vidtas för att åstadkomma eller förhindra en viss utgång i målet är naturligtvis alltid en kränkning av självständigheten. Motiveras däremot omfördelningsbeslutet uteslutande av intresset att avhjälpa ett dröjsmål i handläggningen, föreligger ingen kränkningssituation.

En svårighet i sammanhanget är att skäl som inte är objektiva skulle kunna döljas bakom andra, till synes, sakliga skäl. För utredningen framstår det i och för sig som främmande att en domstolschef i dag skulle ha dolda och osakliga motiv för en administrativ åtgärd. Risken för att en domstolschef i en annan samhällssituation styrs av andra motiv måste dock beaktas. Det är därför viktigt att motiven för åtgärden kan granskas i efterhand. Vid en sådan granskning måste sakliga skäl för den administrativa åtgärden kunna presenteras. Utredningen återkommer till vad som ligger i detta krav i avsnitt 8.4.5.

8.3.2 Betydelsen av domstolschefens egen självständighet

Eftersom domstolschefen åtnjuter samma självständighet som andra domare, har det ibland hävdats att det inte kan anses vara lika betänkligt från självständighetssynpunkt när domstolschefen ingriper som om representanter för den verkställande makten skulle ingripa (se t.ex. SOU 2000:99 s. 263). Självständigheten innebär i och för sig frihet från och skydd mot påverkan främst från andra statsmakter (jfr t.ex. ordalydelsen i 11 kap. 2 § RF). Å andra sidan måste enligt utredningens uppfattning domstolschefens olika roller i detta sammanhang hållas isär. I dömandet och vid rättstillämpningen är naturligtvis domstolschefen självständig på samma sätt som alla andra domare. Principen om domarens självständighet omfattar emellertid inte domstolschefens administrativa styrning av domstolen. Vid denna styrning har domstolschefen att fullgöra de mål som riksdagen och regeringen ställer upp. Det kan vidare hävdas att ett orättfärdigt ingripande från någon som domaren står i en nära arbetsrelation till och som även framöver ska leda arbetet på domstolen, kan vara nog så känsligt. Utredningen anser därför från principiell synpunkt att domstolschefens självständighet inte

kan åberopas som ett skydd för kränkningar av den enskilde domarens självständighet.

8.3.3 Granskning eller överprövning av administrativa ledningsbeslut som kan ha kränkt den enskilde domarens självständighet

En viktig fråga är vilka skyddsmekanismer som behövs för att säkra saklighet och objektivitet i domstolschefens administrativa styrning och hur den enskilde domaren ur ett medborgarperspektiv ska garanteras stå fri från otillbörlig påverkan. I betänkandet *Domarutnämningar och domstolsledning* (SOU 2000:99) föreslogs att det borde införas en möjlighet för den enskilde domaren att överklaga ett administrativt ledningsbeslut som domaren menar kränker hans eller hennes självständiga ställning i dömandet (se även JO:s beslut den 24 januari 2008 [dnr 1677-2006] som behandlats i avsnitt 7.3). Detta förslag har inte lett till lagstiftning.

Ett mindre långtgående alternativ är att införa en möjlighet för den enskilde domaren att hänskjuta frågan om ett visst administrativt beslut kränker hans eller hennes självständighet till domstolens kollegium, plenum eller ledningsgrupp. Det skulle inte vara fråga om någon överprövning av domstolschefens beslut. Uttalandet skulle endast bli rådgivande. Det är dock rimligt att förvänta sig att en domstolschef skulle avstå från åtgärder som kollegiet, plenum eller ledningsgruppen ansåg kränkte den enskilde domarens självständighet.

Enligt utredningens bedömning är det emellertid tveksamt om det finns ett behov av någon klagov- eller hänskjutanderätt för den enskilde domaren i självständighetsrelaterade frågor. Konflikter av förevarande natur är mycket ovanliga. En klagov- eller hänskjutanderätt riskerar dessutom att få negativa följder för effektiviteten i domstolsledningen, utan någon mer påtaglig positiv effekt för medborgarna.

Ett skydd mot beslut som kränker självständigheten finns redan i dag genom JK:s och JO:s tillsyn. Part, domare eller annan som anser att domstolschefens administrativa beslut kränker den enskilde domarens självständighet, har möjlighet att anmäla det till JK eller JO. Även om det inte är särskilt vanligt har JK i ett par ärenden prövat frågor om domstolschefs administrativa beslut stått i strid med den enskilde domarens självständighet (avsnitt 7.4). JK

och JO kan i och för sig inte ändra ett administrativt beslut som domstolschefen fattat. Om JK eller JO vid sin granskning kommer fram till att en domares självständighet har kränkts, måste utgångspunkten emellertid vara att domstolschefen rättar sig efter ett sådant uttalande. Utredningen bedömer därför att det genom JK:s och JO:s externa granskning finns ett rimligt skydd mot administrativa ledningsbeslut som kränker den enskilde domarens självständighet. Genom möjligheten till sådan granskning uppnås öppenhet som ger skydd mot övergrepp. Härigenom värnas de intressen som domarens självständighet ska tillgodose. Något skäl att ytterligare överväga denna fråga finns därför inte.

8.4 Domstolschefens möjlighet att agera vid långsam handläggning

Bedömning: Domstolschefen har vid långsam handläggning, med beaktande av domarens självständighet, möjlighet att bestämma vilka mål som ska ges prioritet, omfördela personalresurser, förändra tilldelningen av mål till viss enhet, omfördela mål och vidta mer permanenta organisatoriska förändringar.

Om det finns anledning att tro att ett beslut kan bli ifrågasatt, bör skälen för beslutet dokumenteras.

Domstolschefens möjligheter att vidta åtgärder vid långsam handläggning följer av att hon eller han är administrativ chef på domstolen och beslutsfattare i administrativa ärenden. I egenskap av administrativ chef har domstolschefen arbetsledningsrätt. Det är domstolschefen som primärt avgör hur långt denna rätt sträcker sig. Ett arbetsledningsbeslut kan dock bli föremål för efterföljande kontroll av JK och JO. Den enskilde domaren måste emellertid – så långt som deras arbetsskyldighet sträcker sig – följa beslutet.

8.4.1 Prioritering av visst mål

I arbetsledningsrätten ingår enligt utredningens uppfattning en möjlighet att bestämma vilka mål och ärenden som ska ges prioritet före andra mål och ärenden. Domstolschefen kan således beordra

en domare att prioritera ett visst mål på grund av att det blivit eller riskerar att bli för gammalt. Han eller hon kan också ge direktiv om att målet ska vara avgjort vid en viss tidpunkt. För att den enskilde domaren ska ha en skyldighet att följa ett sådant arbetsledningsbeslut måste han eller hon naturligtvis, med hänsyn tagen till de handläggningsåtgärder som kvarstår och domarens övriga arbetsuppgifter, ha en faktisk möjlighet att göra det. Det kan innebära att domstolschefen måste vidta även andra åtgärder för att möjliggöra för den enskilde domaren att fullgöra arbetsledningsbeslutet. Naturligtvis får en domare genom ett beslut av nu diskuterat slag aldrig tvingas att avgöra ett mål som han eller hon anser vara otillräckligt förberett för avgörande. Det förhållandet att den enskilde domaren kan ha en annan uppfattning om prioriteringar än vad domstolschefen har, saknar dock enligt utredningens bedömning betydelse i detta sammanhang.

8.4.2 Resursfördelning

Domstolschefen råder över fördelningen av domstolens resurser. För de frågor utredningen har att behandla är det främst personalresurserna som är av intresse. Dröjsmål i handläggningen av ett eller flera mål kan föranleda behov av omfördelning av personalresurserna, t.ex. genom att aktuell enhet får förstärkning i form av ytterligare notarie, beredningsjurist eller domare. Utredningen bedömer att ett beslut av nu diskuterat slag inte kan kränka den enskilde domarens självständighet. En annan sak är att ytterligare resurser inte alltid finns att tillgå.

8.4.3 Fördelning och omfördelning av mål

Domstolschefen har i egenskap av administrativ chef befogenhet att fördela arbetet på domstolen. Grunderna för fördelning av arbetsuppgifterna ska framgå av domstolens arbetsordning. Enligt instruktionen för tingsrätt och länsrätt får dock domstolschefen, om det finns särskilda skäl, besluta om tillfälliga avvikelser från vad som angetts i arbetsordningen. Motsvarande bestämmelse finns i hovrätternas och kammarrätternas arbetsordningar. Enligt utredningens bedömning kan långsam handläggning utgöra ett sådant

särskilt skäl som kan föranleda en tillfällig avvikelse från vad som angetts i arbetsordningen.

Tillfälligt lottningsstopp

Normalt har alla ordinarie domare lika stor tilldelning av mål och ärenden. Den enskilde domarens livssituation, arbetskapacitet, erfarenhetsbakgrund och frånvaro m.m. kan emellertid göra att avverkningstakten blir ojäm, vilket kan orsaka dröjsmål i handläggningen av något eller några mål. Även de tilldelade målens beskaffenhet kan leda till en ojäm avverkningstakt. Det gör att domstolschefen ibland måste överväga om en enskild domare behöver tillfällig lättnad i form av lottningsstopp eller en reducerad tilldelning av mål och ärenden. En sådan åtgärd kan bidra till att domaren får förbättrade möjligheter att handlägga ett mål som blivit fördröjt. Den enskilde domaren har ingen rätt att få lika stor tilldelning som andra domare. Övriga domare kan inte heller invända mot beslutet. Ett tillfälligt lottningsstopp kan enligt utredningens bedömning inte komma i konflikt med domarens självständighet.

Omfördelning av mål

I domstolschefens befogenheter ingår även att fatta beslut om omfördelning av mål. Att omfördela ett mål och därmed ta ifrån en domare ett mål som han eller hon är ansvarig för, är inte alltid lika oproblematiskt som att införa ett tillfälligt lottningsstopp. En omfördelning innebär ett ingrepp i den slumpmässighetsprincip som lottningen bygger på och kan komma i konflikt med principen om domarens självständighet.

Huvudregeln för fördelning av mål och ärenden är lottning. Den grundläggande tanken bakom lottningen är att fördelningen ska bygga på en förutbestämd ordning där inga skönsmässiga beslut fattas i varje enskilt fall. Lottningsförfarandet är ägnat att upprätthålla tilliten till att fördelningen sker på objektiva grunder. En utgångspunkt är att förtroendet för domarens opartiskhet är störst om fördelningen sker helt slumpmässigt.

Vid fördelningen finns dock i dag relativt stora möjligheter att frångå lottningsprincipen. Det finns t.ex. möjlighet att destinera

mål av en viss typ till en viss enhet. Härigenom uppnås en specialisering som förmodas leda till högre kvalitet på avgörandena och högre effektivitet. Det finns vidare möjlighet att avvika från lottningsprincipen för att samla mål som har samband med varandra till en viss enhet eller för att åstadkomma en rimlig arbetsfördelning på domstolen. Dessutom sker efter lottningen omfördelning av mål i viss omfattning. De sammantagna undantagen från lottningsprincipen får därmed anses vara relativt omfattande, låt vara att undantagen vilar på objektiva grunder. Effektivitetshänsyn talar också mot att lägga alltför stor vikt vid principen om slumpmässig fördelning av mål och ärenden. Det viktigaste är att fördelningen sker på objektiva och transparanta grunder.

En omfördelning kan enligt utredningens mening användas som ett sätt att uppnå ett effektivt resursutnyttjande och avhjälpa dröjsmål i handläggningen. Ett antal omständigheter måste dock beaktas vid omfördelning. Framför allt måste målen fördelas så att inte principen om domarens oavhängighet kränks. Det innebär att parterna eller någon annan som har ett intresse i saken inte ska tillåtas ha något inflytande på vem som blir ansvarig domare. Valet av domare får inte heller påverkas av hur han eller hon kan förväntas döma i målet. Att ta sådana hänsyn skulle utgöra ett klart missbruk av domstolschefens befogenheter. En omfördelning får naturligtvis inte heller ske som en repressalie eller på grund av misstroende mot någon enskild domare.

Det är flera faktorer som är viktiga för att i största möjliga utsträckning undvika misstankar om otillbörlig hänsyn vid omfördelning. Vilket eller vilka mål som blir föremål för åtgärden är naturligtvis av avgörande betydelse. Urvalet måste således kunna motiveras. Utredningen ser det dock inte som nödvändigt att just det mål som handlagts långsamt omfördelas. Det kan i vissa fall finnas skäl att låta den ansvarige domaren fortsätta att handlägga det målet, men att omfördela andra mål för att bereda domaren tid att vidta nödvändiga åtgärder. I ett sådant fall kan det finnas skäl att omfördela ett antal slumpvis utvalda mål. En annan situation kan föranleda omfördelning av just det mål i vilket dröjsmålet förekommer. Domstolschefen måste ha ett tolkningsföreträdare beträffande vilken omfördelning som ger bäst förutsättningar för att påskynda handläggningen i det försenade målet.

Ett andra, lika viktigt, moment är det sätt på vilket målet tilldelas en ny enhet. Det ligger i sakens natur att domstolschefen så

långt som möjligt bör undvika att flytta ett eller flera särskilt utpekade mål till en särskilt utpekad domare. Även om det inte finns något formellt hinder mot en sådan åtgärd, kan det komma att orsaka misstankar om inslag av ovidkommande hänsynstagande. För att undvika sådana misstankar bör målet eller målen som huvudregel lottas om. I vissa fall kan dock effektivitetshänsyn tala starkt för att ett mål tilldelas den enhet som har bäst förutsättningar för att avgöra det inom rimlig tid.

När en omfördelning övervägs, är det av betydelse var i handläggningskedjan målet befinner sig. En senare omfördelning bör kräva starkare skäl eftersom åtgärden innebär ökad risk för dels kränkning av domarens självständighet, dels effektivitetsförlust. Risken för kränkning av domarens självständighet ökar till följd av att målet är nära ett slutligt avgörande. Risken för effektivitetsförlust ökar till följd av att den nya domaren får ett allt mer omfattande material att sätta sig in i ju längre handläggningen pågått. Sent i handläggningen kan därför ofta andra åtgärder vara att föredra. Någon absolut tidsgräns för domstolschefens möjlighet att omfördela ett mål finns enligt utredningens uppfattning dock inte.

Samtidigt som vissa omständigheter måste beaktas vid omfördelning, ska inte åtgärden överdramatiseras. Målen tillhör inte någon enskild domare, låt vara att det finns en domare som är ansvarig för målet vid varje enskilt tillfälle. Tidigare har det varit en huvudregel att samma domare handlade målet från anhängiggörandet till avgörandet. Eftersom nya organisationsformer sedan en tid införts i många domstolar, är undantagen från denna utgångspunkt omfattande. Numera är det vanligt att en domare ansvarar för beredningen medan en annan domare ansvarar för avgörandet. Denna utveckling bör leda till en mindre dramatisk syn på omfördelning av mål som är under handläggning. Varken den domare som får mål överflyttade från sig eller till sig kan motsätta sig en omfördelning.

Sammanfattningsvis har domstolschefen enligt utredningens uppfattning stora möjligheter att vid långsam handläggning omfördela mål och ärenden.

8.4.4 Organisationsförändringar

Tidigare fanns en stark normstyrning på domstolsområdet vad gäller hur arbetet på domstolen skulle vara organiserat. Regeringen beslutade t.ex. om en domstol skulle vara avdelningsindeldad eller inte. Det fanns vidare krav på att mål och ärenden skulle fördelas på rotlar.

Numera ligger det inom domstolschefens befogenhet att bestämma domstolens organisation. Han eller hon har t.ex. möjlighet att besluta om att domstolen ska vara indelad i avdelningar, enheter eller rotlar. Domstolschefen har vidare möjlighet att besluta om olika former av specialisering så att vissa domare handlägger och dömer i särskilda typer av mål. Ett enskilt fall av långsam handläggning föranleder naturligtvis inte överväganden om förändringar av domstolens organisation. Om det mer systematiskt eller frekvent är så att mål av viss typ blir alltför gamla, skulle det emellertid kunna övervägas om en annan organisationsform bättre kunde utnyttja de tillgängliga resurserna.

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att överväga om det finns någon viss organisationsform som är att föredra när det gäller att förhindra långsam handläggning. Den optimala organisationen ser sannolikt inte heller ut på samma sätt för alla domstolar. Domstolarnas olika storlek och funktion kan motivera olika lösningar. Det finns dock begränsningar i domstolschefens möjlighet att välja organisationsform. Utredningen pekar nedan på några av dessa.

Vissa allmänna domstolar är organiserade så att domarna under en viss period handlägger enbart brottmål eller enbart tvistemål. På förvaltningsdomstolar förekommer framför allt att skatte- och socialförsäkringsmål fördelas på ett sådant sätt att dessa mål koncentreras till vissa rotlar eller avdelningar. Något hinder mot en sådan specialisering har inte ansetts föreligga. Av instruktionerna för tingsrätt och länsrätt följer dock att indelningen av domarna till tjänstgöring ska göras så att de får erfarenhet av olika slags mål. Denna princip tydliggörs genom vad som anges i Domstolsverkets allmänna råd för utformning av arbetsordning för tingsrätt och länsrätt (DVFS 1987:6 och 1997:4). För tingsrätt anges att domares tjänstgöring bör – om inte synnerligt skäl föranleder annat – anordnas så att de förvärvar och bibehåller erfarenhet av olika slags mål och ärenden. Om det vid en tingsrätt förekommer rotlar med enbart tvistemål eller brottmål, bör domarna cirkulera mellan rotlar med

olika måltyper. Ingen domare bör syssla med endast den ena typen av mål under längre tid än tre år. För länsrätt anges i de allmänna råden att om det förekommer rotlar med enbart skattemål, enbart socialförsäkringsmål eller enbart andra mål, bör domarna cirkulera mellan rotlarna.

I 11 kap. 5 § RF och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning finns ett särskilt skydd för ordinarie domare mot att bli skild från sin tjänst. I den garanti som följer av bestämmelserna måste inrymmas mer än den formella behörigheten att tjänstgöra som domare (se JK 1996 s. 59). Bestämmelserna måste även anses innefatta en rätt att få utöva de arbetsuppgifter som är förenade med tjänsten. Det innebär enligt utredningens uppfattning att domstolschefen inte, tvångsvis, har möjlighet att beskära en domare alltför stor andel av de arbetsuppgifter som får anses tillhöra tjänsten. Domstolschefen kan t.ex. inte bestämma att en viss domare, under en mycket lång tidsperiod eller för all framtid, endast ska tilldelas en viss typ av mål, med hänvisning till att beslutet innebär det mest effektiva resursutnyttjandet. De inskränkningar som det nu berörda innebär i domstolschefens möjligheter att vidta organisatoriska förändringar får dock anses vara högst begränsade.

8.4.5 Behovet av dokumentation

För att JK eller JO ska kunna granska ett administrativt beslut utifrån ett självständighetsperspektiv, måste naturligtvis besluts-skälen kunna fastställas. Det väcker frågan om behovet av dokumentation. Det fattas ett mycket stort antal administrativa ledningsbeslut i domstolarna i dag. Något krav på motivering av beslut, som inte avser myndighetsutövning mot någon enskild, finns inte (se 20 § förvaltningslagen [1986:223], FL). I praktiken anges oftast inte heller några skäl för besluten.

De allra flesta administrativa besluten är helt okontroversiella. Utredningen bedömer det därför inte som rimligt att uppställa krav på att beslut om t.ex. omfördelning av mål alltid ska motiveras. I stället får en riskbedömning göras. Om det finns anledning att tro att beslutet kommer att bli ifrågasatt, bör skälen för beslutet dokumenteras. Det bör t.ex. ske om den enskilde domaren har motsatt sig den beslutade åtgärden.

8.5 Finns det skäl att utvidga domstolschefens befogenheter?

Bedömning: Domstolschefens nuvarande befogenheter att vidta åtgärder vid långsam handläggning är ändamålsenliga. Det finns därför inget skäl att utvidga dessa.

Mot bakgrund av den redovisade kartläggningen bedömer utredningen att domstolschefen har stora möjligheter att vidta åtgärder vid långsam handläggning. Utredningen ser därför inget behov av att utvidga domstolschefens befogenheter i det avseendet. Den främsta begränsningen i domstolschefens möjlighet att påverka verksamheten följer av principen om domarens självständighet. Utredningen ser därför inte heller något egentligt utrymme för att utvidga befogenheterna.

8.6 Bestämmelser om omfördelning

Förslag: Bestämmelser om omfördelning av mål ska införas i förordningarna med instruktion för de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Fördelning och omfördelning av mål och ärenden är viktiga instrument för domstolschefen vid långsam handläggning. Av förordningarna med instruktion för tingsrätt, länsrätt, hovrätt och kammarrätt framgår att målen ska fördelas mellan de organisatoriska enheter som anges i arbetsordningen. I förordningarna med instruktion för Högsta domstolen och Regeringsrätten anges att målen ska fördelas på rotlar.

Några uttryckliga bestämmelser om omfördelning av mål finns inte i domstolarnas instruktioner. I deras arbetsordningar finns emellertid ofta angett under vilka förutsättningar omfördelning av mål får ske. Utredningen bedömer att tydlighetsskäl talar för att i författning införa regler om i vilka situationer omfördelning är möjlig. En sådan reglering kan förväntas leda till ett ökat användande av möjligheten att omfördela mål och ärenden, något som kan innebära ett förbättrat resursutnyttjande och indirekt kortare handläggningstider.

En särskild fråga är om bestämmelser om omfördelning av mål och ärenden bör tas in i lag eller förordning. I Europarådets rekommendation om domares oberoende, skicklighet och roll föreskrivs att anledningarna till och formerna för en omfördelning ska regleras i lag (avsnitt 7.2.5). *1993 års domarutredning*, med instämmande av *Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare*, föreslog att principerna för tilldelning och omfördelning av mål och ärenden skulle framgå av lag (SOU 1994:99 del A och SOU 2000:99 del A). JO har, med hänvisning till bestämmelsernas centrala betydelse för tilltron till en opartisk rättskipning, också gjort bedömningen att sådana bestämmelser bör få lagform (JO:s beslut den 24 januari 2008 [dnr 1677-2006], se avsnitt 7.3).

Det kan konstateras att de nyss nämnda förslagen från *1993 års domarutredning* och *Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare* inte har lett till lagstiftning. Bestämmelser om fördelning av mål och ärenden finns alltså i förordning. Med hänsyn härtill och för att följa den befintliga systematiken, har utredningen stannat för att föreslå att bestämmelser om omfördelning av mål och ärenden införs i domstolarnas instruktioner.

Bestämmelser om omfördelning måste bli relativt allmänt hållna. Det är inte möjligt att förutse alla situationer där det är befogat med en omfördelning. Någon exemplifiering bör dock intas i författningstexten till ledning för när det kan anses motiverat att vidta en sådan åtgärd. Av bestämmelserna bör enligt utredningens bedömning följa att omfördelning av mål och ärenden får ske för att utjämna arbetsbördan, för att säkerställa ett avgörande inom rimlig tid, om den ansvarige domaren är jävig eller om det föreligger andra sakliga skäl för åtgärden.

I domstolarnas instruktioner anges att administrativa ärenden ska avgöras med iakttagande av den enskilde domarens självständighet i dömande och rättstillämpande uppgifter. Härav följer att beslut om omfördelning inte får fattas på ett sådant sätt att åtgärden kränker domarens självständighet.

9 Den enskildes möjlighet att påskynda handläggningen

I detta kapitel behandlas frågan om det bör införas nya möjligheter för den enskilde att påskynda handläggningen i domstol och hur en sådan möjlighet i så fall bör se ut.

9.1 Behovet av åtgärder

Bedömning: En generell möjlighet att klaga på långsam handläggning i domstol bör införas.

Utredningen har tidigare konstaterat att handläggningen i alltför många fall inte uppfyller kravet på domstolsprövning inom skälig tid (kapitel 6). Det finns omständigheter som talar för att antalet sådana fall framöver kan komma att minska i någon utsträckning. Ett antal lagändringar som kan bidra till att generellt korta handläggningstiderna i domstol har föreslagits alternativt antagits.¹ Kartläggningen i kapitel 7 visar också att det finns ett betydande utrymme för en domstolschef att på olika sätt undvika eller avhjälpa oskäliga dröjsmål.

De beskrivna åtgärderna kan dock inte förväntas helt avhjälpa problemet med långsam handläggning i enskilda fall. Det kommer

¹ Se t.ex. prop. 2004/05:131, *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol*. I propositionen lämnades ett stort antal förslag som bl.a. syftar till att förenkla och effektivisera förfarandet i allmän domstol. Propositionen har antagits av riksdagen men lagändringarna träder i kraft först den 1 november 2008. Se också betänkandet *Alternativ tvistlösning* (SOU 2007:26). I betänkandet lämnas förslag på två alternativa tvistemålsförfaranden, benämnda snabbrettegång och förhandsbeslut, som ska vara snabbare än den traditionella tvistemålsprocessen. Se slutligen promemorian *Inställda huvudförhandlingar i brottmål II* (dnr 761-2004), utarbetad av Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga frågor. Förslagen i promemorian innebär bl.a. en utökad möjlighet att avgöra mål trots att den tilltalade inte har kommit till huvudförhandlingen. Förslagen i utredningen och promemorian bereds för närvarande i Regeringskansliet.

således även i framtiden finnas parter som har ett berättigat intresse av att kunna vidta någon åtgärd för att påskynda handläggningen. De medel som står till buds i dag är uppenbarligen inte tillräckliga. Dessutom bör målsättningen att i största möjliga utsträckning motverka långsam handläggning eftersträvas med hjälp av flera olika medel samtidigt. Den enskildes möjligheter att påskynda handläggningen bör därför förbättras.

En sådan möjlighet för den enskilde kan motiveras även utifrån Europarättsliga utgångspunkter. Som tidigare nämnts ska den som på rimliga grunder påstår att hans eller hennes rätt till domstolsprövning inom skälig tid har kränkts, enligt artikel 13 i Europakonventionen ha tillgång till ett effektivt nationellt rättsmedel för att få sitt påstående prövat och, i förekommande fall, erhålla rättelse eller gottgörelse i någon form. Det säkraste sättet att uppfylla de förpliktelser som följer av artikel 13, är att tillhandahålla såväl påskyndande som kompenserande rättsmedel.

Det finns i svensk nationell rätt goda möjligheter till kompensation för långsam handläggning (avsnitt 4.4). Det kan hävdas att Sverige härigenom uppfyller kravet på ett effektivt rättsmedel. Enbart gottgörelse, företrädesvis i form av ett skadeståndsbelopp som utbetalas i efterhand, ersätter dock inte nödvändigtvis i realiteten de olägenheter som orsakats av dröjsmålet. En parts rätt till domstolsprövning inom skälig tid har inte heller efterlevts, även om parten på grund av gottgörelsen inte längre kan anses vara utsatt för en kränkning.

För flertalet parter torde det dessutom, så länge ett rättsligt förfarande pågår, vara mer angeläget att kunna vidta någon åtgärd för att avhjälpa ett pågående dröjsmål än att i efterhand få gottgörelse. Någon generell möjlighet att påskynda handläggningen finns inte i dag. Även behovet av att tillmötesgå parternas önskemål talar alltså för att utöka möjligheten att påskynda handläggningen i enskilda fall.

Att i efterhand kompensera kränkningar genom utbetalning av skadestånd är förenat med kostnader för staten. Det är naturligtvis mer rationellt att använda begränsade allmänna medel till att förebygga dröjsmål än att i efterhand ersätta parterna för de olägenheter som dröjsmålet har orsakat.

En möjlighet för part att klaga på långsam handläggning kan bidra till att frågan om rimliga handläggningstider får ett större utrymme i domstolarnas dagliga verksamhet. Det kan förväntas ha en preventiv effekt och motverka oskäligen dröjsmål.

Skäl kan i och för sig även anföras mot att införa en möjlighet för part att klaga på oskäligen dröjsmål i handläggningen. Ett sådant skäl är att prövningen av klagomål tar i anspråk resurser som annars skulle kunna användas till domstolarnas primära verksamhet. I någon utsträckning kommer naturligtvis en klagomöjlighet att ta domstolarnas resurser i anspråk. Utredningen bedömer emellertid att förfarandet kan utformas så att resursåtgången blir rimlig.

En annan tänkbar invändning är att en formell klagomöjlighet skulle kunna leda till att mål, där någon av parterna klagar, prioriteras före äldre mål, där parterna inte utnyttjar sin möjlighet att klaga. Att denna situation uppstår till följd av att en part som har ett berättigat klagomål väljer att inte använda sig av sin klagorätt, är enligt utredningens uppfattning emellertid inte ett skäl för att avstå från ett införande. I sammanhanget bör dock poängteras att det alltid åligger domstolen, dvs. även utan något klagomål från part, att tillse att mål och ärenden avgörs inom rimlig tid.

Utredningen bedömer att skälen för ett införande sammantagna väger tyngre än skälen mot detsamma. Utredningens slutsats är därför att en generell möjlighet för den enskilde att klaga på långsam handläggning i domstol bör införas.

9.2 Utgångspunkter för utformningen av ett klagomålsförfarande

Bedömning: Bestämmelserna bör utformas så att oskäligen dröjsmål i största möjliga utsträckning kan avhjälpas eller förebyggas samtidigt som hanteringen av klagomål blir snabb och enkel.

Utredningen bedömer således att ett nytt effektivt rättsmedel bör införas som ger möjlighet att få ett påstående om långsam handläggning prövat och i förekommande fall tillgång till en påskyndande åtgärd. Termen *rättsmedel* används fortsättningsvis i enlighet med dess betydelse i artikel 13 i Europakonventionen (avsnitt 3.2.1).

Det nya rättsmedlet bör konstrueras så att oskäligen dröjsmål i så stor utsträckning som möjligt kan avhjälpas eller förebyggas. Bestämmelserna bör vidare utformas så att hanteringen av klagomål blir snabb och enkel. Det är viktigt bl.a. ur ett partsperspektiv. I annat fall kan ett dröjsmål komma att bli mer utdraget. Det är inte

från rättssäkerhetssynpunkt nödvändigt att prövningen av klagomålet blir lika grundlig som prövningen av huvudsaken. En snabb och enkel hantering av klagomålen är vidare viktig för att inte orimligt mycket av domstolarnas resurser ska behöva läggas på denna prövning.

Risken för att en klagomöjlighet missbrukas bör inte underskattas. Vissa parter kan anse sig ha anledning att klaga, trots att det vid en objektiv bedömning är uppenbart att det inte föreligger något oskäligt dröjsmål. Andra kan tänkas återkomma med ett nytt klagomål redan kort tid efter det att ett avslagsbeslut meddelats. Det är särskilt viktigt att nu berörda klagomål kan hanteras snabbt och enkelt.

Den möjliga åtgärden när ett oskäligt dröjsmål konstateras är att det aktuella målet på ett eller annat sätt prioriteras framför andra mål. Om ett försenat mål får en ”snabbfil”, kan det medföra att målets totala handläggningstid blir acceptabel.

Att ett visst mål prioriteras innebär dock inte att domstolens totala handläggningstid, dvs. handläggningstiden för alla mål och ärenden, blir kortare. Tvärtom kan handläggningstiden totalt sett bli något längre, eftersom domstolen utöver huvudsaken även har att pröva frågan om en påskyndande åtgärd ska vidtas. Det kan hävdas att möjligheten att klaga på passivitet innebär ett dåligt hushållande med resurser och medför improduktiva processer. Enligt utredningens bedömning kan regelverket emellertid utformas så att resursåtgången för att pröva klagomål blir begränsad. Utredningen bedömer vidare att fördelarna för parterna att kunna begära en påskyndande åtgärd mer än väl uppväger denna resursförbrukning.

9.3 Åtgärd vid oskäligt dröjsmål

Förslag: En möjlighet för en enskild att få en förtursförklaring i ett mål eller ärende bör införas.

Rättsverkan av att ett mål eller ärende fått en förtursförklaring blir att det på domstolen ska prioriteras före andra mål och ärenden som saknar förturskaraktär.

9.3.1 Tillfälligt lottningsstopp eller omfördelning

Det bör alltså finnas en generell möjlighet att klaga på långsam handläggning i domstol. Frågan är vilken åtgärd som kan påskynda förfarandet, om ett oskäligt dröjsmål konstateras vid prövningen.

Ett tänkbart alternativ vore att ett berättigat klagomål resulterade i någon åtgärd som ger den ansvarige domaren bättre förutsättningar att fortsättningsvis handlägga det försenade målet. Åtgärden skulle t.ex. kunna bestå i att tilldelningen av mål till den enhet som handlägger målet tillfälligt stoppades eller att den handläggande domaren befriades från andra arbetsuppgifter. Dessa åtgärder kan naturligtvis bidra till att påskynda handläggningen av ett visst mål. De är dock inte i sig någon garanti för att handläggningen av just det aktuella målet omedelbart påskyndas. Ur ett partsperspektiv är åtgärderna inte heller att bedöma som tillräckligt konkreta och effektiva för att förebygga ytterligare dröjsmål.

Ett annat tänkbart alternativ är att efter en parts berättigade klagomål omfördela målet till en annan enhet. Inte heller en omfördelning innebär dock i sig att handläggningen påskyndas. För att handläggningen ska påskyndas krävs dels att målet omfördelas till en enhet som har bättre förutsättningar att handlägga målet effektivt, dels att den domare som får ansvaret för målet faktiskt vidtar nödvändiga åtgärder.

Det kan ifrågasättas om en omfördelning är en effektiv åtgärd i flertalet fall. Mål som handläggs långsamt är ofta omfattande och komplicerade. Ett byte av handläggande domare kan särskilt i dessa fall tvärtom vara förenat med en betydande effektivitetsförlust. Det torde inte heller normalt vara parternas primära önskemål att en annan domare ska handlägga målet. Vad parterna generellt torde vilja och har rätt att få, är i stället att deras mål avgörs inom rimlig tid. Utredningen bedömer därför att andra åtgärder bör övervägas.

9.3.2 Fastställande av frist eller tidsplan

Ett konstaterat dröjsmål bör resultera i att målet på ett eller annat sätt prioriteras framför andra mål. Ett alternativ som skulle kunna få en sådan effekt är att bestämma en tidsfrist för en viss processhandling, t.ex. skriftväxlingens avslutande, huvudförhandling eller meddelande av dom. En avancerad variant på samma tema är att

upprätta en tidsplan för målets fortsatta handläggning, dvs. alla återstående processhandlingar (jfr 42 kap. 6 § tredje stycket RB).²

Fastställda frister har den fördelen att parterna får ett tydligt besked om målets fortsatta handläggning. Å andra sidan kan ett flertal invändningar resas mot en sådan lösning. Det finns en betydande risk för att oförutsedda händelser gör det omöjligt för domstolen att iakttä beslutade frister. Detta gäller särskilt om fristen avser hållande av huvudförhandling eller förfarandets avslutande. Det sagda gör att det måste finnas möjlighet att under vissa förhållanden överskrida den bestämda fristen, något som förringar värdet av det besked parterna skulle få. Dessutom är upprättande av en tidsplan förenat med en inte obetydlig resursåtgång. Svårigheten att bestämma en rimlig frist kan vidare innebära att frister sätts med viss marginal. Detta kan leda till att målet inte avgörs vid första möjliga tidpunkt. Utredningen kan till följd av det anförda inte förorda ett alternativ som innebär fastställande av en frist eller en tidsplan.

9.3.3 Förtursförklaring

Ett annat alternativ är att handlägga fördröjda mål och ärenden med förtur. Vissa grupper av mål, s.k. förtursmål, prioriteras i dag framför andra mål. För vissa målgrupper finns ett krav i lag eller förordning på *skyndsam handläggning*. Ett sådant krav finns för allmän förvaltningsdomstol beträffande mål om tvångsåtgärder mot person.³ För allmän domstol finns motsvarande krav för mål om besöksförbud.⁴ I andra fall, t.ex. för vissa skattemål, framgår det uttryckligen av lag att målet ska behandlas med *förtur*.⁵ Kravet på skyndsamhet kan också framgå av att *korta tidsfrister* uppställts i lag för t.ex. hållande av huvudförhandling eller meddelande av dom.⁶

² I rapporten *Skattemålshanteringen vid länsrätterna och kammarrätterna* (DV-rapport 2004:4) lämnades förslag på införandet av en ny bestämmelse om tidsplan i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Bestämmelsen föreslogs få följande lydelse. *Om det är behövligt med hänsyn till målets beskaffenhet bör rätten i samråd med parterna upprätta en tidsplan för handläggningen av målet.* Bestämmelsen var enligt rapporten främst tänkt att användas för mer omfattande mål, särskilt omfattande skattemål. Förslagen i rapporten bereds alltså i Regeringskansliet.

³ Se t.ex. 33 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 37 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, 35 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och 21 a § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

⁴ 6 a § lagen (1988:688) om besöksförbud.

⁵ 16 § skattebrottslagen (1971:69).

⁶ Se t.ex. 30 kap. 7 § och 45 kap. 14 § RB.

Vilka mål som är förtursmål ska enligt instruktionen för länsrätt, kammarrätt och hovrätt bestämmas i domstolarnas arbetsordningar. För tingsrätterna, Högsta domstolen och Regeringsrätten finns inte någon motsvarande reglering.

Även om det finns vissa problem med de mål och ärenden som i dag hanteras med förtur avgörs de normalt mycket skyndsamt. Utredningen bedömer därför att ett beslut om att ett mål fortsättningsvis ska handläggas med förtur kan förväntas få stor betydelse för den fortsatta handläggningstiden. Det är en enkel åtgärd som i flertalet fall bör kunna avhjälpa eller begränsa ett dröjsmål. Dessutom kan rättsmedlet utformas så att kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen uppfylls.

Det är dock av avgörande betydelse att möjligheten att besluta om förtur begränsas till de fall där det finns ett verkligt behov av en sådan åtgärd. Om alltför många mål och ärenden hänförs till förturskategorin, får systemet inte avsedd verkan. Med den av utredningen föreslagna utformningen av systemet bör dock antalet mål som kan få en förtursförklaring bli förhållandevis få.

Rättsverkan av att ett mål eller ärende fått en förtursförklaring blir att det på domstolen ska prioriteras före andra mål och ärenden som saknar förturskaraktär. I princip ska ett mål som har fått en förtursförklaring behandlas lika skyndsamt som övriga förtursmål för vilka inga särskilda frister gäller.

Det bör inte heller finnas något hinder mot att i undantagsfall förtursförklara ett mål som enligt författning eller arbetsordningen ska betraktas som förtursmål. En sådan förtursförklaring innebär att det målet ska handläggas med förtur framför andra mål inom samma målgrupp.

I beslutet om förtursförklaring bör enligt utredningens uppfattning inte någon bindande frist för målets avgörande fastställas (avsnitt 9.3.2). Däremot är det ur ett partsperspektiv positivt om beslutsfattaren, som en serviceåtgärd, i beslutet lämnar besked om den beräknade tidpunkten för målets avgörande eller andra uppgifter om målets fortsatta handläggning som den handläggande domaren kunnat lämna.

Att införa en möjlighet till förtursförklaring innebär ingen stor förändring mot vad som i viss utsträckning redan gäller i dag. I vissa domstolars arbetsordningar anges t.ex. att det åligger personalen att, oavsett om det finns regler om att målet ska handläggas med förtur, pröva vilka mål som framstår som mest angelägna att avgöra och att se till att målen kommer under hand-

läggning i den turordning som målen kräver. Det torde vara naturligt att vid denna prövning tillmäta målens ålder, dröjsmål i handläggningen och Europakonventionens krav stor betydelse. I andra arbetsordningar anges att mål som uppnått en viss ålder, t.ex. tolv månader, ska hänföras till kategorin förtursmål. Ur ett partsperspektiv är det otillfredsställande att utformning av den enskilda domstolens arbetsordning får betydelse för om målet kommer att hanteras med förtur. Genom att införa en möjlighet att ansöka om förtursförklaring bör en mer enhetlig tillämpning i detta avseende kunna uppnås. Dessutom blir prövningen mer formaliserad.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förtursförklaring är en enkel åtgärd som i flertalet fall kan förväntas ha avsedd effekt. Ett sådant rättsmedel kan bidra till ökad efterlevnad av kravet på domstolsprövning inom skälig tid och uppfylla kravet på ett effektivt nationellt rättsmedel. Utredningen föreslår därför att en möjlighet för enskild att få en förtursförklaring införs.

9.4 Bifall till ansökan

Förslag: En ansökan om förtursförklaring ska bifallas, om handläggningen av målet eller ärendet har oskäligt fördröjts. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas hur komplicerat målet eller ärendet är, hur parterna agerat under förfarandet, hur myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet och sakens betydelse för parten.

Frågan hur hög tröskeln för bifall till en ansökan om förtursförklaring bör vara är naturligtvis viktig. Å ena sidan ska möjligheten till förtursförklaring erbjuda klaganden ett reellt och effektivt rättsmedel mot dröjsmål i handläggningen. Å andra sidan bör tröskeln för bifall inte vara alltför låg. För att förtursförklaring ska fungera i enlighet med avsikten, förutsätts att enskilda mål och ärenden ges förtur endast i undantagsfall. Om förtursförklaring meddelas onödigt ofta, har den inte längre någon betydelse och det föreslagna systemet får ingen verkan. Det skulle vidare kunna leda till att systemet tog alltför stora resurser i anspråk.

Införandet av möjligheten till förtursförklaring syftar bl.a. till att uppfylla Europakonventionens krav på dels domstolsprövning inom skälig tid, dels ett effektivt nationellt rättsmedel. En förturs-

förklaring bör därför kunna meddelas i vart fall om det behövs för att tillgodose kravet på domstolsprövning inom skälig tid. Det skulle naturligtvis vara möjligt att sätta kravet för bifall lägre än så. Mot bakgrund av det nyss anförda bedömer dock utredningen att Europakonventionens krav utgör en rimlig nivå för bifall.

En ansökan om förtursförklaring bör bifallas, om handläggningen av målet eller ärendet har oskäligt fördröjts. Frågan om en oskälig fördröjning föreligger ska alltså bedömas utifrån samma kriterier som Europadomstolen använder vid bedömningen av kravet på domstolsprövning inom skälig tid. Härigenom säkerställs att rättsmedlet kan användas när Europakonventionens krav inte efterlevs.

Mot bakgrund av Europadomstolens praxis ska vid prövningen särskilt beaktas hur komplicerat målet eller ärendet är, hur parterna agerat under förfarandet, hur myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet och sakens betydelse för parten (avsnitt 3.1.2). Därutöver kan det naturligtvis beroende på målets eller ärendets särart bli aktuellt att beakta även andra faktorer. För en närmare utveckling av hur kriterierna ska tolkas, se författningskommentaren (kapitel 11).

Genom den föreslagna ordalydelsen kommer det att av bestämmelsen tydligt framgå att syftet med rättsmedlet är att hantera oskäligen dröjsmål i handläggningen. Av uttalanden från Europadomstolen följer att ett tydligt syfte är en viktig omständighet vid prövningen av om ett rättsmedlet ska anses vara effektivt (avsnitt 3.2.1).

9.5 Tillämpningsområdet för förtursförklaring

Förslag: Alla typer av mål och ärenden som är anhängiggjorda i domstol kan bli föremål för förtursförklaring.

Det är inte självklart att möjligheten att ansöka om förtursförklaring bör omfatta alla typer av mål och ärenden samt alla domstolsnivåer. Det kan finnas skäl att begränsa möjligheten till situationer där det finns ett särskilt behov av den och där dess användning inte är förenad med betydande olägenheter.

9.5.1 Typ av mål och ärende

Ett tänkbart alternativ är att begränsa förtursförklaringens användningsområde i enlighet med tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen. Utifrån Europadomstolens praxis skulle det dock innebära att en avsevärd del av särskilt de förvaltningsrättsliga målen hamnade utanför rättsmedlets räckvidd. Det gäller bl.a. för skattemål som inte innehåller frågor om skattetillägg. Skattemålen tillhör de typer av mål där det förekommer långa handläggningstider.⁷ Den nu diskuterade avgränsningen skulle därför vara olycklig. Dessutom skulle ett dröjsmål av behandlingen av mål och ärenden som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6.1 ändå kunna leda till kränkningar av andra mänskliga rättigheter i Europakonventionen, t.ex. av rätten till familjeliv i artikel 8 eller rätten till skydd för egendom i första tilläggsprotokollets artikel 1. En begränsning av möjligheten att ansöka om förtursförklaring till det sakliga tillämpningsområdet för artikel 6.1 skulle således kunna leda till att rättsmedlet inte kan förebygga alla typer av dröjsmålsbaserade kränkningar. Mot bakgrund härav och eftersom det inte finns några särskilt tungt vägande skäl för en sådan begränsning, bör tillämpningsområdet vara bredare.

Ett annat tänkbart alternativ är att begränsa tillämpningsområdet till de typer av mål och ärenden där dröjsmål är mest frekvent förekommande. En sådan avgränsning skulle emellertid inge betänkligheter. Även om dröjsmål är mer frekventa i vissa målgrupper kan dröjsmål i enskilda fall förekomma i alla typer av mål. Att avgränsa tillämpningsområdet på angivet sätt skulle dessutom vara tveksamt utifrån Europarättsliga utgångspunkter. En avgränsning grundad på förekomsten av dröjsmål skulle nämligen inte sammanfalla med tillämpningsområdet för artikel 6.1. Utredningen bedömer därför inte heller att en sådan avgränsning är lämplig. I stället bör alla typer av mål och ärenden kunna bli föremål för förtursförklaring.

⁷ Riksrevisionsverkets rapport *Tiden i tvistiga skatteärenden* (RRV 2002:18) och Domstolsverkets rapport *Skattemålshanteringen vid länsrätterna och kammarrätterna* (DV-rapport 2004:4).

9.5.2 Vilka domstolar ska omfattas?

Det bör även övervägas om möjligheten att ansöka om förtursförklaring ska omfatta alla domstolsslag. Problemet med långsam handläggning finns i både allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Förslagen bör därför omfatta båda dessa domstolsslag. Inte heller specialdomstolarna (Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten) är befriade från detta problem. Utredningen har inte funnit några bärande skäl för att undanta dessa domstolar. Förslagen bör således även omfatta specialdomstolarna.

En annan fråga är om förslagen ska omfatta allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar på alla nivåer. Europakonventionens krav på domstolsprövning inom skälig tid gäller hela instanskedjan och därmed alla instanser. Den tillgängliga statistiken visar att det finns problem med långsam handläggning på alla nivåer (kapitel 6). Övervägande skäl talar därför för att låta förslagen omfatta alla instanser.

Även andra myndigheter än de som faller under det svenska domstolsbegreppet har ansetts vara domstolar i Europakonventionens mening. I *Rolf Gustafson mot Sverige* godtog Europadomstolen Brottsskadenämnden som domstol.⁸ I svensk rättspraxis har Presstödsnämnden (NJA 2002 s. 288) och Resegarantinämnden (RÅ 2002 ref 104) ansetts vara domstolar i Europakonventionens mening. I förarbetena till rättshjälpslagen (1996:1619) angavs att Rättshjälpsnämnden får anses vara en domstol i Europakonventionens mening (prop. 2003/04:87 s. 41).

Frågan om åtgärder mot dröjsmål i handläggningen hos förvaltningsmyndighet har tidigare varit föremål för utredning (avsnitt 4.1.2). Det ligger inte inom ramen för denna utredning att på nytt överväga denna fråga. Nu nämnda förvaltningsmyndigheter bör således inte omfattas av lämnade förslag.

⁸ Avgörande den 1 juli 1997.

9.6 Rätt att ansöka om förtursförklaring

Förslag: Endast enskild part ska ha rätt att ansöka om förtursförklaring.

Syftet med att införa en möjlighet till förtursförklaring är främst att tillförsäkra rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Denna rättighet tillkommer endast enskilda parter. Även andra kan i och för sig ha ett befogat intresse av att domstolen avgör ett mål inom rimlig tid. Vittnen eller målsäganden som inte för talan kan känna obehag av en pågående process. Även parter som företräder det allmänna, t.ex. Skatteverket eller Åklagarmyndigheten, kan vilja påskynda handläggningen för att säkerställa att skattetillägg kan påföras eller att straffet inte mildras till följd av dröjsmål. Det skulle dock leda för långt att ge andra än enskilda parter rätt att ansöka om förtursförklaring. Övrigas synpunkter får i stället tas om hand på annat sätt. Till exempel kan Skatteverket eller Åklagarmyndigheten framföra sina uppfattningar inom ramen för den kontinuerliga dialogen med domstolarna. Utredningen bedömer därför att möjligheten att ansöka om förtursförklaring bör begränsas till att gälla endast enskilda parter.

9.7 Begränsningar i rätten att ansöka

Bedömning: Det ska inte ställas upp något formellt krav på att viss tid ska ha förflutit innan en ansökan om förtursförklaring får göras.

Efter ett avslagsbeslut ska part ha rätt att på nytt ansöka om förtursförklaring.

Ett tänkbart alternativ vore att ställa upp ett krav på att viss tid ska ha förflutit innan en ansökan om förtursförklaring får göras. En sådan begränsning skulle kunna bidra till att begränsa risken för missbruk och minska resursåtgången.

Den faktiska vinsten av en sådan begränsning bör dock inte överskattas. De klagomål som kan bli föremål för en sådan begränsningsregel torde normalt inte fordra någon mer ingående prövning. Den resursbesparing som kan vinnas genom en möjlighet att avvisa

sådana ansökningar i stället för att efter en summarisk prövning avslå dem, torde vara högst begränsad.

Det skulle vidare vara förenat med betydande svårigheter att fastställa en spärrtid som å ena sidan hade önskad effekt men å andra sidan inte hindrade befogade klagomål. Det är inte möjligt att låta en frist löpa från målets anhängiggörande, eftersom även tid dessförinnan i vissa fall ska räknas med vid prövningen av ansökan. Olika spärrtider skulle behöva fastställas för skilda typer av mål och ärenden. Oavsett typ av mål kan det finnas omständigheter som gör ett snabbt avgörande särskilt angeläget. Det innebär att en eventuell spärrtid måste vara relativt kort, något som begränsar värdet av en sådan reglering. Utredningen anser därför att något formellt krav på att viss tid ska ha förflutit innan ansökan om förtursförklaring får göras, inte bör ställas upp.

En annan fråga är om möjligheten att efter ett avslagsbeslut få återkomma med en ny ansökan bör begränsas. Utredningen bedömer att part, efter det att någon tid förflutit, på nytt måste kunna få ansöka om en förtursförklaring. Hur lång tid som ska ha förflutit för att en ny ansökan ska kunna bifallas, varierar naturligtvis från fall till fall. Det är därför knappast möjligt att fastställa någon spärrtid för en ny ansökan. Något formellt krav på att viss tid ska ha förflutit innan parten får ansöka på nytt, bör därför inte uppställas. Om det endast gått kort tid från det att den tidigare ansökan avslogs, torde dock en summarisk prövning av ansökan vara tillräcklig.

9.8 Vem ska pröva en ansökan om förtursförklaring?

Förslag: Domstolschefen ska pröva en ansökan om förtursförklaring.

En viktig fråga är vem som ska pröva en ansökan om förtursförklaring. De alternativ som utredningen har övervägt är högre domstol, domstolschefen eller den handläggande domaren. Det förhållandet att Norge, Danmark och Finland har valt var sitt alternativ visar att valet inte är självklart (kapitel 5). Det finns för- och nackdelar med alla de tre alternativen. Det är därför motiverat att beskriva dem relativt ingående. Därefter redovisas utredningens överväganden i denna fråga.

9.8.1 En högre domstol

En möjlighet är att låta parterna klaga på ett oskäligt dröjsmål till en högre domstol. Klagomål skulle i enlighet med instansordningen ställas till hovrätt om huvudsaken är anhängig i tingsrätt och hos Högsta domstolen om huvudsaken är anhängig i hovrätt. På samma sätt skulle klagomål ställas till kammarrätt om huvudsaken är anhängig i länsrätt och hos Regeringsrätten om huvudsaken är anhängig i kammarrätt. Frågan om förtursförklaring skulle få prövas inom ramen för ett nytt mål eller ärende i den högre domstolen.

Det finns fördelar med att förlägga prövningen till en högre domstol. Bland annat ger det parterna tillgång till en prövning av klagomålet direkt inför en oberoende instans.

Flera skäl kan dock anföras mot att förlägga prövningen till en högre domstol. Ett av de tyngst vägande skälen är att förfarandet riskerar att bli tidskrävande och kostsamt. Överrätten har inte tillgång till handlingarna i målet, varför underrättsakten måste rekvireras. Dessutom kan det finnas skäl för överrätten att inhämta yttrande från underrätten angående skälet till dröjsmålet eller varför viss åtgärd har eller inte har vidtagits. Eventuellt måste klaganden och övriga parter få tillfälle att bemöta det som underrätten anført i yttrandet. Överrätternas kollegiala sammanläggning bidrar också till att hanteringen av ett klagomål blir dyrare än om klagomålet hanteras i den lägre domstolen. En prövning i överrätt kan vidare medföra en risk för att handläggningen i underrätten avstannar i avvaktan på överrättens beslut.

Det skulle i och för sig vara möjligt att på olika sätt begränsa resursåtgången. Ett klagomål skulle kunna behandlas i en sammanläggning med färre ledamöter än normalt. Ett förbud mot att överklaga hovrättens och kammarrättens beslut skulle kunna bidra till att begränsa kostnadsökningarna för de högsta instanserna. Även om vissa åtgärder vidtas, kommer dock ett förfarande i överrätt att bli förhållandevis tidskrävande och kostsamt.

Det är svårt att tänka sig att överrätten skulle få möjlighet att vidta andra åtgärder som kan behövas för att förtursförklaringen ska få avsedd effekt, såsom att införa lottningsstopp eller omfördela målet. Även om överrätten fick denna befogenhet har den domstolen sämre förutsättningar än den handläggande domstolen att bedöma behovet av dem. Överrätten har också svårare att bedöma vilka åtgärder som vore verkningsfulla. Det

beror på att överrätten av naturliga skäl inte har samma insyn i arbetsförhållandena i den lägre domstolen.

Utredningen har bedömt att ett effektivt rättsmedel bör kunna användas vid förfaranden hos domstolar på alla nivåer. Det är förenat med stora svårigheter att hantera klagomål mot handläggningen i slutinstanserna, om klagomål ska hanteras i en högre domstol. Ett särskilt förfarande kan i så fall behöva tillskapas.

9.8.2 Domstolschefen

Ett andra alternativ, som särskilt nämns i kommittédirektiven, är att låta parterna klaga på ett oskäligt dröjsmål till chefen för den domstol som handlägger målet. Redan i dag förekommer det att parter klagar till domstolschefen över handläggningen av deras mål. En möjlighet skulle alltså kunna vara att formalisera hanteringen av sådana klagomål. Prövningen skulle eventuellt kunna ske i administrativ ordning.

Det finns ett flertal fördelar med att förlägga prövningen av klagomål till domstolschefen. Förfarandet blir relativt enkelt och snabbt. Det blir vidare mindre kostsamt än att förlägga prövningen till överrätten.

En annan fördel är att chefsansvaret tydliggörs. Redan i dag har domstolschefen ett övergripande ansvar för att målen handläggs skyndsamt. Genom att förlägga prövningen till domstolschefen blir detta ansvar tydligare. Domstolschefen får dessutom närmare kännedom om förhållandena i målet. Han eller hon kan, även om ansökan om förtursförklaring inte vinner bifall, finna skäl att hålla sig ajour med hur målet därefter handläggs eller vidta andra åtgärder.

Domstolschefen har vidare en god överblick över situationen på den enhet som handlägger målet och förhållandena på domstolen. Denna överblick kan vara betydelsefull när frågan om åtgärder i anledning av ett dröjsmål övervägs.

Genom att förlägga prövningen till domstolschefen får parten dessutom tillgång till en oberoende prövning av klagomålet. Det torde ha särskild betydelse i de fall där parten inte har fått gehör från den handläggande domaren för sina önskemål om hanteringen av målet.

En annan fördel är att domstolschefen kan kombinera beslutet om förtursförklaring med andra åtgärder som han eller hon redan i

dag kan vidta. Det skulle kunna bli aktuellt för domstolschefen att i vissa fall utöver beslut om förtursförklaring även befria den handläggande domaren från andra arbetsuppgifter eller omfördela målet till en annan enhet. Detta kan leda till att förtursförklaringen oftare får avsedd effekt.

En särskild situation uppstår om domstolschefen är den domare som handlägger målet. Utredningen bedömer dock att detta problem kan lösas med befintliga jävsregler (se avsnitt 9.9.3).

9.8.3 Den handläggande domaren

Ett tredje alternativ är att låta den handläggande domaren pröva klagomålet inom ramen för det anhängiggjorda målet. En fördel med detta alternativ är att den handläggande domaren är insatt i sakfrågorna och har kännedom om skälen till ett eventuellt dröjsmål. Förfarandet bör vidare kunna bli snabbt och enkelt.

Det finns dock skäl som talar mot ett sådant alternativ. En uppenbar nackdel är att den handläggande domaren skulle pröva sitt eget agerande i målet och att parterna således inte direkt får en oberoende prövning. Utredningen bedömer att det, om detta alternativ skulle väljas, bör finnas en möjlighet att överklaga den handläggande domarens beslut. Rimligtvis kommer parterna vid ett avslag att utnyttja denna möjlighet i relativt stor utsträckning. Vid ett överklagande uppkommer de nackdelar som redovisats beträffande ett förfarande i överrätt. Det finns alltså bl.a. en risk för att förfarandet efter ett överklagande blir relativt kostsamt och tidsödande.

En annan fråga i sammanhanget är om parterna avhåller sig från att framföra klagomål, om klagomålet prövas av den domare som ska avgöra huvudsaken. Under utredningsarbetet har det framhållits att det finns en risk för att part kan känna oro för att bli sämre behandlade av domaren i den fortsatta handläggningen, om de kritiserar henne eller honom. Om det, mot all förmodan, skulle finnas befogad anledning för partens oro, kan frågan enligt utredningens bedömning hanteras med tillämpning av befintliga jävsregler. Utredningen inser dock att om prövningen förläggs till den handläggande domaren, detta i praktiken kan medföra att vissa parter avstår från att framställa klagomål.

9.8.4 Överväganden

Utredningen kan se för- och nackdelar med alla redovisade alternativ. Att förlägga prövningen till överrätt riskerar emellertid enligt utredningens bedömning att bli för kostsamt, komplicerat och tidskrävande. Även om det finns skäl som talar för att välja detta alternativ, väger skälen mot tyngre.

Domstolschefen har redan i dag det övergripande ansvaret för verksamheten på domstolen. Vid valet mellan den handläggande domaren och domstolschefen är det därför ur utredningens synvinkel naturligt att låta domstolschefen pröva klagomål riktade mot hur domstolens verksamhet bedrivs. Genom att förlägga prövningen till domstolschefen får parterna vidare tillgång till en mer oberoende prövning av sitt klagomål. Ett sådant förfarande bör vidare kunna bli förhållandevis enkelt, kostnadseffektivt och snabbt. Domstolschefen kan också kombinera ett beslut om förtursförklaring med andra åtgärder, såsom att införa lottningsstopp eller att omfördela målet. Utredningen bedömer att möjligheten att vidta sådana kompletterande åtgärder är viktig för att förtursförklaringen i så många fall som möjligt ska få avsedd effekt. Därför finner utredningen att övervägande skäl talar för att en ansökan om förtursförklaring prövas av domstolschefen.

9.9 Hur ska en ansökan om förtursförklaring handläggas?

Förslag och bedömning: En ansökan om förtursförklaring ska handläggas i administrativ ordning. Förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. jäv, rätt att ta del av uppgifter, kommunikation samt motivering och expediering av beslut är tillämpliga. Något behov av särreglering i förhållande till dessa bestämmelser finns inte.

Domstolschefen har möjlighet att delegera beslutanderätten till någon som är anställd vid domstolen.

En ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt.

9.9.1 Administrativt ärende

Förfarandet med prövningen av ansökningar om förtursförklaring får betydelse för vilka mål och ärenden som ska prioriteras i domstolen. Frågan har således organisatoriska inslag. En ansökan ska prövas av domstolschefen som ett led i hans eller hennes administrativa styrning av verksamheten. Eftersom frågan har organisatoriska inslag och ska prövas av domstolschefen, ska en ansökan om förtursförklaring handläggas i administrativ ordning.

Handläggningen av administrativa ärenden regleras i domstolarnas instruktioner och FL. Flera av FL:s viktigaste bestämmelser ska bara tillämpas när ärendet avser *myndighetsutövning mot enskild*. Hit hör reglerna om rätt att få del av uppgifter och kommunikation (16 § och 17 §) samt motivering av och underrättelse om beslut (20 § och 21 §). En viktig fråga är därför om prövningen av ett ärende om förtursförklaring utgör myndighetsutövning mot enskild.

Någon definition av begreppet myndighetsutövning finns inte i FL. I förarbetena till den äldre förvaltningslagen (1971:290) förde dock departementschefen ett utförligt resonemang som alltså har aktualitet om vad som faller under myndighetsutövning mot enskild. Omständigheter som talade för att det var fråga om myndighetsutövning mot enskild var enligt departementschefen bl.a. om saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten, om beslutet är bindande, om myndigheten grundar sin befogenhet på författning samt om det är fråga om en förmån eller en rättighet för den enskilde (prop. 1971:30 s. 330 ff.).

Enligt utredningens förslag ska följande gälla. Domstolen ska genom domstolschefen ensidigt avgöra om den enskilde ska få sitt mål handlagt med förtur. Beslutet ska vara bindande. Domstolen grundar sin befogenhet att besluta om förtursförklaring på författning. Sökanden har, under vissa omständigheter, en rätt att få en förtursförklaring. Eftersom en förtursförklaring bör leda till att domstolen avgör målet mer skyndsamt, måste det anses utgöra en förmån för sökanden att erhålla en förtursförklaring. Utredningen bedömer till följd härav att prövningen av ansökan om förtursförklaring faller under myndighetsutövning mot enskild. Därför är de ovan nämnda bestämmelserna i FL tillämpliga på förfarandet.

En sökande eller annan part har enligt 16 § FL rätt att ta del av det som har tillförts ärendet. Bestämmelsen förutsätter att parten begär att få ta del av materialet. Om det i målet eller ärendet som

ansökan avser finns andra parter än sökanden, får de anses omfattas av begreppet *annan part*.⁹

Av 17 § FL följer att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom annan än parten själv och parten har fått tillfälle att yttra sig över den. Ärendet får enligt bestämmelsen dock avgöras utan att så har skett, om ärendet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Normalt torde det saknas intresse för motparten att motsätta sig en förtursförklaring. Om det är uppenbart att en ansökan ska avslås, finns det enligt utredningens bedömning inte skäl att höra motparten. När myndigheter är motparter, finns det enligt utredningens uppfattning oftast inget behov av att höra dem. Utredningen bedömer därför att behovet av kommunikation i ärenden om förtursförklaring borde bli begränsat.

I 20 § FL anges att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången. Skälen får dock under vissa i bestämmelsen närmare angivna förhållanden utelämnas. Utredningen har skissat på hur avslags- och bifallsbeslut i ärenden om förtursförklaring skulle kunna se ut. Beslutsexemplen bifogas som *bilaga 2*.

Av 21 § FL följer att en sökande eller annan part ska underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Parterna behöver enligt bestämmelsen dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövligt. I allmänhet torde beslut i ärenden om förtursförklaring tillställas parterna.

Naturligtvis ska beslutet även tillföras akten för det aktuella målet eller ärendet. Härigenom får den handläggande domaren del av beslutet.

Utredningen bedömer att de berörda bestämmelserna i FL tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet och även i övrigt är lämpliga för handläggningen av ärenden om förtursförklaring. Något behov av särreglering i förhållande till dessa bestämmelser finns därför inte.

Utredningen har upprättat ett flödesschema över hur handläggningen av ett ärende om förtursförklaring skulle kunna gå till. Flödesschemat bifogas som *bilaga 3*.

⁹ Jfr Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 2003, s. 31 ff.

9.9.2 Delegering

Av domstolarnas instruktioner följer att det som huvudregel är domstolschefen som fattar beslut i administrativa ärenden. Domstolschefen har dock möjlighet att delegera beslutanderätten till någon som är anställd vid domstolen.

Det är förenat med stora svårigheter att uppskatta i vilken utsträckning möjligheten att ansöka om förtursförklaring kommer att användas. Även om den används i endast en liten andel, t.ex. en procent, av alla mål och ärenden, kommer det innebära att domstolscheferna vid de största domstolarna får pröva ett stort antal ansökningar. De kommer därför sannolikt att behöva delegera beslutanderätten.

Det torde i första hand bli aktuellt att delegera ansvaret för prövningen till andra chefsdomare, dvs. chefsrådmän samt kammarrätts- och hovrättslagmän. Något formellt krav på att prövningen ska utföras av en chefsdomare bör dock inte uppställas. Däremot bör det aldrig bli aktuellt att överlåta till annan än ordinarie domare eller till den domare som handlägger huvudsaken att avgöra ansökan om förtursförklaring.

9.9.3 Jäv

En särskild situation föreligger när domstolschefen är den som handlägger det mål parten vill ha förtursförklarat. Det faller sig naturligt att i dessa fall låta FL:s jävsbestämmelser bli styrande. Det är generalklausulen i 11 § första stycket 5 som skulle kunna bli tillämplig. Härav följer att den som ska handlägga ett ärende är jävig, om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroende för hans opartiskhet i ärendet. I förarbetena anges som exempel att någon är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.¹⁰

Frågan om jäv får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Ofta är en domstolschef att betrakta som jävig vid prövning av en ansökan om förtursförklaring om han eller hon är handläggande domare, t.ex. om sökanden anför kritik mot hur domstolschefen handlagt målet (jfr RÅ 1980 2:68). Domstolschefen är emellertid enligt utredningens bedömning inte med

¹⁰ Prop. 1971:30 s. 343 och 356.

nödvändighet att betrakta som jävig när ansökan avser ett mål som han eller hon har handlagt. Enligt 11 § andra stycket FL finns nämligen en möjlighet att bortse från jäv, när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Några närmare bestämmelser om vem som i den jäviges ställe ska pröva ärendet finns inte. Utredningen bedömer dock att ärendet i dessa fall bör avgöras i domstolens namn av en annan domstolschef.¹¹ Vilken domstolschef som väljs, får lämplighetshänsyn avgöra. Det torde inte vara nödvändigt, om än oftast lämpligt, att det är en domstolschef i samma domstolsslag och på samma nivå.

9.9.4 Kostnader

Det finns inga regler i FL om kostnader i administrativa ärenden. Normalt ska inte några kostnader behöva uppstå i ett ärende om förtursförklaring. Förfarandet har utformats så att den enskilde själv ska kunna inge en formlös ansökan till domstolen (avsnitt 9.11). Om t.ex. en offentlig försvarare, ett målsägandebiträde eller ett rättshjälpsbiträde är förordnad i det mål ansökan avser, kan naturligtvis han eller hon ansöka om förtursförklaring å partens vägnar. Utredningen bedömer att om en ansökan om förtursförklaring behövs för att tillvarata huvudmannens rätt, skälig ersättning i vissa fall skulle kunna utgå för detta arbete i och för sig (jfr 21 kap. 10 § RB, 5 § lagen [1988:609] om målsägandebiträde och 27 § rättshjälpslagen [1996:1619]). Biträdets arbete i denna del och därmed ersättningen, bör dock i hög grad kunna begränsas.

9.9.5 Underlaget och tidpunkten för prövningen

För att kunna pröva ett klagomål torde domstolschefen i flertalet fall, utöver den skriftliga ansökan, behöva ta del av den aktuella aktens dagboksblad och eventuellt även andra handlingar i akten. I de fall domstolschefen bedömer att anmälaren har fog för sin ansökan, bör vidare den handläggande domaren beredas tillfälle att yttra sig över uppgifterna i ansökan.

Förtursförklaringens effektivitet som rättsmedel förutsätter största möjliga skyndsamhet i handläggningen. För att säkerställa

¹¹ Jfr Fitger, Peter, *Rättegångsbalken, del 1*, 4:38.

detta bör det av författningstexten uttryckligen framgå att ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt.

9.10 Förtursförklaringens giltighet

Förslag: En förtursförklaring ska gälla till dess att domstolen har avgjort målet eller ärendet.

En ansökan om förtursförklaring ska behandlas inom ramen för ett administrativt ärende. Det innebär att ett beslut om förtursförklaring endast kan gälla så länge huvudsaken handläggs i den beslutande domstolen. Något annat är enligt utredningens uppfattning inte heller önskvärt. Att låta en förtursförklaring bestå även i högre instanser skulle leda till att en underrätt styrde i vilken ordning överrätten avgjorde sina mål, vilket vore principiellt betänkligt.

Förtursförklaringen bör därför gälla endast respektive instans, dvs. till dess huvudsaken har avgjorts i instansen i fråga. Något skäl att upphäva en förtursförklaring finns inte.

Det finns inget som hindrar att en part som fått en förtursförklaring i underrätt ansöker om förtursförklaring också i en högre instans. Överrätten har dock även utan en ny förtursförklaring att se till att parternas rätt till domstolsprövning inom skälig tid uppfylls. Däri ligger att beakta om handläggningen av ett mål har fördröjts i lägre instans.

9.11 Krav på en ansökan

Förslag och bedömning: En ansökan ska vara skriftlig. I övrigt uppställs inga formkrav på ansökan.

En av utredningens utgångspunkter har varit att förfarandet ska vara så snabbt och enkelt som möjligt. För att detta ska kunna uppnås, bör förfarandet vara skriftligt. Det bör därför föreskrivas att den enskilde partens ansökan ska vara skriftlig.

Utredningen har övervägt att utöver kravet på skriftlighet uppställa andra krav på ansökan, t.ex. att den ska innehålla ett bestämt yrkande och de omständigheter som åberopas till stöd för

yrkandet. Utredningen bedömer dock att det inte är nödvändigt att ställa upp några ytterligare formkrav. Naturligtvis måste det av ansökan framgå att parten vill att domstolen påskyndar handläggningen. Detta kan dock framgå indirekt, t.ex. genom att parten anger att han eller hon är missnöjd med att ingen åtgärd har vidtagits i målet under alltför lång tid.

Att uppställa ytterligare krav på ansökan skulle försvåra hanteringen av klagomål på ett icke önskvärt sätt. Vid brister skulle sökanden behöva föreläggas att komplettera ansökan. Att uppställa krav på bestämt yrkande eller angivande av de omständigheter som åberopas skulle inte heller medföra några större vinster. Utredningen bedömer att det inte skulle vara möjligt att inskränka domstolschefens prövning till de omständigheter sökanden anger i ansökan. I domstolschefens övergripande ansvar ligger att, även utan ansökan från part, uppmärksamma äldre mål som är under handläggning och om det behövs, närmare undersöka varför ett mål blivit gammalt. Prövningen efter ansökan från part kan rimligtvis inte bli mer inskränkt än vad som följer av domstolschefens övergripande ansvar. Enligt utredningens uppfattning bör därför inga andra formkrav än skriftlighet ställas upp.

9.12 Överklagande

Förslag: En domstols beslut i ett ärende om förtursförklaring får inte överklagas.

Några av utredningens utgångspunkter har varit att behandlingen av klagomål ska vara snabb, enkel och inte ta alltför stor andel av domstolarnas resurser i anspråk. Ur denna synvinkel är det olämpligt att ge part möjlighet att överklaga beslutet, oavsett om ansökan vinner bifall eller inte. Utredningen bedömer inte heller att det från rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt att part har en sådan möjlighet. Det gäller särskilt mot bakgrund av dels möjligheten att efter ett avslagsbeslut ansöka på nytt, dels att inte någon kan anses ha ett ändringsintresse vid ett bifallsbeslut. Utredningen föreslår därför att en domstols beslut i ett ärende om förtursförklaring inte ska få överklagas.

9.13 Bristande efterlevnad av beslutet

Bedömning: Om den ansvarige domaren inte beaktar en förtursförklaring, kan disciplin- eller tjänstefelsansvar aktualiseras.

Om domstolchefen inte följer upp ett beslut om förtursförklaring, kan samma ansvar aktualiseras för honom eller henne.

Den ansvarige domaren ska under den fortsatta handläggningen av målet eller ärendet beakta förtursförklaringen. Vid allvarliga fall av åsidosättande av denna skyldighet kan disciplin- eller tjänstefelsansvar för domaren aktualiseras. I de fallen har domstolschefen en skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd (avsnitt 8.2.2).

Domstolschefen har ett ansvar för att följa upp ett beslut om förtursförklaring. Om han eller hon brister i detta ansvar, kan samma disciplin- och tjänstefelsansvar aktualiseras för honom eller henne.

9.14 Författningsmodell och ikraftträdande

Förslag och bedömning: Bestämmelserna ska intas i en ny lag om förtursförklaring i domstol. Lagen ska träda i kraft den 1 juli 2009. Inga övergångsbestämmelser behövs.

Utredningen har övervägt att inordna bestämmelserna om förtursförklaring i befintlig lagstiftning. Fördelen med en sådan lösning vore att bestämmelser som rör handläggning av mål och ärenden inte sprids ut till fler författningar. Det nya rättsmedlet ska enligt utredningens förslag emellertid kunna användas för alla typer av mål och ärenden som handläggs i alla domstolar. För att åstadkomma detta måste regler om förtursförklaring i så fall införas i ett flertal lagar, bl.a. RB, lagen (1996:242) om domstolsärenden och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Utredningen bedömer att det är svårt att inordna de nya reglerna i dessa lagars nuvarande systematik. För att undvika att bryta systematiken i nämnda regelverk och för att åstadkomma en gemensam reglering för alla typer av mål i alla domstolsslag, bedömer utredningen att bestämmelserna bör införas i en ny lag om förtursförklaring i domstol.

Utredningen anser att den nya lagen bör träda i kraft så snart som möjligt, förslagsvis den 1 juli 2009.

Inga övergångsbestämmelser behövs. Vid ikraftträdandet omfattar möjligheten att ansöka om förtursförklaring mål och ärenden som redan har anhängiggjorts i domstolarna.

10 Konsekvensbedömning

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting eller företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10.1 Statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser

Bedömning: Utredningens förslag bör i allt väsentligt inte ha några negativa ekonomiska konsekvenser.

Det är självklart önskvärt att alla mål och ärenden avgörs inom skäligen tid. För att uppnå det kan emellertid vissa domstolar initialt komma att behöva resursförstärkningar. Det nu nämnda behovet av ytterligare resurser är emellertid inte en följd av utredningens förslag.

Genom utredningens förslag får enskild part en rätt att till chefen för domstolen klaga på långsam handläggning och begära att partens mål fortsättningsvis ska handläggas med förtur. Det förhållandet att vissa mål kommer att behandlas med förtur medför inte några ökade kostnader för domstolarna.

Däremot innebär prövningen av parternas ansökningar om förtursförklaring ett visst merarbete för domstolarna. Det är svårt att göra en tillförlitlig uppskattning av kostnaden för detta merarbete, bl.a. till följd av att det är osäkert i vilken utsträckning parterna kommer att utnyttja sin rätt att ansöka. En utgångspunkt vid utformningen av förslaget har emellertid varit att hanteringen ska vara snabb och resursåtgången liten. Förfarandet ska enligt förslaget vara helt skriftligt. Underlaget för prövningen bör bli begränsat och behovet av kommunikering litet. Eftersom det är samma frågeställning i alla ärenden kan förfarandet, inklusive beslutsmotiveringen, vara i hög grad standardiserat. De kostnadsökningar förslaget i denna del leder till torde därför enligt utredningens uppfattning vara så pass måttliga att de bör kunna finansieras inom ramen för befintliga resurser.

Om det visar sig att partens klagomål är befogat, ska målet fortsättningsvis handläggas med förtur i domstolen. Det kan leda till att situationer, där skadeståndsansvar för staten uppkommer på grund av kränkning av Europakonventionen, undviks. I det avseendet innebär förslaget positiva statsfinansiella konsekvenser. Storleken på den besparing som härigenom kan göras, bör dock inte överskattas.

Utredningen föreslår också bestämmelser om omfördelning av mål och ärenden i domstol. Bestämmelserna innebär i allt väsentligt inte någon förändring mot vad som redan gäller i dag. Även om förslaget skulle kunna medföra att fler mål och ärenden omfördelas, uppkommer inte några beaktansvärda merkostnader i anledning av detta förslag.

10.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Långsam handläggning av brottmål leder i vissa fall till att domstolen dömer ut ett lindrigare straff än vad som hade varit fallet om prövningen skett i närmare anslutning till brottet (avsnitt 4.2). Utredningens förslag kan bidra till att oskäliga dröjsmål i

enskilda fall undviks eller begränsas. Det kan leda till att lagföringen sker i närmare anslutning till brottet och att behovet av straffreduktion bortfaller eller minskar. Förslagen kan i dessa avseenden förväntas ha en i någon mån brottsförebyggande effekt.

10.3 Övriga konsekvenser

Förslagen har inte någon inverkan på den kommunala självstyrelsen. Utredningen har även beaktat de övriga samhällsfrågor som anges i 15 § kommittéförordningen, men har funnit att förslagen inte har sådan betydelse att särskilda överväganden behövs.

11 Författningskommentar

Förslag till lag (2009:000) om förtursförklaring i domstol

1 §

Om handläggningen av ett mål eller ärende har oskäligt fördröjts, ska domstol efter skriftlig ansökan från enskild part förklara att målet eller ärendet ska handläggas med förtur i domstolen (förtursförklaring).

Vid bedömningen av om handläggningen har oskäligt fördröjts ska särskilt beaktas

- 1. hur komplicerat målet eller ärendet är,*
- 2. hur parterna agerat under förfarandet,*
- 3. hur myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet, och*
- 4. sakens betydelse för parten.*

En ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt.

Genom paragrafen införs en möjlighet att ansöka om att domstol ska förklara att ett mål eller ärende ska handläggas med förtur, s.k. förtursförklaring. Möjligheten tillkommer endast enskilda parter. Allmänna parter och andra aktörer, t.ex. målsäganden som inte för talan och vittnen, har inte rätt att ansöka. Frågan har kommenterats i avsnitt 9.6.

Alla typer av mål och ärenden som är anhängiggjorda i domstol kan bli föremål för förtursförklaring. Med domstol avses de allmänna domstolarna (tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen), de allmänna förvaltningsdomstolarna (länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten) och specialdomstolarna (Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten). Frågorna har behandlats i avsnitt 9.5.

Uttrycket domstol används i stället för rätten för att klargöra att prövningen sker i administrativ ordning. Ärendet om förtursförklaring handläggs enligt domstolarnas instruktioner och förvaltningslagen. Det är som huvudregel domstolschefen som fattar

beslut i ärendet. Han eller hon har dock möjlighet att delegera beslutanderätten till någon som är anställd vid domstolen. Frågorna har kommenterats i avsnitt 9.8 och 9.9.

En ansökan om förtursförklaring ska vara skriftlig. I övrigt uppställs inga formkrav. För att en handling ska ses som en ansökan om förtursförklaring måste det dock på något sätt framgå att parten vill att domstolen ska påskynda handläggningen. Frågan har behandlats i avsnitt 9.11.

Om handläggningen av målet eller ärendet ansökan avser har oskäligt fördröjts, ska förtursförklaring meddelas. Det är inte möjligt att i generella termer ange hur utdragen handläggningen av ett mål eller ett ärende ska vara för att ansökan ska bifallas. I stället får en helhetsbedömning göras från fall till fall utifrån de kriterier som anges i andra stycket. En förutsättning för bifall är dock att handläggningen redan är fördröjd. Dröjsmålet behöver emellertid inte vara så utdraget att det vid prövningen redan föreligger en kränkning av kravet på domstolsprövning inom skälig tid i Europakonventionens artikel 6.1. Om det på grund av ett oskäligt dröjsmål finns en allvarlig risk för att detta krav inte kan uppfyllas utan en förtursförklaring, bör ansökan bifallas.

Domstolen ska enligt andra stycket 1 vid bedömningen av om en oskälig fördröjning i handläggningen föreligger särskilt beakta hur komplicerat målet eller ärendet är. Om processunderlaget är omfattande eller de rättsliga frågorna komplexa, kan det motivera en längre handläggningstid. Detsamma gäller om det finns många parter eller om det föreligger svårigheter att lokalisera personer som ska höras i målet.

Enligt andra stycket 2 ska domstolen särskilt beakta hur parterna agerat under förfarandet. Om en part fördröjer handläggningen genom att inte inställa sig till förhandling, inte inkomma med yttrande inom föreskriven tid eller upprepade gånger begära anstånd, talar det emot en förtursförklaring. Däremot kan en part inte hållas ansvarig för en försening som är hänförlig till att parten använder sig av de olika möjligheter rättssystemet erbjuder, t.ex. rätten att överklaga.

Domstolen ska enligt andra stycket 3 särskilt beakta hur andra myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet. Om det i handläggningen förekommit längre perioder av passivitet, där myndigheten eller domstolen inte har vidtagit några handläggningsåtgärder som fört målet eller ärendet närmare ett avgörande, talar det för en förtursförklaring.

Enligt andra stycket 4 ska domstolen särskilt beakta sakens betydelse för parten. Om saken är av särskilt intresse för parten, ställer det högre krav på skyndsam handläggning. Det är en objektiv bedömning av sakens betydelse som ska göras. Särskild skyndsamhet kan vara påkallad vid t.ex. vårdnads-, umgänges- och arbetstvister. Även förhållanden hänförliga till parterna, t.ex. hög ålder eller allvarlig sjukdom, kan ställa krav på extra snabb handläggning.

Frågan om när en ansökan ska bifallas har behandlats i avsnitt 9.4.

Bedömningen av om ett oskäligt dröjsmål föreligger ska göras utifrån den tidsperiod som åsyftas i artikel 6.1 i Europakonventionen. Domstolschefen kan således behöva beakta även handläggningstid före det att målet anhängiggjordes i domstolen, t.ex. tid för behandling i lägre domstol eller hos förvaltningsmyndighet. Det kan i några fall innebära att domstolschefen närmare måste undersöka förvaltningsmyndighetens handläggning. Frågan om vilken tidsperiod som åsyftas i artikel 6.1 har behandlats i avsnitt 3.1.1.

En förtursförklaring ska gälla till dess att domstolen har avgjort huvudsaken, dvs. det aktuella målet eller ärendet. Detta framgår i paragrafens första mening genom uttrycket *i domstolen*. Någon möjlighet att upphäva en förtursförklaring finns inte. Frågorna har kommenterats i avsnitt 9.10.

Av tredje stycket följer att en ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt. Frågan har kommenterats i avsnitt 9.9.5.

2 §

Domstolens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Varken avslags- eller bifallsbeslut får överklagas. Däremot finns det inget hinder mot att efter ett avslagsbeslut på nytt ansöka om förtursförklaring.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.12.

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 konventionskränkningar, 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 lydnaplikt 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. Europadomstolen 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 (retsplejloven § 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 klagar 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)

BESLUT

2010-02-28

BESLUT

Målet T 2982/08 förtursförklaras.

Målet kommer att handläggas med förtur, dvs. före andra mål och ärenden som inte ska handläggas med förtur. Rådmannen Elsa Ek, som ansvarar för målets handläggning, har för avsikt att hålla muntlig förberedelse i målet senast i vecka 14. Hon har också som målsättning att målet ska tas till huvudförhandling före juni månads utgång 2010.

Beslutet får inte överklagas.

Anna Arvidsson
lagman

BESLUT

2010-02-28

BESLUT

Ansökan om förtursförklaring för mål T 2982/08 lämnas utan bifall.

SKÄL FÖR BESLUTET

Vid en genomgång av handlingarna i målet framgår att det inte med hänsyn till målets ålder och komplexitet, parternas agerande, tingsrättens handläggning och sakens betydelse för parten föreligger skäl att bevilja ansökan om förtursförklaring.

Beslutet får inte överklagas.

Anna Arvidsson
lagman

BESLUT

2010-02-28

BESLUT

Målet 1543-08 förtursförklaras.

Beslutet medför att målet kommer att handläggas med förtur. Domstolen bedömer att målet bör kunna avgöras inom två månader.

Beslutet får inte överklagas.

Anna Arvidsson
lagman

BESLUT

2010-02-28

BESLUT

Ansökan avslås.

SKÄL

Med anledning av Din ansökan om förtursförklaring för mål 1543-08 har jag tagit del av handlingarna i målet och inhämtat uppgifter från ansvarig domare.

Jag har inte funnit att målets handläggning fördröjts till följd av domstolens, eller andra inblandade myndigheters, agerande. Det har inte heller framkommit något annat skäl att förtursförklara målet. Ansökan ska därför avslås.

Beslutet får inte överklagas.

Anna Arvidsson
lagman

Flödesschema

Nedan följer ett flödesschema som visar hur ett ärende om förtursförklaring skulle kunna handläggas.

- Ansökan inkommer och diarieförs
- En inledande granskning av ansökan företas
- Eventuell kommunikering med motpart, förslagsvis sju dagar för eventuellt yttrande
- Svar inkommer från motparten och översändes för kännedom till sökanden
- Domstolschefen, eller den som domstolschefen delegerat beslutanderätten till, tar del av akten och uppgifterna i målhanteringssystemet VERA
- Den ansvarige domaren hörs om den hittillsvarande handläggningen
- Domstolschefen, eller den som domstolschefen delegerat beslutanderätten till, fattar beslut
- Beslutet expedieras till sökanden/parterna