

Lagrådsremiss

Förtursförklaring i domstol

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 7 maj 2009

Beatrice Ask

Monika Sörbom
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen behandlas domstolschefens ansvar vid långsam handläggning. Vidare lämnar regeringen förslag till en ny lag om förtursförklaring i domstol. Förslaget syftar till att förbättra den enskildes möjligheter att påskynda handläggningen av ett mål eller ärende i domstol. En ansökan om förtursförklaring ska kunna göras beträffande alla typer av mål och ärenden i de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvär-rätten. Om handläggningen av målet eller ärendet har oskäligt fördröjts, ska målet eller ärendet förklaras ha förtur i domstolen (förtursförklaring). Beslut om förtursförklaring ska avgöras av domstolschefen och inte kunna överklagas.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
	Förslag till lag om förtursförklaring i domstol	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Domstolsprövning inom skälig tid.....	5
5	Enskildas ställning vid långsam handläggning	6
6	Domstolschefens ansvar vid långsam handläggning	10
6.1	Bakgrund.....	10
6.2	Överväganden	14
7	Förtursförklaring i domstol.....	15
7.1	En möjlighet till förtursförklaring i domstol införs.....	15
7.2	Tillämpningsområdet för förtursförklaring, m.m.	21
7.3	Förutsättningar för förtursförklaring	23
7.4	Prövande organ	25
7.5	Förfaranderegler.....	27
8	Ikraftträdande m.m.	31
9	Ekonomiska konsekvenser.....	32
10	Författningskommentar.....	33
	Förslaget till lag om förtursförklaring i domstol.....	33
Bilaga 1	Sammanfattningen i betänkandet Förtursförklaring i domstol (SOU 2008:16).....	36
Bilaga 2	Lagförslaget i betänkandet Förtursförklaring i domstol (SOU 2008:16)	40
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	41

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om förtursförklaring i domstol.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om förtursförklaring i domstol

Häri genom föreskrivs följande.

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

Vid bedömningen av om handläggningen har oskäligt fördröjts ska det 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 sökanden.

En ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt.

2 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

3 Ärendet och dess beredning

Den 8 mars 2007 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att dels kartlägga domstolschefens skyldighet respektive möjlighet att agera vid långsam handläggning, dels 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.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om förtursförklaring, redovisade sitt uppdrag i betänkandet *Förtursförklaring* i domstol (SOU 2008:16). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. I *bilaga 3* finns en förteckning över remissinstanserna. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2008/2114/DOM).

4 Domstolsprövning inom skälig tid

Målet för den dömande verksamheten

För att förtroendet för rättsstaten ska kunna upprätthållas krävs oberoende och väl fungerande domstolar. Verksamheten vid Sveriges Domstolar ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Det är regeringens uppfattning att enskilda individer, företag, organisationer och andra som vänder sig till domstol ska kunna utgå från att mål och ärenden handläggs inom skälig tid. Av Förtroendeutredningens betänkande framgår att domstolarnas förmåga att avgöra mål och ärenden inom rimlig tid är en viktig faktor för förtroendet för domstolarna (SOU 2008:106).

För att skapa bättre förutsättningar för domstolarna att leva upp till kraven på hög kvalitet och effektivitet har regeringen vidtagit en rad åtgärder som syftar till att förbättra verksamheten vid Sveriges Domstolar. Regeringen bedriver ett kontinuerligt arbete med att se till att rättegångsreglerna är moderna och ändamålsenliga. Regeringen verkar också för att domstolarna ska ha en funktionell geografisk spridning i förhållande till allmänheten, näringslivet och rättsväsendets övriga myndigheter samtidigt som organisationen skapar förutsättningar för specialisering, kompetensutveckling och en väl fungerande beredningsorganisation. Domstolarnas behov av resurser för att kunna möta kraven på verksamheten hanteras fortlöpande inom ramen för budgetprocessen.

Som ett led i arbetet med att förbättra möjligheterna för domstolarna att leva upp till kraven, bl.a. på avgöranden inom skälig tid, ställer regeringen i regleringsbrevet för Sveriges Domstolar upp mål för den dömande verksamheten. Balanserna och omloppstiderna ska minska väsentligt. Under de närmaste åren bör inriktningen vara att huvuddelen av brottmålen inte bör ta längre än fem månader och huvuddelen av tvistemålen inte bör ta längre tid än sju månader att avgöra i tingsrätt respektive hovrätt samt att huvuddelen av målen i läns- och kammarrätt inte bör ta längre tid än sex månader att avgöra i respektive instans. Mot bak-

grund av denna inriktning ska domstolarna för varje år i samråd med Domstolsverket själva sätta sina verksamhetsmål.

Europakonventionens krav

Enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, ha rätt till en domstolsprövning inom skälig tid (artikel 6.1).

Europadomstolens praxis rörande rätten till domstolsprövning inom skälig tid är omfattande. I fråga om vad som är skälig tid bedömer domstolen omständigheter i det enskilda fallet utifrån en rad olika kriterier. Till de vanligaste kriterierna hör målets komplexitet, klagandens agerande under förfarandet, domstolarnas och myndigheternas handläggning av målet samt sakens betydelse för klaganden. Utredningen om förtursförklaring konstaterar att Europadomstolen i ett antal mål har uttalat en grov tumregel som innebär att handläggningstiden inte bör överstiga ett år per instans.

The European Commission for Efficiency of Justice (CEPEJ) har i en rapport gått igenom ett mycket stort antal domar i syfte att dra generella slutsatser av Europadomstolens praxis (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). I rapporten noteras följande tendenser. En total handläggningstid för hela rättskedjan på upp till två år i normala 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 konstatera en konventionskränkning även om den totala handläggningstiden inte hade överstigit två år. När det gällde komplexa mål godtog Europadomstolen oftast längre handläggningstider än två år, dock sällan handläggningstider över fem år och nästan aldrig handläggningstider över åtta år.

5 Enskildas ställning vid långsam handläggning

Befintliga möjligheter att påskynda handläggningen eller att få kompensation för långsam handläggning

I det processrättsliga regelverket finns ett antal bestämmelser som ska tillförsäkra en effektiv handläggning, t.ex. att rätten ska driva förberedelsen i tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande av målet (42 kap. 6 § RB). För ett antal olika typer av mål uppställs också särskilda skyndsamhetskrav, t.ex. i mål om tvångsvård av unga (33 och 34 §§ lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga).

Det finns även några få bestämmelser som ger enskilda parter en viss möjlighet att påskynda handläggningen i enskilda fall. Ett exempel är att den som anser att tingsrätts beslut medför att målet försenas i onödan får

överklaga det beslutet särskilt (49 kap. 7 § RB). Ett annat exempel är att en sökande i vissa fall kan begära förklaring hos domstol om att ett ärende onödigt uppehålls genom att myndigheten inte meddelar beslut (t.ex. 37 § revisorslagen [2001:883]).

Det finns en rad möjligheter för enskilda att få kompensation för långsam handläggning. Vid straffmätning och påföljdsval i brottmål ska rätten 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 BrB). Även på skatteområdet finns liknande bestämmelser. 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 (bl.a. 5 kap. 14 § tredje stycket 2 taxeringslagen [1990:324]). I förarbetena anges att syftet med den aktuella befrielsegrunden är att tillförsäkra den skattskyldige rätten till domstolsprövning inom skälig tid och uppnå överensstämmelse med vad som gäller inom det straffrättsliga systemet (prop. 2002/03:106 s. 243).

En enskild kan också klaga till Europadomstolen och göra gällande att målet inte prövats inom skälig tid. Europadomstolen ska, 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 i ett antal avgöranden tagit ställning till hur konstaterade överträdelse av Europakonventionen kan gottgöras på nationell nivå (bl.a. NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 295 och NJA 2007 s. 584). Avgörandena har tagit sin utgångspunkt i att Europakonventionens artikel 13 innefattar en förpliktelse för staten att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel. Enligt Högsta domstolen innebär förpliktelsen inte att det måste finnas en rätt till ekonomisk ersättning vid varje konventionskränkning. I några fall kräver dock ett iakttagande av Europakonventionen att det finns möjlighet att utge ersättning för både ekonomisk och icke-ekonomisk skada till följd av en konventionskränkning. Av Högsta domstolens avgöranden följer principen att, i den mån Sverige har en förpliktelse att gottgöra överträdelse av Europakonventionen genom en rätt till skadestånd och den förpliktelsen inte kan uppfyllas genom en tillämpning av nationella skadeståndsrättsliga lagregler ens efter en fördragskonform tolkning, så får förpliktelsen uppfyllas genom att skadestånd döms ut utan särskilt lagstöd.

En enskild som anser att han eller hon inte har fått tillgång till domstolsprövning inom skälig tid har således 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 vända sig till Justitiekanslern och begära skadestånd av staten. Justitiekanslern 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. På senare tid har Justitiekanslern bifallit ett antal skadeståndsanspråk där grunden för anspråket varit kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Den frivilliga skadereg-

leringen hos Justitiekanslern är normalt mindre tidskrävande än en domstolsprocess och är helt kostnadsfri för den enskilde.

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att analysera i vilka fall Europakonventionen innefattar en skyldighet för staten att ekonomiskt ersätta den som drabbats av överträdelse av konventionen. Mot bakgrund av analysen ska utredningen lämna förslag till en lagreglering av rätten till skadestånd i dessa fall (dir. 2009:40).

Europakonventionens krav på effektivt nationellt rättsmedel

Av Europakonventionen följer att den vars fri- och rättigheter kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför inhemsk myndighet (artikel 13). Uttrycket rättsmedel i Europakonventionens mening har en vidare innebörd än att enskilda ska ha rätt till en förnyad prövning av beslut eller domar.

Europadomstolen har i ett stort antal domar gjort uttalanden om vilka krav som ska vara uppfyllda för att ett rättsmedel ska betraktas som effektivt. Det uppställs inte något krav på rättsmedel inför domstol utan även administrativa rättsmedel kan uppfylla konventionens krav. Rättsmedlet måste vara tillgängligt och möjligt för den berörda personen att använda. Prövningen måste också leda till ett beslut inom rimlig tid. Det kan räcka att flera olika rättsmedel tillsammans uppfyller detta krav. I flera domar har Europadomstolen uttalat att ett rättsmedel som syftar till att påskynda handläggningen för att undvika ett alltför långsamt förfarande är den mest effektiva lösningen när ett nationellt rättssystem inte kan garantera rätten till domstolsprövning inom skälig tid (bl.a. *Sürmeli mot Tyskland*, avgörande den 8 juni 2006 och *Scordino mot Italien*, avgörande den 29 mars 2006). I dessa domar har Europadomstolen också uttalat att fördelen med ett påskyndande rättsmedel jämfört med ren gottgörelse är att det kan förhindra uppkomsten av upprepade kränkningar och inte bara kompensera kränkning i efterhand.

Utredningen om förtursförklaring anser att Europadomstolen, i sin praxis, tydligt anvisar att en kombination av påskyndande åtgärder och gottgörelse kan vara den bästa lösningen.

Rättsutvecklingen i de nordiska grannländerna

De nordiska grannländerna (utom Island) har nyligen föreslagit eller genomfört åtgärder som syftar till att säkerställa att deras rättsordningar lever upp till Europakonventionens krav på domstolsprövning inom skälig tid och på tillgång till ett effektivt nationellt rättsmedel.

Den 1 januari 2008 trädde en ny tvistemålslag (tvisteloven) i kraft i Norge. Ett syfte med lagen är att skapa en snabbare och mer kostnadseffektiv civilprocess. I tvisteloven åläggs rätten en skyldighet att styra målen mer aktivt. Rätten ska på ett tidigt stadium i processen upprätta en plan för målets handläggning och den domare som handlägger målet under förberedelsen är skyldig att följa den upprättade planen. Domstolschefen är skyldig 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 hand-

läggningen av ett mål går för långsamt eller helt avstannar, ska domstolschefen vidta de åtgärder som behövs för att rätta till bristerna. En part kan begära att domstolschefen griper in när handlägningsplanen inte följs. Om den handläggande domaren i väsentlig mån åsidosatt sin skyldighet till aktiv styrning, ska domstolschefen omfördela målet till en annan domare eller sig själv. Domstolschefens beslut om omfördelning kan överklagas. Om domstolschefen är den domare som handlägger målet eller annars är jävig, avgörs frågor om aktiv styrning av den högre domstolen som första instans. Enligt lagens förarbeten bör partens möjlighet att klaga på brister i den aktiva styrningen av handläggningen anses uppfylla kravet på tillgång till ett effektivt rättsmedel vid kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid.

I dansk rätt finns en bestämmelse som innebär att rätten, om det är nödvändigt på grund av Europakonventionens krav på domstolsprövning inom skälig tid, kan slå fast ett datum för huvudförhandling. Bestämmelsen är tillämplig både i brottmål och tvistemål. Enligt förarbetena ska rätten fastställa tidpunkt för huvudförhandling redan om det finns risk för kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. I de fall en kränkning redan har skett syftar fastställandet av tid för huvudförhandling till att få kränkningen att upphöra. Både avslags- och bifallsbeslut kan överklagas. En part kan således få överrättens prövning av om huvudförhandling i målet med hänsyn till Europakonventionens krav borde hållas tidigare än vad underrätten beslutat.

År 2002 lade den finska regeringen fram ett förslag till ett nytt institut, s.k. bråds kandeförklaring. Domstolen skulle, på yrkande av part, under vissa förutsättningar kunna besluta att ett mål eller ärende skulle hanteras i bråds kand ordning. Under remissbehandlingen motsatte sig lagutskottet förslaget bl.a. med hänvisning till oklarheter kring hur förslaget förhöll sig till vissa nya tvistemålsbestämmelser. Den finska riksdagen förkastade därefter förslaget om bråds kandeförklaring. Under åren 2005 till 2007 blev Finland vid ett flertal tillfällen fällda i Europadomstolen för att domstolsprövning inte hade ägt rum inom skälig tid. Den finska regeringen har nyligen lagt fram en proposition som innehåller förslag om både ett påskyndande och ett kompensatoriskt rättsmedel vid fall av långsam handläggning i domstol. Förslagen syftar till att förbättra parternas rättsskydd och att uppfylla de förpliktelser som följer av Europakonventionen och Europadomstolens praxis. I propositionen läggs ett nytt förslag om bråds kandeförklaring. Det nya institutet ska endast gälla i tingsrätt. Bråds kandeförklaring ska kunna meddelas i alla typer av mål och ärenden. Ansökan om bråds kandeförklaring ska kunna göras av både enskilda och allmänna parter. Beslut om bråds kandeförklaring ska meddelas endast i undantagsfall. Det krävs att det föreligger synnerligen vägande skäl att behandla målet eller ärendet före andra. Omständigheter som ska beaktas är rättegångens längd, målets eller ärendets natur och dess betydelse för parten samt andra grunder för bråds kandeförklaring, t.ex. parternas och myndigheternas agerande under rättegången. Normalt ska lagmannen i tingsrätten besluta i ärenden om bråds kandeförklaring men det ska finnas möjlighet att delegera beslutanderätten till en annan domare i tingsrätten. Beslut om bråds kandeförklaring ska fattas utan dröjsmål. Beslut i ärenden om bråds kandeförklaring ska inte få överklagas. I propositionen föreslås vidare att en ny lag om gottgörelse för

dröjsmål vid rättegång införs. Den finska riksdagen har godkänt lagförslagen i propositionen.

6 Domstolschefens ansvar vid långsam handläggning

6.1 Bakgrund

Domstolschefens ansvar för att mål och ärenden blir avgjorda inom skälig tid

Domstolschefens administrativa styrning utgör en grundläggande förutsättning för att mål och ärenden ska kunna avgöras inom skälig tid. Det finns en risk för att domstolschefen blir mindre aktiv i sin styrning om det råder osäkerhet kring domstolschefens ansvar och befogenheter vid långsam handläggning.

Enligt domstolsinstruktionerna ansvarar domstolschefen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt att domstolen hushållar väl med statens medel (t.ex. 1 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning bl.a. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Enligt en ny bestämmelse i domstolsinstruktionerna är domstolschefen skyldig att vid domstolen genomföra den interna styrning och kontroll som Domstolsverket ansvarar för (t.ex. 1 a § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Domstolschefen har således ett ansvar för kontroll och uppföljning av verksamheten.

Frågan om domstolschefens ledningsansvar har tidigare behandlats i ett par statliga utredningar. 1993 års domarutredning framhöll vikten av ett kraftfullt administrativt ledarskap och uttalade att ledningsansvaret främst bestod i att se till att mål, väl beredda, snabbt kommer till prövning och avgörande (SOU 1994:99, Del A, s. 298). En senare utredning uttalade att domstolschefen har ett övergripande ansvar för att mål blir avgjorda i tid. Utredningen framhöll också att det är viktigt att det inom domstolen finns väl fungerande rutiner för kontroll av de mål som är under handläggning samt att domstolschefen är skyldig att skaffa sig information om arbetsläget och självant undersöka förhållanden om en tillfredsställande förklaring inte ges till att ett äldre mål inte blivit avgjort (SOU 2000:99, Del A, s. 271).

Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett antal beslut behandlat frågan om domstolschefens ansvar för verksamheten. I dessa beslut har JO bl.a. framhållit vikten av fungerande rutiner för kontroll av de äldre mål som är under handläggning och att domstolschefen självant, t.ex. genom periodvisa rotelgenomgångar, håller sig underrättad om förhållandena så att inga mål blir liggande obehandlade under lång tid. Angående domstolschefens skyldighet att vidta åtgärder har JO bl.a. anfört att domstolschefen, om ett mål eller ärende inte drivs fram emot ett avgörande inom

skäligen tid, är skyldig att t.ex. bestämma att målet eller ärendet fortsättningsvis ska handläggas av en annan domare.

Utredningen om förtursförklaring, som i sitt kartläggningsarbete även inhämtade synpunkter från ett stort antal domstolschefer och andra domare, bedömer att domstolschefens skyldighet att agera vid långsam handläggning är mycket omfattande. Utredningen pekar på att det till följd av bl.a. principen om domarens självständighet (se närmare nedan) eller brist på resurser visserligen kan finnas vissa begränsningar i domstolschefens möjligheter att påverka verksamheten. I de fall där det föreligger en allvarlig risk för att ett enskilt mål inte kan avgöras inom rimlig tid så torde det dock enligt utredningen alltid finnas någon åtgärd som är möjlig att vidta och som kan förväntas påskynda handläggningen. Om det i absoluta undantagsfall på grund av ett synnerligen ansträngt arbetsläge inte skulle vara möjligt att vidta några sådana åtgärder, bör domstolschefen i vart fall vara skyldig att för anslagsförmedlande organ påtala behovet av ytterligare resurser.

Betydelsen av domarens självständighet

Principen om domstolarnas oavhängighet är grundlagsfäst. Varken myndighet eller riksdagen får bestämma hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol ska tillämpa en rättsregel i särskilt fall (11 kap. 2 § RF). Bestämmelsen anses även ge uttryck för principen om domarens självständighet i dömandet. Domarens självständighet är ett oeftergivligt krav i en rättsstat och ska säkerställa att domaren inte tar otillbörlig hänsyn i dömandet.

I domstolsinstruktionerna finns en bestämmelse om att domstolschefen, i den administrativa styrningen, ska iaktta den enskilde domarens självständighet i dömande och rättstillämpande uppgifter (t.ex. 31 § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion).

Utredningen konstaterar att frågan om en åtgärd kränker den enskilde domarens självständighet sällan ställs på sin spets i praktiken. Domstolschefen och den enskilde domaren som påverkas av åtgärden har ett gemensamt intresse av att mål blir avgjorda inom rimlig tid. Diskussioner samt vägledning, råd, stöd och lyhördhet från domstolschefens sida bör kunna leda långt.

Enligt utredningens bedömning är det endast i dömandet och vid utförandet av rättstillämpande uppgifter som domaren är självständig. Till det fredade området hör innehållet i, underlaget och formen för avgörandet. Den enskilde domaren måste själv få avgöra t.ex. om det behövs syn eller huvudförhandling. Domstolschefen bör inte kunna ingripa på grund av att han eller hon anser att en viss handläggningsåtgärd i sig fördröjer ett avgörande. Däremot utgör inte det förhållandet att vissa handläggningsåtgärder kvarstår innan målet kan avgöras något hinder mot ett ingripande från domstolschefens sida. Enligt utredningens uppfattning är syftet med åtgärden det som avgör om det står i strid med domarens självständighet. En åtgärd som vidtas för att åstadkomma eller förhindra en viss utgång i målet är alltid en kränkning av självständigheten. Motiveras däremot åtgärden uteslutande av intresset att avhjälpa ett dröjsmål i handläggningen föreligger ingen kränkningssituation. Utredningen påpekar att

beslutsskålen måste kunna fastställas för att Justitiekanslern eller JO ska kunna granska ett administrativt beslut utifrån ett självständighetsperspektiv. Mot den bakgrunden anser utredningen att skålen för beslutet bör dokumenteras i de fall det finns anledning att tro att beslutet kommer att bli ifrågasatt.

Åtgärder domstolschefen kan vidta vid långsam handläggning

Med beaktande av den begränsning som följer av principen om domarens självständighet redovisar utredningen sin bedömning av vilka åtgärder som domstolschefen kan vidta vid långsam handläggning.

Av domstolschefens rätt att leda arbetet följer en möjlighet att bestämna vilka mål och ärenden som ska ges prioritet framför andra mål och ärenden. Enligt utredningens synsätt kan domstolschefen därför beordra en domare att prioritera ett visst mål på grund av att det har blivit eller riskerar att bli för gammalt. Domstolschefen bör också kunna ge direktiv om att ett mål ska vara avgjort vid en viss tidpunkt, vilket dock kan kräva att även andra åtgärder vidtas för att möjliggöra för den enskilde domaren att fullgöra arbetsledningsbeslutet.

Domstolschefen fördelar domstolens resurser. Utredningen anser att dröjsmål i handläggningen av mål och ärenden kan föranleda behov av omfördelning av personalresurserna, t.ex. genom att den berörda enheten eller avdelningen får förstärkning i form av ytterligare notarier, beredningsjurister eller domare.

Domstolschefen har befogenhet att fördela arbetet på domstolen. Grunderna för fördelning av arbetsuppgifterna ska framgå av domstolens arbetsordning. Enligt domstolsinstruktionerna får domstolschefen, om det finns särskilda skål, besluta om tillfälliga avvikelser från vad som angetts i arbetsordningen. Enligt utredningens bedömning kan långsam handläggning utgöra ett sådant särskilt skål som kan föranleda en tillfällig avvikelse från vad som angetts i arbetsordningen.

Normalt har alla ordinarie domare lika stor tilldelning av mål och ärenden. Den enskilde domarens livssituation, arbetskaper, erfarenhetsbakgrund, frånvaro, m.m. kan emellertid göra att avverkningstakten blir ojämn, vilket kan orsaka dröjsmål i handläggningen av mål eller ärenden. Av detta följer, enligt utredningen, att domstolschefen ibland måste överväga om en enskild domare behöver tillfällig lättnad i form av lottningsstopp eller en reducerad tilldelning av mål och ärenden. Utredningen anser inte att den enskilde domaren kan anses ha rätt att få lika stor tilldelning som andra domare. Inte heller bör övriga domare kunna invända mot ett beslut om lottningsstopp eller reducerad tilldelning.

I domstolschefens befogenheter ingår även att fatta beslut om omfördelning av mål. Huvudregeln för fördelning av mål och ärenden är lottning. Lottningsförfarandet är ägnat att upprätthålla tilliten till att fördelningen sker på objektiva grunder. Vid fördelningen av mål finns dock 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 bedöms 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. Utredningen anser att effektivitetshänsyn talar mot att lägga alltför stor vikt vid principen om slumpmässig fördelning av mål och ärenden. Det viktigaste är att fördelningen sker på objektiva och transparenta grunder. Enligt utredningen kan omfördelning av mål användas som ett sätt att uppnå ett effektivt resursutnyttjande och avhjälpa dröjsmål i handläggningen. Ett antal omständigheter måste dock enligt utredningen beaktas vid omfördelning. Parterna eller någon annan som har ett intresse i saken bör inte tillåtas ha något inflytande över vem som blir ansvarig domare. Valet av domare får inte heller påverkas av hur han eller hon kan förväntas döma i målet. En omfördelning får inte heller ske som en repressalie eller på grund av misstroende mot någon enskild domare. Utredningen anser att det finns sätt att undvika misstankar om otillbörlig hänsyn vid omfördelning. Urvalet av mål måste kunna motiveras. Det är dock inte nödvändigt att just det mål som handlagts långsamt omfördelas. Utredningen pekar på att det i vissa fall kan finnas skäl att låta den ansvarige domaren fortsätta att handlägga det målet och i stället 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 till andra domare. Ett annat, lika viktigt, moment är enligt utredningen det sätt på vilket målet tilldelas en ny enhet. För att undvika misstankar om ovidkommande hänsyn 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. En omfördelning som sker sent i handläggningen bör enligt utredningen kräva starka 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. I de nuvarande organisationsformerna är det vanligt att en domare ansvarar för beredningen av målet medan en annan domare ansvarar för avgörandet. Enligt utredningen bör denna utveckling leda till en mindre dramatisk syn på omfördelning av mål som är under handläggning. Sammantaget anser utredningen att domstolschefen har stora möjligheter att omfördela mål och ärenden vid långsam handläggning.

En ytterligare åtgärd som utredningen tar upp är domstolschefens möjlighet att bestämma domstolens organisation. Ett enskilt fall av långsam handläggning bör enligt utredningen inte föranleda överväganden om förändringar av domstolens organisation, men om det blir vanligt att mål av viss typ blir gamla kan det vara lämpligt att överväga en annan organisationsform.

Remissinstansernas synpunkter

Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Högsta domstolens ledamöter*, *Svea hovrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Domstolsverket* och *Sveriges domareförbund*, stödjer utredningens slutsatser om domstolschefens möjligheter och skyldigheter att agera vid långsam handlägg-

ning. Endast *Kristianstads tingsrätt* invänder mot utredningens slutsatser och framför bl.a. att det rättsstatliga intresset av domarnas självständighet måste anses väga tyngre än intresset av effektivt resursutnyttjande.

6.2 Överväganden

Regeringens bedömning: Domstolschefens befogenheter att vidta åtgärder vid långsam handläggning behöver inte utvidgas.

Grundlagsutredningen har i sitt betänkande lämnat förslag som behandlar frågan om hur dömande uppgifter ska fördelas inom domstolen (SOU 2008:125). Utredningens förslag till bestämmelse om omfördelning av mål bör övervägas inom ramen för beredningen av Grundlagsutredningens betänkande.

Utredningens bedömning och förslag: Utredningens bedömning i fråga om behovet av att utvidga domstolschefens befogenheter att vidta åtgärder vid långsam handläggning överensstämmer med regeringens (avsnitt 8.5 i betänkandet). Utredningen föreslår att det ska införas bestämmelser om omfördelning av mål i förordningarna med instruktion för de allmänna domstolarna respektive de allmänna förvaltningsdomstolarna (avsnitt 8.6 i betänkandet).

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna invänder mot utredningens bedömning att domstolschefens befogenheter inte behöver utvidgas. Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag till bestämmelse om omfördelning av mål. Ett antal av dessa, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Jönköping* och *Sveriges domareförbund*, anser dock att regeln bör tas in i lag. *Regeringsrättens ledamöter* och *Hovrätten för Övre Norrland* är tveksamma till förslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Högsta domstolens ledamöter*, *Nyköpings tingsrätt*, *Alingsås tingsrätt* och *Länsrätten i Vänersborg*, avstyrker förslaget till en omfördelningsregel. De flesta av dessa remissinstanser anser inte att det finns något behov av den föreslagna regeln. Ett par remissinstanser, bl.a. *Blekinge tingsrätt*, ifrågasätter om man inte bör avvakta Grundlagsutredningens slutsatser om regeringens föreskriftsrätt. Ett antal remissinstanser framför också kritik rörande detaljer i utredningens förslag till bestämmelse om omfördelning av mål.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen bedömer att domstolschefen har stora möjligheter att vidta åtgärder vid långsam handläggning och slår fast att den största begränsningen följer av principen om domarens självständighet. Mot den bakgrunden anser utredningen att det varken finns behov av eller utrymme för att utvidga domstolschefens befogenheter. Ingen av remissinstanserna invänder mot utredningens bedömning. Av utredningens kartläggning följer att domstolschefen får anses ha tillräckliga möjligheter att vidta åtgärder vid långsam handläggning. Regeringen delar utredningens bedömning att det varken finns behov av eller utrymme för att utvidga domstolschefens befogenheter.

Fördelning och omfördelning av mål och ärenden är viktiga instrument för domstolschefen vid långsam handläggning. Till skillnad från vad som

gäller för fördelning av mål finns det inte några uttryckliga regler om omfördelning av mål. Utredningen bedömer att tydlighetsskäl talar för att i författning införa regler om i vilka situationer omfördelning kan ske. En sådan reglering kan förväntas leda till ett ökat användande av möjligheten att omfördela mål och ärenden, vilket skulle kunna innebära ett förbättrat resursutnyttjande och indirekt leda till kortare handläggningstider. Utredningen anser, bl.a. med hänsyn till att bestämmelser om fördelning av mål finns på förordningsnivå, att bestämmelser om omfördelning av mål och ärenden också bör införas i domstolarnas instruktioner. De allra flesta remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag. Några remissinstanser, bl.a. *Högsta domstolens ledamöter* och *Länsrätten i Vänersborg*, motsätter sig dock förslaget och invänder framför allt mot behovet av en sådan regel. Ett antal remissinstanser, bl.a. *JO* och *Sveriges domareförbund*, förordar att bestämmelsen tas in i lag.

Grundlagsutredningen har i sitt betänkande lämnat förslag som behandlar frågan om hur dömande uppgifter ska fördelas inom domstolen (SOU 2008:125). Utredningens förslag till bestämmelse om omfördelning av mål bör övervägas inom ramen för beredningen av Grundlagsutredningens betänkande.

7 Förtursförklaring i domstol

7.1 En möjlighet till förtursförklaring i domstol införs

Regeringens förslag: En möjlighet till förtursförklaring i domstol införs.

Rättsverkan av förtursförklaring ska vara att målet eller ärendet prioriteras framför andra mål eller ärenden i domstolen som saknar förturskaraktär. Förtursförklaringen ska gälla i domstolen till dess att målet eller ärendet har avgjorts.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens (avsnitten 9.1–9.3 och 9.10 i betänkandet).

Remissinstanserna: De allra flesta remissinstanser delar eller framför ingen invändning mot utredningens bedömning att domstolarnas handläggning i alltför många fall inte uppfyller kravet på domstolsprövning inom skäligen tid. Några remissinstanser, bl.a. *Alingsås tingsrätt* och *Kammarrätten i Jönköping*, anser dock att långsam handläggning inte är särskilt vanligt förekommande.

En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *JO*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Malmö tingsrätt*, *Luleå tingsrätt*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Länsrätten i Norrbottens län*, *Åklagarmyndigheten*, *Skatteverket*, *Statskontoret*, *Lunds universitet*, *Sveriges advokatsamfund*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges domareförbund*, tillstyrker förslaget om förtursförklaring eller lämnar det utan invändning. Några remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland*, *Justitiekanslern* och *Domstolsverket*, är dock tveksamma till förslaget. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, *Attunda tingsrätt*, *Sundsvalls tingsrätt*, *Regeringsrättens ledamöter*,

Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Södermanlands län och Företagarna, avstyrker förslaget.

Några remissinstanser, bl.a. *Nyköpings tingsrätt* och *Justitiekanslern*, anser att det är en brist att utredningen inte har undersökt de bakomliggande orsakerna till långsam handläggning. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Attunda tingsrätt, Länsrätten i Västmanlands län, Sveriges Kommuner och Landsting* samt *Företagarna*, anser att domstolarnas handläggningstider främst påverkas av sådana faktorer som resurstilldelning, domstolarnas organisation och det processrättsliga regelverket. Ett stort antal remissinstanser framhåller att tillräckliga resurser utgör en grundläggande förutsättning för att säkerställa kravet på avgöranden inom skälig tid. Ett par remissinstanser, bl.a. *Karlskoga tingsrätt*, framhåller vikten av att göra domarverket attraktivt och att rekrytera skickliga jurister till både anställningar som ordinarie domare och anställningar som domstolschef.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt, Solna tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg* och *Uppsala universitet*, anser att det är tveksamt om det enligt Europakonventionen krävs att det införs en formell möjlighet för den enskilde att påverka handläggningen. Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Uppsala län, Statskontoret* samt *Sveriges Kommuner och Landsting*, anser att det finns en risk för att det föreslagna förfarandet kommer att ta betydande resurser från domstolarnas dömande verksamhet. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Domstolsverket* samt *Västsvenska Industri- och Handelskammaren*, befarar att möjligheten att ansöka om förtursförklaring kommer att missbrukas.

Några remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland* och *Helsingborgs tingsrätt*, anser att 49 kap. 7 § rättegångsbalken skulle kunna utvidgas till att gälla sådana situationer när rätten inte hört sammat en begäran från part. Några remissinstanser, bl.a. *Regeringsrättens ledamöter* och *Kammarrätten i Stockholm*, anser att förhållandet mellan förtursförklaring och den skadeståndsmöjlighet som finns borde belysas. *Svenskt Näringsliv, Stockholms Handelskammare* och *Västsvenska Industri- och Handelskammaren* framhåller behovet av specialdomstolar eller andra särlösningar för vissa kommersiella tvister.

Endast några få remissinstanser framför någon invändning mot utredningens förslag att förtursförklaring ska leda till att målet eller ärendet behandlas med förtur i domstolen. Några remissinstanser, bl.a. *Göteborgs tingsrätt* och *Sundsvalls tingsrätt*, anser att någon av de nordiska grannländernas lösning med en konkret handläggningsåtgärd borde övervägas. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt, Justitiekanslern, Statskontoret* samt *Sveriges Kommuner och Landsting*, anser att det föreslagna förfarandet riskerar att orättmätigt gynna dem som ansöker om förtursförklaring framför dem som inte ansöker om sådan förklaring. Några remissinstanser, bl.a. *Göteborgs tingsrätt* och *Domstolsverket*, ställer sig frågande till hur förtursförklarade mål ska prioriteras sins emellan. Några remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt* och *Länsrätten i Mariestad*, anser att ett beslut om förtursförklaring som regel bör kompletteras med en tidsplan för den fortsatta handläggningen.

Ingen av remissinstanserna invänder mot utredningens förslag att förtursförklaringen bör gälla i domstolen till dess att målet eller ärendet har avgjorts.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt om reformbehovet

En inledande frågeställning är vad som är att betrakta som långsam handläggning. Utredningen uttalar att varje avvikelse från en optimal handläggningstid inte kan anses utgöra långsam handläggning. Inte heller en handläggning som avviker från de verksamhetsmål som regeringen satt upp för domstolarna bör enligt utredningens mening betraktas som långsam. Utredningen gör bedömningen att begreppet långsam handläggning endast bör användas i fråga om handläggningstider som i väsentlig mån avviker från vad som är att betrakta som normalt, i första hand sådana fall som kränker, eller riskerar att kränka, rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Ingen av remissinstanserna invänder mot ett sådant synsätt.

I domstolarna avgörs över 300 000 mål och ärenden per år. Av Domstolsverkets årsredovisning för 2008 framgår att samtliga domstolskategorier förbättrade sina omloppstider under det året. Trots detta uppfylldes, med undantag för migrationsmålen, inte något av regeringens verksamhetsmål. I de allra flesta fall understiger dock handläggningstiden ett år per instans. I endast en liten andel av samtliga mål och ärenden kan det således befaras att handläggningstiderna varit så långa att de riskerar att inte leva upp till Europakonventionens krav på domstolsprövning inom skälig tid.

För att få en närmare uppfattning om hur stor andel av målen och ärendena som kan ha en oskäligt lång handläggningstid redovisar utredningen tillgänglig statistik över ålderstrukturen för de mål som handläggs i domstol. Per den 1 januari 2008 var cirka sju procent av de balanserade målen i tingsrätt äldre än två år. I länsrätt var motsvarande siffra cirka två procent. I kammarrätt var siffran cirka tre procent och i Regeringsrätten cirka fem procent.

Utredningen redovisar vidare att 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. I sitt remissvar bekräftar JO utredningens redovisning och konstaterar att det vid ett flertal domstolar förekommer problem med alltför långa handläggningstider.

Utredningen redovisar också att Justitiekanslern har kunnat konstatera en ökning av antalet skadeståndsärenden mot staten där grunden för ersättningsanspråket är kränkningar av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. I sitt remissvar bekräftar *Justitiekanslern* utredningens redovisning och uttalar att myndighetens erfarenhet är att det inte endast är ett fåtal domstolar som har problem med långsam handläggning utan att ett stort antal domstolar torde vara tungt belastade.

Utredningen konstaterar även att de domar som Europadomstolen meddelat mot Sverige på senare tid ofta har gällt kränkningar av rätten till domstolsprövning inom skälig tid. Sverige har även ingått förlikning i ett antal mål där klaganden gjort gällande den typen av kränkning.

Utredningens slutsats är att domstolarnas handläggning i alltför många fall inte uppfyller kravet på domstolsprövning inom skälig tid. Endast några få remissinstanser invänder mot utredningens bedömning i denna del. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att det finns skäl att överväga ytterligare åtgärder för att förebygga och motverka långsam handläggning i domstol.

Några remissinstanser anser att utredningen borde ha närmare undersökt de bakomliggande orsakerna till långsam handläggning. Vid studier av enskilda målkategorier har det visat sig vara svårt att dra några generella slutsatser om orsakerna till långsam handläggning (bl.a. DV-rapport 2004:4 Skattemålshanteringen vid länsrätterna och kammarrätterna). Detta förhållande bör dock enligt regeringens mening inte hindra att det skapas förutsättningar för en enskild att påskynda handläggningen av ett mål eller ärende.

En möjlighet till förtursförklaring bör införas

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet till förtursförklaring i domstol. En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. Den remisskritik som framförs mot förslaget tar huvudsakligen sikte på att regeringen i stället borde satsa på strukturella insatser, dvs. det processrättsliga regelverkets utformning, domstolsorganisationens utformning och resurstilldelningen till domstolarna.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att det är nödvändigt med strukturella insatser för att skapa förutsättningar för domstolarna att leva upp till målet för den dömande verksamheten.

Regeringen verkar fortlöpande för att rättegångsreglerna ska vara moderna och ändamålsenliga. Reglerna ska bl.a. bidra till att medborgarnas och andra aktörers berättigade krav på att få sin sak prövad inom rimlig tid kan tillgodoses. I syfte att modernisera rättegången i allmän domstol beslutade riksdagen år 2005 om en rad förändringar av rättegångsreglerna (prop. 2004/05:131). Det handlar bl.a. om bättre utnyttjande av modern teknik och tillskapande av en mer ändamålsenlig hovrättsprocess. Reformen trädde i kraft den 1 november 2008 och förväntas leda till att handläggningstiderna förkortas och att risken för inställda förhandlingar minskar. I Justitiedepartementet övervägs även ändringar i rättegångsreglerna för de allmänna förvaltningsdomstolarna i syfte att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen. I Justitiedepartementet pågår också ett arbete med en ny delgivningslag, bl.a. övervägs att lägga ett större ansvar på parter som söks för delgivning. Denna reform kan också förväntas bidra till kortare handläggningstider och minskad risk för inställda förhandlingar. Både domstolsorganisationen och rättegångsreglerna berörs av Målutredningen som regeringen tillsatt för att analysera behovet av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. Analysen ska omfatta alla

måltyper, inklusive de som bl.a. *Svenskt Näringsliv* framhåller (dir. 2008:49).

Flera förändringar har genomförts som syftar till att skapa en modernare och bättre fungerande domstolsorganisation. När det gäller tingsrättsorganisationen har de senaste årens sammanläggningar skapat domstolar med ökad judiciell och administrativ bärkraft. Efter en översyn av länsrättsorganisationen lämnade Domstolsverket år 2008 ett förslag till förändringar. I en nyligen beslutad proposition föreslås sammanläggningar som berör flertalet länsrätter bl.a. i syfte att skapa bättre möjligheter till specialisering i domstolarna vilket i sin tur leder till ökad kvalitet i dömandet och en mer effektiv målhantering (prop. 2008/09:165).

Ärendeutredningen har föreslagit att en övervägande andel av de ärenden som handläggs av tingsrätt i första instans ska flyttas över till förvaltningsmyndigheter i syfte att ytterligare renodla domstolarnas verksamhet (SOU 2007:65). Förslaget bereds för närvarande i Justitiedepartementet. Regeringen har nyligen gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera domstolarnas inre organisation och arbetsformer (dnr Ju2008/10399). I uppdraget ingår bl.a. att ge en beskrivning av de olika arbetsformer och organisatoriska lösningar som valts av domstolarna och att analysera sambandet mellan formen för en domstols inre organisation och dess förmåga att uppnå målet att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv.

För att möta den ökade tillströmningen av mål till domstolarna, korta handläggningstiderna och för att säkerställa kvaliteten i den dömande verksamheten har det tillskjutits ytterligare medel till Sveriges Domstolar.

Ett sätt att skapa förutsättningar för domstolarna att avgöra mål och ärenden inom skälig tid är, som bl.a. *Karlskoga tingsrätt* framhåller, att rekrytera skickliga jurister till domaryrket. Under år 2008 genomfördes flera förändringar angående rekryteringen av domare i syfte att säkerställa att domstolarna även i framtiden kan rekrytera de allra skickligaste och för yrket mest lämpade juristerna (prop. 2007/08:113).

Som framgår av ovanstående redovisning arbetar regeringen kontinuerligt och aktivt med att överväga olika åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för att verksamheten vid Sveriges Domstolar kan bedrivas effektivt och med hög kvalitet. Enligt regeringens synsätt utesluter dock inte detta att det finns behov av att förbättra den enskildes möjlighet att påskynda handläggningen i enskilda fall.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt* och *Kammarrätten i Göteborg*, invänder att utredningens förslag inte behövs för att vår nationella rättsordning ska leva upp till Europakonventionens krav på effektivt nationellt rättsmedel för den vars konventionsrättigheter har kränkts. Som redovisats i avsnitt 5 har enskilda som drabbats av långsam handläggning goda möjligheter att bli kompenserade för ett oskäligt dröjsmål. Därigenom tillhandahålls enskilda ett nationellt rättsmedel som lever upp till Europakonventionens krav. För den enskilde som befinner sig mitt uppe i ett rättsligt förfarande måste det emellertid vara lika viktigt att kunna påskynda handläggningen som att i efterhand kunna bli kompenserad för långsam handläggning.

Den övriga remisskritiken uppehåller sig huvudsakligen vid farhågor kring att det föreslagna förfarandet ska bli resurskrävande och därmed gå

ut över domstolarnas dömande verksamhet och att möjligheten att ansöka om förtursförklaring ska missbrukas. Genom att anvisa ett ändamålsenligt prövande organ, tillskapa enkla och flexibla förfaranderegler samt låta prövningen ske i en instans anser regeringen att det är möjligt att skapa en resurseffektiv prövning av ansökningar om förtursförklaring som inte belastar den dömande verksamheten. När det gäller risken för missbruk bedömer regeringen den som liten men avser självfallet att följa hur möjligheten att ansöka om förtursförklaring kommer att användas.

Några remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland*, anser att 49 kap. 7 § rättegångsbalken skulle kunna utvidgas till att gälla sådana situationer när rätten inte hörsammat en begäran från en part. Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att en påskyndande åtgärd kan användas beträffande alla typer av mål och ärenden, i båda domstolsslagen och i alla instanser. Frågor om rätten till domstolsprövning inom skäligen tid bör dessutom prövas separat i förhållande till målet eller ärendet i sak. En utvidgning av den nämnda bestämmelsen utgör därför enligt regeringen inte ett alternativ till utredningens förslag om förtursförklaring.

Sammantaget anser regeringen att utredningens förslag är ägnat att stärka den enskildes ställning i domstolsförandet genom att enskilda tillhandahålls en möjlighet att påskynda handläggningen. Förslaget innebär också att den vars konventionsrättigheter har kränkts, eller riskerar att kränkas, får ytterligare ett nationellt rättsmedel att tillgå. Förslaget kan dessutom bidra till att höja beredskapen i domstolarna för att snabbt vidta åtgärder mot långsam handläggning. Det bör t.ex. leda till att den ansvarige domstolschefen, domarna och övrig handläggande personal ser till att det finns betryggande rutiner för att säkerställa att handläggningstiderna inte blir oacceptabelt långa. I likhet med utredningen och majoriteten av remissinstanserna anser därför regeringen att det bör införas en möjlighet till förtursförklaring i domstol.

Rättsverkan av förtursförklaring

Utredningen föreslår att rättsverkan av förtursförklaring ska vara att målet eller ärendet prioriteras före andra mål eller ärenden som saknar förturskaraktär. De allra flesta remissinstanser lämnar förslaget utan invändning.

Några remissinstanser, bl.a. *Göteborgs tingsrätt*, anser emellertid att någon av de nordiska grannlänternas lösning med en konkret handläggningsåtgärd bör övervägas. Enligt regeringens uppfattning är det svårt att generellt bestämma vilken handläggningsåtgärd som är den mest påskyndande. Enligt regeringens synsätt bör förtursförklaringen leda till att en för målet eller ärendet lämplig handläggningsåtgärd vidtas så snart som möjligt. Regeringen anser att utredningens förslag till rättsverkan på ett tydligt sätt tar sikte på ett snabbt avgörande med beaktande av övriga mål och ärenden på domstolen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, *Justitiekanslern* och *Statskontoret*, anser att förslaget riskerar att gynna dem som ansöker om förtursförklaring framför dem som inte ansöker om en sådan förklaring. Det kan inte uteslutas att det i något enstaka fall kan bli en sådan konsekvens. Införandet av förtursförklaring innebär dock framför allt en möjlighet för den enskilde att utverka ett tydligt besked om ett mål eller ärende bör be-

handlas med förtur. Det bakomliggande kravet på domstolarna att avgöra mål och ärenden inom skälig tid och domstolschefens skyldighet att agera vid långsam handläggning påverkas inte av enskilda beslut om förtursförklaring.

Några remissinstanser, bl.a. *Göteborgs tingsrätt* och *Domstolsverket*, ställer sig frågande till hur förtursförklarade mål eller ärenden bör hanteras sinsemellan. Ett mål eller ärende som förtursförklarats kan befinna sig på helt olika stadier i handläggningen. Om målen och ärendena skulle vara av samma typ och samtidigt vara klara för avgörande bör den generella utgångspunkten vara att de ska avgöras i åldersordning. Det är emellertid tänkbart att den relativa fördröjningen i ett mål eller ärende är så stor att den motiverar att avsteg görs från den ordningen.

Utredningen gör bedömningen att det i ett beslut om förtursförklaring inte bör uppställas någon tidsfrist för målets eller ärendets avgörande. Endast några remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt* och *Länsrätten i Mariestad*, invänder mot den bedömningen och anser att beslut om förtursförklaring bör kompletteras med en tidsplan för den fortsatta handläggningen. Om förtursförklaring meddelas beträffande ett tvistemål finns normalt sett en tidsplan (jfr 42 kap. 6 § rättegångsbalken). När det gäller andra typer av mål och ärenden instämmer regeringen i remissinstansernas uppfattning såtillvida att det är naturligt att domstolen efter en förtursförklaring börjar planera för nästa handläggningsåtgärd med sikte inställt på ett snabbt avgörande. Som utredningen framhåller kan det också vara lämpligt att domstolen, som en serviceåtgärd, om möjligt lämnar ett besked till den enskilde om den förväntade handläggningstiden.

För att säkerställa att handläggningen av målet eller ärendet verkligen kan ske med förtur kan domstolschefen behöva vidta vissa administrativa åtgärder, t.ex. lottningsstopp (se närmare avsnitt 6).

Utredningen föreslår att en förtursförklaring ska gälla till dess att domstolen avgjort målet eller ärendet. Ingen av remissinstanserna invänder mot förslaget i denna del. Regeringen delar utredningens uppfattning i frågan om förtursförklaringens giltighetstid.

Frågan om sambandet mellan rätten till skadestånd och förtursförklaring, som väckts av bl.a. *Regeringsrättens ledamöter* och *Kammarrätten i Stockholm*, behandlas lämpligen inom ramen för den utredning som regeringen tillsatt med uppdrag att analysera i vilka fall Europakonventionen innefattar en skyldighet för staten att ekonomiskt ersätta den som drabbats av överträdelse av konventionen (dir. 2009:40).

7.2 Tillämpningsområdet för förtursförklaring, m.m.

Regeringens förslag: Enskilda parter i domstol ska ha rätt att ansöka om förtursförklaring. Ansökan ska kunna göras beträffande alla typer av mål och ärenden i de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvärsträtten.

Bestämmelser om förtursförklaring tas in i en ny lag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens (avsnitten 9.5, 9.6 och 9.14 i betänkandet).

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser invänder mot utredningens förslag till tillämpningsområde för förtursförklaring. Ett par remissinstanser, bl.a. *Hyses- och arrendenämnden i Malmö*, anser att det bör övervägas om inte även hyres- och arrendenämnderna bör omfattas av förslaget om förtursförklaring. Ett par remissinstanser, bl.a. *Arbetsdomstolen*, anser att det bör framgå av lag vilka myndigheter som är att likställa med domstolar. *Mölnbals tingsrätt* ställer sig frågande till om även de mål och ärenden som inte omfattas av Europakonventionens artikel 6.1 bör omfattas av den föreslagna lagen. Några remissinstanser, bl.a. *Regeringsrättens ledamöter* och *Skatteverket*, anser att det bör övervägas om inte även allmänna parter bör ges rätt att ansöka om förtursförklaring.

Endast några få remissinstanser invänder mot utredningens förslag att införa bestämmelser om förtursförklaring i en ny lag. Bland andra *Kammarrätten i Stockholm* anser att bestämmelserna i stället bör föras in i de lagar som reglerar rätten att överklaga domar och beslut.

Skälen för regeringens förslag

Tillämpningsområdet för förtursförklaring

Utredningen föreslår att bestämmelserna om förtursförklaring ska gälla i de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna samt specialdomstolarna. Förslaget omfattar samtliga instanser i de båda domstolsslagen. De allra flesta av remissinstanserna lämnar förslaget utan invändning. Ett par remissinstanser, bl.a. *Hyses- och arrendenämnden i Malmö*, väcker dock frågan om inte hyres- och arrendenämnderna bör omfattas av förslaget.

Regeringen har under 2008 tillsatt en särskild utredare som ska se över bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223). I uppdraget ingår bl.a. att överväga tänkbara åtgärder för att komma till rätta med alltför långa handläggningstider hos myndigheterna (dir. 2008:36). Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med utredningen, att förvaltningsmyndigheter inte bör omfattas av förslaget om förtursförklaring. En annan sak är att den vars mål eller ärende har inletts hos en förvaltningsmyndighet kan ansöka om förtursförklaring vid en eventuell överprövning i domstol.

Trots att vissa domstolsliknande nämnder, bl.a. Brottskadenämnden och Rättshjälpsnämnden, är att betrakta som domstolar i Europakonventionens mening anser utredningen att sådana nämnder bör behandlas som förvaltningsmyndigheter och därmed inte omfattas av förslaget om förtursförklaring. Regeringen anser inte att det i detta lagstiftningsärende finns skäl att behandla hyres- och arrendenämnderna på ett annat sätt än andra domstolsliknande nämnder. Hyres- och arrendenämnderna bör således inte omfattas av förslaget om förtursförklaring.

Sammantaget anser regeringen att den föreslagna lagen bör gälla i de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvärsträtten.

Utredningen föreslår att endast enskilda parter bör kunna ansöka om förtursförklaring. Några remissinstanser, bl.a. *Regeringsrättens leda-*

möter och *Skatteverket*, anser att det bör övervägas om inte även allmänna parter bör ges samma möjlighet. Självfallet kan även allmänna parter ha intresse av att påskynda domstolarnas handläggning. Det främsta syftet med förslaget om förtursförklaring är dock att stärka den enskildes ställning i domstolsförfarandet. Regeringen anser därför att rätten att ansöka om förtursförklaring i vart fall för närvarande bör begränsas till enskilda parter.

Utredningen föreslår att ansökan om förtursförklaring ska kunna göras beträffande alla typer av mål och ärenden. Endast *Mölnbalds tingsrätt* invänder häremot och anser att det föreslagna förfarandet av resursskäl bör begränsas till de mål och ärenden som faller under tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen. Regeringen anser dock att enskilda parter bör erbjudas samma möjligheter att påskynda handläggningen oavsett vilken typ av mål eller ärende det är fråga om. Ansökan om förtursförklaring bör därför kunna göras beträffande alla typer av mål och ärenden som förekommer i de berörda domstolarna.

Bestämmelserna om förtursförklaring bör tas in i en ny lag

Utredningen föreslår att bestämmelserna om förtursförklaring ska tas in i en ny lag. De flesta remissinstanser lämnar förslaget utan invändning. Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, föreslår dock att bestämmelserna i stället bör tas in i befintliga processlagar.

Rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen (1971:291) och övriga processlagar reglerar domstolarnas handläggning av mål och ärenden i sak. Regeringen anser att frågor om förtursförklaring bör skiljas från de rättsliga och faktiska frågor som rätten ska avgöra i målet eller ärendet. I likhet med utredningen anser därför regeringen att bestämmelserna om förtursförklaring bör tas in i en ny lag.

7.3 Förutsättningar för förtursförklaring

Regeringens 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 myndigheterna och domstolarna handlagt målet eller ärendet samt sakens betydelse för sökanden.

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att införa någon möjlighet att upphäva en förtursförklaring.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens (avsnitten 9.4 och 9.10 i betänkandet).

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna lämnar utredningens förslag om förutsättningar för förtursförklaring utan invändning. En del remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Domstolsverket*, *Åklagarmyndigheten* och *Uppsala universitet*, anser att förutsättningarna för bifall är så högt satta att målet eller ärendet redan skulle vara fördröjt och att den avsedda preventiva effekten därmed riskerar att utebli. Några andra remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Nedre*

Norrland, Länsrätten i Jämtlands län, Arbetsgivarverket och Arbetsdomstolen, anser att förutsättningarna för bifall är så lågt satta att den avsedda verkan av förtursförklaringen riskerar att utebli eftersom för många mål och ärenden skulle hänföras till förturskategorin. *Kristianstads tingsrätt* väcker frågan om inte antalet instanser bör tillmätas betydelse vid bedömningen av om en ansökan om förtursförklaring ska bifallas. *Alingsås tingsrätt* befarar att tillämpningen av förutsättningarna för bifall kommer att skilja sig mellan olika domstolar beroende på det rådande arbetsläget på domstolen. *Haparanda tingsrätt* anser att förutsättningarna för bifall kan leda till att prövningen blir komplicerad och tidskrävande. *Lunds universitet* anser att det bör utvecklas i författningskommentaren vad som avses med fördröjande åtgärder från partens sida. *Sveriges advokatsamfund* anser att det bör förtydligas att endast den part som föresakat en fördröjning i handläggning kan hållas ansvarig för detta vid en prövning om förtursförklaring.

Endast ett par remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Sundsvall*, invänder mot utredningens bedömning att det inte finns något behov av att kunna upphäva en förtursförklaring.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Förutsättningar för förtursförklaring

Utredningen anser att förtursförklaring bör meddelas om handläggningen har oskäligt fördröjts. Med detta avser utredningen att handläggningen redan ska vara fördröjd men att dröjsmålet inte behöver vara så utdraget att det föreligger en kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. De allra flesta remissinstanser lämnar utredningens förslag i denna del utan invändning. Några remissinstanser anser emellertid att den föreslagna nivån är för hög medan några andra anser att den är för låg.

De allra flesta som har ett mål eller ärende i domstol är angelägna om att få ett så snabbt avgörande som möjligt. Införandet av förtursförklaring syftar till att ge enskilda parter tillgång till en verkningsfull åtgärd om handläggningstiden blivit oacceptabelt lång. Utgångspunkten kan därför inte vara att varje handläggning som går utöver en optimal eller önskvärd handläggningstid ska leda till förtursförklaring. I likhet med utredningen anser regeringen att förtursförklaring endast bör meddelas om fördröjningen i handläggningen är så betydande att det finns en beaktansvärd risk för en konventionskränkning om målet eller ärendet inte behandlas med förtur.

Förutsättningarna för bifall ska ge uttryck för en objektiv nivå när ett mål eller ärende bör behandlas med förtur. Vid tillämpningen av förutsättningarna för förtursförklaring bör således inte någon hänsyn tas till de särskilda förhållandena i domstolen, t.ex. att arbetssituationen är ansträngd.

Utredningen anser att dröjsmålet bör prövas utifrån en helhetsbedömning i varje enskilt fall med särskilt beaktande av de kriterier som Europadomstolen normalt beaktar vid prövning som rör rätten till domstolsprövning inom skälig tid, dvs. målets eller ärendets komplexitet, hur

parterna agerat under förfarandet, hur myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet samt sakens betydelse för sökanden. Ingen av remissinstanserna invänder mot den föreslagna modellen. Regeringen delar utredningens bedömning i fråga om vilka kriterier som bör tillmätas särskild betydelse vid prövningen av frågan om förtursförklaring. Ett par remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, önskar ett förtydligande i fråga om vad som avses med parternas agerande under förfarandet. I denna del hänvisas till författningskommentaren.

Sammantaget anser regeringen att förtursförklaring endast bör meddelas om handläggningen har oskäligt fördröjts och att prövningen bör göras utifrån en helhetsbedömning i varje enskilt fall vid vilken de av utredningen föreslagna kriterierna särskilt bör beaktas.

Möjlighet till upphävande av förtursförklaring?

Utredningen anser inte att det bör införas någon möjlighet att upphäva en förtursförklaring. Endast ett par remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Sundsvall*, invänder mot denna bedömning och pekar t.ex. på den situationen att grunden för förtursförklaringen faller bort. Som nämnts ovan ska förtursförklaring endast meddelas om handläggningen är oskäligt fördröjd. Ingen efterföljande åtgärd från parternas eller domstolens sida kan förändra den fördröjning i handläggningen som redan uppstått. I likhet med utredningen anser därför regeringen att det inte finns behov av att införa en möjlighet att upphäva en förtursförklaring.

7.4 Prövande organ

Regeringens förslag: Ärenden om förtursförklaring ska avgöras av domstolschefen.

Regeringens bedömning: Domstolschefen bör ha möjlighet att delegera beslutanderätten till någon annan som är anställd på domstolen.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens (avsnitt 9.8 och 9.9 i betänkandet).

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser invänder mot utredningens förslag att domstolschefen ska pröva ansökningar om förtursförklaring. *Hovrätten för Övre Norrland* anser att domstolen därmed skulle uttala sig i egen sak utan möjlighet till överprövning. *Helsingborgs tingsrätt* påtalar att domstolschefen kan vara en av dem som gett upphov till problemet. *Mölnåls tingsrätt* anser att förslaget inger betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt och föreslår i stället att överrätt ska pröva ansökningar om förtursförklaring. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att det bör förtydligas att ansökan ska göras hos den domstol som handlägger målet eller ärendet. Endast ett par remissinstanser, bl.a. *Falu tingsrätt*, invänder mot utredningens förslag att domstolschefen ska kunna delegera beslutanderätten till någon annan anställd på domstolen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Utredningen har övervägt tre alternativa prövande organ för ansökningar om förtursför-

klaring: en högre domstol, domstolschefen eller den handläggande domaren.

Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att det prövande organet kan erbjuda en kostnadseffektiv och oberoende prövning av frågan om handläggningen i ett enskilt fall är väsentligt fördröjd. En prövning vid en högre domstol skulle vara oberoende, men riskerar att bli tidskrävande och kostsam. Det finns dessutom en risk att handläggningen av målet eller ärendet i sak skulle stanna upp i avvaktan på prövningen av ärendet om förtursförklaring. En prövning av den enskilde domaren, som visserligen är väl insatt i handläggningen, skulle inte utgöra en oberoende prövning. I likhet med utredningen anser regeringen att övervägande skäl talar för att låta domstolschefen pröva ansökningar om förtursförklaring. Därigenom tydliggörs domstolschefens ansvar för att mål och ärenden handläggs inom skälig tid. Förfarandet skulle kunna göras enkelt, kostnadseffektivt och snabbt. Som nämnts i avsnitt 7.1 kommer det ofta uppstå behov av att komplettera ett beslut om förtursförklaring med en administrativ åtgärd från domstolschefen, t.ex. lottningsstopp, för att på ett verkkningsfullt sätt kunna påskynda handläggningen. Frågan om förtursförklaring och behovet av kompletterande åtgärder skulle därmed kunna prövas samtidigt och av samma person. Genom att handlägga ansökningar om förtursförklaring skulle domstolschefen också förbättra sin överblick över verksamheten.

De allra flesta remissinstanser tillstyrker utredningens förslag att domstolschefen ska pröva ansökningar om förtursförklaring eller lämnar förslaget utan invändning. Några få remissinstanser, bl.a. *Helsingborgs tingsrätt*, riktar dock kritik mot att domstolschefen skulle pröva sin egen ledning av verksamheten och i vissa fall sin egen handläggning av mål och ärenden. Det kan förutsättas att en domstolschef, vid prövning av om handläggningen av ett mål eller ärende är väsentligt fördröjd, inte låter sig påverkas av att det är han eller hon som har det övergripande ansvaret för verksamheten. I detta sammanhang bör även erinras om den externa tillsyn över domstolarnas verksamhet som bedrivs av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern. I de fall ansökan om förtursförklaring avser mål eller ärende som domstolschefen själv handlägger anser regeringen att det bör finnas möjlighet att låta en annan domstolschef pröva ansökningen (se närmare avsnitt 7.5).

Sammantaget anser regeringen, i likhet med utredningen och de allra flesta remissinstanser, att domstolschefen bör pröva ansökningar om förtursförklaring.

Utredningen anser att domstolschefen bör ha möjlighet att delegera beslutanderätten till någon som är anställd vid domstolen. Ett par remissinstanser, bl.a. *Falu tingsrätt*, invänder mot en sådan ordning och anser bl.a. att det krävs att domstolschefen prövar dessa ärenden för att beslutet ska bli accepterat av den handläggande domaren. Enligt regeringens uppfattning finns det inte skäl att för ärenden om förtursförklaring göra avsteg från den ordning som gäller för delegering av beslutsfattande i övriga administrativa ärenden. Regeringen ansluter sig därför till utredningens bedömning i denna del.

Regeringens förslag: En ansökan om förtursförklaring ska vara skriftlig. En sådan ansökan ska handläggas skyndsamt. Beslut i ärenden om förtursförklaring ska inte få överklagas.

Regeringens bedömning: I övrigt gäller förvaltningslagen (1986:223) vid handläggning av ärenden om förtursförklaring.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens (avsnitt 9.7, 9.9 och 9.11–9.13 i betänkandet).

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser invänder mot utredningens bedömning att det inte bör uppställas någon tidsgräns för när ansökan om förtursförklaring ska få göras eller när en ny ansökan ska få göras efter avslag. *Örebro tingsrätt* anser att uppställandet av en tidsgräns skulle begränsa risken för missbruk och därmed minska resursåtgången. *Hovrätten för Övre Norrland* anser att rätten att ansöka om förtursförklaring bör begränsas till en gång per instans. Några remissinstanser, bl.a. *Varbergs tingsrätt*, anser att begränsningar i rätten att ansöka på nytt efter ett beslut om avslag bör övervägas.

De allra flesta remissinstanser lämnar utredningens förslag till krav på ansökan utan invändning. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland* och *Länsrätten i Jämtlands län*, anser dock att förfarandet bör formaliseras så att inte varje missnöjesyttring om långsam handläggning måste behandlas som en ansökan om förtursförklaring. Några remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland* och *Jönköpings tingsrätt*, anser att den som ansöker om förtursförklaring bör ange grunderna för sin begäran. Ett par remissinstanser, bl.a. *Gävle tingsrätt*, anser att risken för missbruk ökar om det inte ställs krav på ansökan, t.ex. ett krav på egenhändigt undertecknande för att undvika ansökningar per e-post. Några remissinstanser, bl.a. *Åklagarmyndigheten*, anser att domstolschefen självant bör kunna besluta om förtursförklaring.

Ett antal remissinstanser lämnar synpunkter på utredningens förslag till förfaranderegler i övrigt. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att beslut om förtursförklaring inte ska behöva föregås av kommunikation med motparten annat än i rena undantagsfall och att synpunkter från den handläggande domaren i normalfallet bör kunna inhämtas genom en muntlig kontakt. *Skövde tingsrätt* anser att domstolschefens inledande granskning av ansökan och hörande av den handläggande domaren bör äga rum innan ansökan remitteras till motparten. *Hovrätten för Övre Norrland* framhåller att grunderna för bifall är utformade på ett sådant sätt att även andra myndigheters synpunkter kan behöva inhämtas. *Varbergs tingsrätt* anser att det bör övervägas på vilket sätt sökanden ska kunna lämna muntliga uppgifter i ärendet. Några remissinstanser, bl.a. *Attunda tingsrätt* och *Uppsala universitet*, befävar att det kommer att bli en vidlyftig skriftväxling mellan parterna i ärenden om förtursförklaring som i sin tur kommer att förorsaka kostnader för både parter och domstol. Ett par remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland*, anser att utredningen underskattar jävsproblematiken. *Göta hovrätt* tror dock inte att frågan om jäv kommer att innebära något större problem för överrätternas domstolschefer och lagmän. *Hovrätten* tror inte heller att

jävsfågor blir vanliga för de domstolar som inte är uppdelade i ett traditionellt rotelsystem. *Skövde tingsrätt* anser att det inte vore helt orimligt att staten stod för sökandens kostnader om ansökan bifalls. Ett par remissinstanser, bl.a. *Blekinge tingsrätt*, anser att det saknas vägledning vad gäller den tid inom vilken en ansökan om förtursförklaring bör prövas och efterlyser också verkställighetsföreskrifter. Samma remissinstanser anser också att ett särskilt diarium för ansökningar om förtursförklaring skulle kunna utgöra dels ett objektivi t mätinstrument på hur många som anser sig kränkta, dels ett redskap för domstolschefen i budgetarbetet. *Varbergs tingsrätt* anser att det bör klargöras hur 49 kap. 7 § rättegångsbalken förhåller sig till förslaget om förtursförklaring i den situationen att dröjsmålet beror på ett beslut som fattats i målet. *Jönköpings tingsrätt* anser att det bör framgå i lag att förvaltningslagen ska tillämpas på förfarandet.

Endast några få remissinstanser invänder mot utredningens förslag att beslut i ärenden om förtursförklaring inte ska kunna överklagas. Bland andra *Hovrätten för Övre Norrland* och *Falu tingsrätt* anser att beslut om förtursförklaring bör kunna överklagas, bl.a. för att skapa förtroende för förfarandet och för att få till stånd en enhetlig praxis.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Krav på ansökan

Det är av central betydelse att förfarandet om förtursförklaring blir enkelt, kostnadseffektivt och snabbt. Som nämns i avsnitt 7.1 befarar ett flertal remissinstanser att enskilda parter kommer att ansöka om förtursförklaring i större omfattning än vad som är befogat. Några remissinstanser, bl.a. *Örebro tingsrätt* och *Varbergs tingsrätt*, anser därför att vissa formella begränsningar i rätten att ansöka om förtursförklaring bör övervägas. Regeringen anser att det är svårt att uppställa någon generell tidsgräns för när det kan anses befogat att ansöka om förtursförklaring eller när en ny ansökan ska få göras efter avslag. Den resursbesparing för domstolarna som kunde bestå i att slippa pröva vissa ansökningar i sak får också anses vara begränsad. I likhet med utredningen anser därför regeringen att ansökan om förtursförklaring bör kunna göras när som helst under handläggningen och även efter beslut om avslag.

Som enda formkrav på ansökan föreslår utredningen att ansökan om förtursförklaring ska vara skriftlig. Endast ett fåtal remissinstanser invänder mot utredningens förslag i denna del. Några remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland* och *Jönköpings tingsrätt*, anser dock att några ytterligare formkrav bör övervägas, t.ex. krav på bestämt yrkande, angivande av grunder och egenhändigt undertecknande. Enligt regeringens uppfattning kommer det med ett krav på skriftlig ansökan i de allra flesta fall inte att råda något tvivel om att ansökan gäller förtursförklaring. Ett krav på bestämt yrkande om förtursförklaring skulle sannolikt inte bidra till något klargörande i tveksamma fall. Ett krav på egenhändigt undertecknande syftar normalt till att verifiera sökandens identitet. En ansökan om förtursförklaring kan inte jämföras med ansökningar som ska prövas enligt rättegångsbalken eller förvaltningsprocess-

lagen (1971:291) för vilka uppställs krav på egenhändigt undertecknande. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att det inte finns skäl att uppställa krav på bestämt yrkande eller egenhändigt undertecknande.

Ett par remissinstanser, bl.a. *Åklagarmyndigheten*, anser att domstolschefen självant bör kunna besluta om förtursförklaring. Som framgår av avsnitt 6 har domstolschefen en långtgående skyldighet att vidta åtgärder vid långsam handläggning. Om handläggningen i ett mål eller ärende har oskäligt fördröjts torde domstolschefen ändå vara skyldig att vidta åtgärder för handläggningens påskyndande trots att någon enskild part inte ansökt om förtursförklaring. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns skäl att låta domstolschefen självant kunna besluta om förtursförklaring.

Övriga förfaranderegler

Ärenden om förtursförklaring är att betrakta som förvaltningsärenden. Förvaltningslagen (1986:223) är därmed tillämplig på förfarandet. I likhet med utredningen anser regeringen att förtursförklaring avser myndighetsutövning och att samtliga bestämmelser i förvaltningslagen därför är tillämpliga på förfarandet.

En särskild fråga vid handläggning av ärenden om förtursförklaring är hur domstolschefen bör hantera den situationen att ansökan gäller domstolschefens egna mål eller ärenden. Några remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt*, uttalar sig också i denna fråga. I likhet med utredningen anser regeringen att frågan om domstolschefen är jävig bör avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (11 och 12 §§ förvaltningslagen). Om ansökan innehåller uppgifter som innebär kritik mot hur domstolschefen handlagt målet eller ärendet kan det vara lämpligt att överlämna prövningen åt någon annan domstolschef (jfr avsnitt 7.4).

Av förvaltningslagen följer att en part som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild ska få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång (14 §). Ett formligt sammanträde eller en förhandling kan parten inte kräva. Det är domstolens sak att avgöra hur det ska gå till när någon vill lämna uppgifter muntligt (Hellners, T., Malmqvist, B., Förvaltningslagen, 2 uppl., s. 164).

I förvaltningslagen finns en bestämmelse om myndighetens kommunikationsplikt som syftar till att garantera att ett ärende inte avgörs till en parts nackdel, utan att parten har fått del av materialet och fått tillfälle att yttra sig över detta (17 §). Utredningen anför att det normalt torde saknas intresse för den som är motpart till sökanden att motsätta sig ett beslut om 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. Regeringen anser att domstolarna, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, får avgöra i vilken utsträckning kommunikation behöver ske i ärenden om förtursförklaring.

I betänkandet redovisar utredningen ett antal förslag på hur beslut i ärenden om förtursförklaring kan utformas. Enligt 20 § förvaltningslagen ska beslut, med vissa undantag, innehålla de skäl som har bestämt utgången. I likhet med utredningen anser regeringen att det normalt torde vara tillräckligt med en standardiserad beslutsmotivering i dessa ärenden. Regeringen delar också utredningens bedömning att beslut i ärenden om förtursförklaring bör tillställas parterna. Enligt regeringens uppfattning torde det inte vara nödvändigt med delgivning (jfr 21 § förvaltningslagen).

Skövde tingsrätt anser att det inte vore orimligt att staten utger ersättning för kostnader vid bifall till ansökan om förtursförklaring. Förvaltningslagen innehåller inte några bestämmelser om rätt till ersättning för kostnader i förvaltningsärenden. Det enda som ankommer på sökanden i ett ärende om förtursförklaring är att ge in en skriftlig ansökan. Regeringen anser därför inte att det finns skäl att införa en regel om ersättning för kostnader i ärenden om förtursförklaring.

Den som anlitar ett juridiskt biträde i ett ärende om förtursförklaring kan komma att begära ersättning av allmänna medel, t.ex. enligt rätts-hjälpslagen (1996:1619), i det bakomliggande målet eller ärendet. På samma sätt kan en part i ett tvistemål komma att hävda att arvode för juridiskt biträde i ett ärende om förtursförklaring ska betraktas som en ersättningsgill rättegångskostnad enligt rättegångsbalken. Regeringen anser att dessa frågor lämpligen bör överlämnas åt rättstillämpningen. Enligt regeringens mening är förfarandet om förtursförklaring utformat så att den enskilde inte ska behöva anlita ett juridiskt biträde.

Med hänsyn till ärendets beskaffenhet är det naturligt att domstolschefen prövar ansökningar om förtursförklaring med skyndsamhet. I likhet med utredningen anser regeringen att det bör införas ett uttryckligt skyndsamhetskrav i lag.

I fråga om den närmare handläggningen av ansökningar om förtursförklaring uttalar utredningen att domstolschefen, utöver den skriftliga ansökan, normalt kan behöva ta del av den aktuella aktens dagboksblad och ibland även andra handlingar i akten. I de fall domstolschefen bedömer att det finns fog för ansökan uttalar utredningen att den handläggande domaren bör beredas tillfälle att yttra sig över uppgifterna i ansökan. Regeringen anser att frågor om underlaget för prövningen och vilka handläggningsåtgärder som behöver vidtas före avgörandet får avgöras av domstolarna i varje enskilt fall.

För den enskilde är det naturligtvis av stor betydelse att beslut om förtursförklaring verkligen efterlevs. Den handläggande domaren är skyldig att följa ett beslut om förtursförklaring. På samma sätt är domstolschefen skyldig att följa upp efterlevnaden av ett sådant beslut. Konsekvenserna av att domare eller domstolschef inte följer beslut om förtursförklaring får som utredningen konstaterar prövas med tillämpning av den befintliga lagstiftningen om disciplin- eller tjänsteansvar för domare.

Beslut i ärenden om förtursförklaring ska inte kunna överklagas

Utredningen föreslår att beslut i ärenden om förtursförklaring inte ska kunna överklagas. De allra flesta remissinstanser lämnar utredningens

förslag utan invändning. Några remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland* och *Falu tingsrätt*, anser dock att det finns ett behov av en överklagandemöjlighet dels för att skapa förtroende för förfarandet, dels för att få till stånd en enhetlig praxis.

I de fall domstolschefen bifaller en ansökan om förtursförklaring kan varken sökanden eller någon annan part anses ha något berättigat intresse av ändring. Om ansökan däremot avslås kan sökanden ha ett intresse av en överprövning. I likhet med utredningen anser dock regeringen att sökandens intresse av överprövning inte är särskilt starkt, bl.a. av det skälet att sökanden kan ansöka på nytt. Det ligger även i sökandens intresse att ärendet om förtursförklaring kan avgöras enkelt, kostnads-effektivt och snabbt. En möjlighet till överprövning riskerar att skapa ett tidskrävande och kostsamt förfarande. I syfte att skapa förutsättningar för en enhetlig tillämpning på området anser regeringen att en sammanställning av avgöranden i ärenden om förtursförklaring bör göras tillgänglig. En liknande ordning gäller redan för vägledande avgöranden i förvaltningsärenden från statliga myndigheter som är av betydelse för allmänheten och som inte kan överklagas (7 § rättsinformationsförordningen [1999:175]).

Sammantaget anser regeringen att beslut i ärenden om förtursförklaring inte bör kunna överklagas.

8 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: Den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 januari 2010.

Regeringens bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning: Utredningen föreslår att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2009. Utredningen gör bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser (avsnitt 9.14 i betänkandet).

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen anser att den föreslagna lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Den bör därför träda i kraft den 1 januari 2010 .

Den föreslagna lagen får anses vara av processrättslig karaktär. Det behövs inga övergångsbestämmelser för att en ny processlag ska vara tillämplig på mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet (jfr bl.a. prop. 1999/2000:161 s. 185).

9 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Den föreslagna lagen bedöms endast leda till marginella kostnadsökningar för Sveriges Domstolar. Dessa kostnadsökningar bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar.

Regeringen avser att efter några år låta utvärdera lagstiftningen och de närmare konsekvenserna av denna.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens (avsnitt 10 i betänkandet).

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser lämnar utredningens bedömning i denna del utan invändning. Flera remissinstanser, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Haparanda tingsrätt*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Länsrätten i Vänersborg* och *Domstolsverket*, befarar dock att den samlade resursåtgången kan bli betydande. *Eskilstuna tingsrätt* anser att den föreslagna lagen, i vart fall initialt, kommer kräva viss resursförstärkning bl.a. eftersom det tillskapas en ny typ av ärende som ska diarieföras. *Eskilstuna tingsrätt* och *Kristianstads tingsrätt* anser att vissa domstolar kommer att behöva tillföras resurser för att kunna avgöra de mål och ärenden som ska handläggas med förtur. *Hovrätten för Nedre Norrland* påpekar att utredningen förutsätter att bl.a. offentliga försvarare kommer att få ersättning av allmänna medel för arbete med ansökningar om förtursförklaring. *Hovrätten för Övre Norrland* anser att de finansiella konsekvenserna av utredningens förslag är svårberäknade. *Blekinge tingsrätt* och *Länsrätten i Blekinge län* efterfrågar en mer omfattande konsekvensanalys. Några remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt* och *Länsrätten i Uppsala län*, anser att det bör göras en noggrann analys och uppföljning av den ökade administrativa bördan och de ekonomiska konsekvenser som förslaget leder till.

Skälen för regeringens bedömning: Den föreslagna lagen syftar till att enskilda parter ska kunna påskynda handläggningen av enskilda mål och ärenden som är väsentligt fördröjda. Förslaget innebär inte en skärpning av det krav som redan ställs på domstolarna i fråga om rimliga handläggningstider. De mål och ärenden som kommer att förklaras ha förtur i domstolarna skulle ha behövt handläggas även utan beslut om förtursförklaring. Förslaget kan initialt leda till att vissa domstolar får en ökad andel mål eller ärenden som ska behandlas med förtur. Det finns en risk för att detta leder till att handläggningstiderna beträffande de mål och ärenden som inte tillhör förturskategorin blir längre. För att motverka detta kan det i vissa fall uppkomma behov av särskilda insatser. Enligt regeringens bedömning bör Sveriges Domstolars samlade behov av resurser inte öka till följd av att domstolarna ska handlägga de mål och ärenden som förtursförklarats.

Ett antal remissinstanser befarar att handläggningen av ansökningar om förtursförklaring kommer att bli resurskrävande. Enligt regeringens mening finns det flera faktorer som talar för att den samlade resursåtgången kommer att bli måttlig. Som anges i avsnitt 7.1 uppställs krav på att handläggningen ska vara oskäligt fördröjd för att förtursförklaring ska komma i fråga. Detta bör, i vart fall på lång sikt, avhålla de allra flesta enskilda parter från att lämna in obefogade ansökningar om förturs-

förklaring. Som framgår i avsnitt 7.5 lämnar regeringen förslag till förfaranderegler som ska skapa ett enkelt, kostnadseffektivt och snabbt förfarande. I motsats till vad *Hovrätten för Nedre Norrland* befarar ska t.ex. enskilda parter inte ha rätt till ersättning för kostnader i ärenden om förtursförklaring. Ärenden om förtursförklaring ska avgöras av domstolschefen. Utifrån vad som kan anses lämpligt bör domstolschefen kunna anförtro annan personal att ta fram visst underlag för prövningen. Därigenom kan resursåtgången för domstolschefen begränsas. Regeringen gör bedömningen att hanteringen av ärenden om förtursförklaring kan komma att leda till marginella kostnadsökningar för Sveriges Domstolar som bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar. En konsekvens av förslaget om förtursförklaring förväntas bli att både den ansvarige domstolschefen och den handläggande domstolspersonalen skärper sina rutiner för att förebygga oacceptabelt långa handläggningstider. Denna preventiva verkan av förslaget måste även beaktas i detta sammanhang eftersom statens skadeståndsansvar för fall av långsam handläggning därmed kan förväntas minska. Sammantaget kan därför förslaget komma att bli kostnadsbesparande för staten.

Som bl.a. *Göta hovrätt* och *Länsrätten i Uppsala län* efterfrågar avser regeringen att efter några år låta utvärdera lagstiftningen och de närmare konsekvenserna av denna.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om förtursförklaring i domstol

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

Vid bedömningen av om handläggningen har oskäligt fördröjts ska det 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 sökanden.

En ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt.

Paragrafen anger bl.a. lagens tillämpningsområde och förutsättningarna för bifall till en ansökan om förtursförklaring.

Av *första stycket* framgår att lagen gäller i domstol. Med domstol avses de allmänna domstolarna (tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen), de allmänna förvaltningsdomstolarna (länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten), Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvärsrätten. De särskilda domstolarna – fastighetsdomstolarna, miljödomstolarna och migrationsdomstolarna – är knutna till de allmänna domstolarna respektive de allmänna förvaltningsdomstolarna och omfattas följaktligen av lagens tillämpningsområde. Lagen gäller inte hos förvaltningsmyndigheter. Domstolsliknande nämnder, t.ex. Rättshjälpsnämnden och hyres- och arrendenämnderna, omfattas följaktligen inte av lagens

tillämpningsområde. Endast enskilda parter får ansöka om förtursförklaring. Allmänna parter, som t.ex. Åklagarmyndigheten eller Skatteverket, har alltså inte någon sådan möjlighet. Inte heller andra än parter i rättegången, t.ex. målsägande som inte är part eller vittne, får ansöka om förtursförklaring. Alla typer av mål och ärenden i domstol kan bli föremål för förtursförklaring. I fråga om lagens tillämpningsområde finns övervägandena i avsnitt 7.2. Genom användningen av uttrycket domstolen framgår att ärendena ska avgöras i administrativ ordning. Normalt avgörs sådana ärenden av domstolschefen. I fråga om delegering av beslutanderätten gäller samma regler som i övriga administrativa ärenden. I fråga om det prövande organet finns övervägandena i avsnitt 7.4. Med handläggningen avses både handläggningen i den domstol där ansökan gjorts och den eventuellt föregående handläggningen hos en förvaltningsmyndighet eller en lägre domstol. I tvistemål anses handläggningstiden börja löpa när målet anhängiggjordes i domstol. I brottmål anses handläggningstiden börja löpa när en person har blivit anklagad för brott, t.ex. vid underrättelse om brottsmisstanke eller anhållande. I förvaltningsmål anses handläggningstiden börja löpa först när det finns en tvist mellan den enskilde och förvaltningsmyndigheten, t.ex. vid avslag på en ansökan om förhandsbesked. Handläggningen är normalt avslutad först när slutlig dom eller slutligt beslut meddelas. Vid prövningen om förtursförklaring finns dock inte anledning att beakta den eventuellt kommande handläggningen hos en högre domstol. I stycket föreskrivs att om handläggningen av ett mål eller ärende har oskäligt fördröjts, ska målet eller ärendet förklaras ha förtur i domstolen. Det finns ett stort antal olika typer av mål och ärenden i domstolarna och varje handläggning är i sig unik. Det är därför inte möjligt att med generella tidsangivelser bestämma när handläggningen av ett mål eller ärende kan anses vara oskäligt fördröjd. En helhetsbedömning får göras utifrån förhållandena i varje enskilt fall. I andra stycket föreskrivs att vissa kriterier särskilt ska beaktas. Vid en helhetsbedömning får dock även andra omständigheter beaktas, t.ex. antalet instanser som handlagt målet eller ärendet. Det bör inte vara aktuellt med förtursförklaring endast av det skälet att handläggningstiden överskrider regeringens verksamhetsmål. Fördröjningen i handläggningen bör vara så betydande att det finns en beaktansvärd risk för en kränkning av Europakonventionen avseende rätten till domstolsprövning inom skälig tid, om målet eller ärendet inte behandlas med förtur i domstolen. Även för mål- och ärendetyper som inte omfattas av Europakonventionen torde vägledning kunna hämtas från Europadomstolens praxis i fråga om vad som är att betrakta som en prövning inom skälig tid. Vid prövningen om förtursförklaring ska inte hänsyn tas till sådana särskilda förhållandena som kan råda i domstolen, t.ex. balansläget eller en ansträngd arbetssituation. Inte heller bör hänsyn tas till antalet mål eller ärenden i domstolen som ska behandlas med förtur. I fråga om förutsättningarna för förtursförklaring finns övervägandena i avsnitt 7.3. Vid bifall till en ansökan om förtursförklaring ska målet eller ärendet prioriteras framför andra mål och ärenden i domstolen som saknar förturskaraktär. En förtursförklaring gäller endast i den domstol där ansökan gjorts. Mål och ärenden som ska behandlas med förtur bör normalt sinsemellan prioriteras i förhållande till den totala handläggningstiden. Det kan dock vara motiverat med avsteg från den ordningen

om den relativa fördröjningen i handläggningen är mer väsentlig i det ena målet eller ärendet trots att handläggningen i det andra målet eller ärendet pågått under längre tid. Övervägandena om rättsverkan av förtursförklaring finns i avsnitt 7.1.

I *andra stycket* föreskrivs att det vid bedömningen av om handläggningen har oskäligt fördröjts särskilt ska beaktas hur komplicerat målet eller ärendet är, hur parterna agerat under förfarandet, hur myndigheter och domstolar handlagt målet eller ärendet samt sakens betydelse för sökanden. Till sådana omständigheter som påverkar målets eller ärendets komplexitet hör t.ex. ett stort antal inblandade parter, svårigheter att få förhörspersoner att inställa sig till en förhandling, behov av översättning eller tolkning, omfattande skriftlig eller muntlig bevisning samt förekomsten av komplicerade rättsliga frågor. Det förutsätts att parterna själva medverkar till att målet eller ärendet blir klart för avgörande. Den part som anser att handläggningen blivit fördröjd bör i första hand vända sig till den ansvarige domaren för att undersöka möjligheterna till en snabbare behandling. Om den part som är sökande i förtursärendet själv har fördröjt handläggningen, t.ex. genom att framställa grundlösa processuella invändningar eller att vid upprepade tillfällen begära anstånd, är detta ett skäl mot att meddela förtursförklaring. Om det har förekommit längre perioder av passivitet när några handläggningsåtgärder inte har vidtagits som fört målet eller ärendet närmare ett avgörande, så kan det tala för att förtursförklaring ska meddelas. Myndigheter och domstolar kan dock normalt sett inte lastas för att handläggningstiden förlängts till följd av svårigheter med delgivning av parter eller andra i rättegången inblandade aktörer. Med sakens betydelse för sökanden avses bl.a. typ av mål eller ärende samt personliga förhållanden hänförliga till sökanden. Vissa typer av mål eller ärenden som avser frågor av särskild betydelse för enskilda, t.ex. vårdnads mål, kan tala för särskild skyndsamhet i handläggningen. Även beträffande sådana måltyper är det dock självfallet förhållandena i det enskilda fallet som är avgörande. Det finns också anledning att ta hänsyn till t.ex. sökandens ålder och hälsotillstånd. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 7.3.

I *tredje stycket* föreskrivs att en ansökan om förtursförklaring ska handläggas skyndsamt. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 7.5.

2 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

I paragrafen föreskrivs ett överklagandeförbud i ärenden om förtursförklaring. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

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 rättstillämpande 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 till-

lämpning 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 förslaget 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 handläggningstiden 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 Europakonventionen 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 skäligen tid och uppfylla kravet på ett effektivt nationellt rättsmedel. Ett införande av en sådan möjlighet kan också bidra till att frågan om rimliga handläggningstider får ett större utrymme i domstolarnas dagliga verksamhet, något som kan förväntas ha en preventiv effekt och motverka oskäliga 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 oskäligt fördröjning föreligger ska bedömas utifrån samma kriterier som Europadomstolen använder vid bedömningen av kravet i Europakonventionens artikel 6.1 på domstolsprövning inom skäligen 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 skäligen 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 Patentbesvärsträtten).

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 Bilaga 1
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.

Lagförslaget i betänkandet Förtursförklaring i domstol Bilaga 2 (SOU 2008:16)

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

Häri genom 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.

Förteckning över remissinstanser

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolens ledamöter, Svea hovrätt, Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten för Övre Norrland, Attunda tingsrätt, Nacka tingsrätt, Norrtälje tingsrätt, Solna tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Södertälje tingsrätt, Södertörns tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Eskilstuna tingsrätt, Katrineholms tingsrätt, Nyköpings tingsrätt, Gotlands tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Falu tingsrätt, Mora tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Eksjö tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Växjö tingsrätt, Kalmar tingsrätt, Lidköpings tingsrätt, Mariestads tingsrätt, Skövde tingsrätt, Karlskoga tingsrätt, Örebro tingsrätt, Blekinge tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Hässleholms tingsrätt, Kristianstads tingsrätt, Lunds tingsrätt, Ystads tingsrätt, Malmö tingsrätt, Halmstads tingsrätt, Varbergs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Alingsås tingsrätt, Borås tingsrätt, Mölndals tingsrätt, Uddevalla tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt, Värmlands tingsrätt, Gävle tingsrätt, Hudiksvalls tingsrätt, Ångermanlands tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Lycksele tingsrätt, Skellefteå tingsrätt, Umeå tingsrätt, Gällivare tingsrätt, Haparanda tingsrätt, Luleå tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Uppsala län, Länsrätten i Södermanlands län, Länsrätten i Gotlands län, Länsrätten i Västmanlands län, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Hallands län, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Vänersborg, Länsrätten i Värmlands län, Länsrätten i Dalarnas län, Länsrätten i Gävleborgs län, Länsrätten i Västernorrlands län, Länsrätten i Jämtlands län, Länsrätten i Västerbottens län, Länsrätten i Norrbottens län, Länsrätten i Östergötlands län, Länsrätten i Jönköpings län, Länsrätten i Kronobergs län, Länsrätten i Kalmars län, Länsrätten i Blekinge län, Länsrätten i Örebro län, Länsrätten i Mariestad, Justitiekanslern, Hyresnämnden och arrendenämnden i Malmö, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Brottsoffermyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Uppsala universitet, Lunds universitet, Konkurrensverket, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen, Jämställdhetsombudsmannen, Patentbesvärslagen, Arbetsmiljöverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), JUSEK, Sveriges domareförbund, Företagarna, Stockholms Handelskammare och Västsvenska Industri- och Handelskammaren.

Landsorganisationen i Sverige (LO) har avstått från att yttra sig.