

Kommittédirektiv



Särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol

**Dir.
2008:49**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 2008

Sammanfattning av uppdraget

I allt fler fall uppställs berättigade krav på särskild snabbhet eller särskilda kunskaper i dömandet. En rad riktade åtgärder har vidtagits för att tillgodose sådana krav. Det finns nu enligt regeringens mening ett behov av att i ett sammanhang överväga behovet av sådana åtgärder.

Mot denna bakgrund ska en särskild utredare analysera om det finns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. I uppdraget ingår också att analysera om de särskilda åtgärder som redan gäller för ett antal måltyper är ändamålsenliga eller om dessa bör tas bort eller förändras i något eller några avseenden. Analysen ska omfatta alla måltyper som förekommer vid domstol. Om utredaren finner att det finns behov av nya eller förändrade särskilda åtgärder ska utredaren lämna förslag på sådana.

Utredaren ska anlägga ett helhetsperspektiv och föreslå särskilda åtgärder endast för de måltyper eller grupper av mål där det särskilt behövs. Om utredaren för någon eller några måltyper lägger fram förslag på en begränsad instansordning ska utredaren också behandla frågan hur prejudikatbildningen kan tillgodoses.

De föreslagna lösningarna ska tillhandahållas inom ramen för de allmänna domstolsslagen. Om utredaren bedömer att det för någon måltyp inte är lämpligt att tillhandahålla en lösning

inom de allmänna domstolsslagen, ska utredaren även redovisa de överväganden som lett fram till den bedömningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2009.

Domstolsorganisationen

Det finns två allmänna domstolsslag; de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Dessa domstolsslag är i allt väsentligt parallella och båda består av tre instanser. Allmänna domstolar är tingsrätterna, hovrätterna och Högsta domstolen. Allmänna förvaltningsdomstolar är länsrätterna, kammarrätterna och Regeringsrätten.

För de allmänna domstolarna finns regler om processordningen i rättegångsbalken och lagen (1996:242) om domstolsärenden. För de allmänna förvaltningsdomstolarna finns motsvarande regler i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen (1971:291). För vissa måltyper finns kompletterande bestämmelser i de materiella lagar som reglerar aktuellt rättsområde.

Inom de allmänna domstolarna är tingsrätten första instans. Det finns f.n. 53 tingsrätter av varierande storlek. De minsta tingsrätterna har ett tiotal anställda och de största flera hundra. Som andra instans finns sex hovrätter. I några typer av mål, exempelvis s.k. förenklade tvistemål, förutsätts det ett särskilt tillstånd för att få en fullständig prövning i hovrätten, s.k. prövningstillstånd. Från och med den 1 november 2008 kommer systemet med prövningstillstånd att omfatta flertalet tvistemål och domstolsärenden. Regeringen har nyligen föreslagit att samtliga tvistemål ska omfattas (prop. 2007/08:139 En modernare rättegång – några ytterligare frågor). Högsta domstolen är högsta instans inom de allmänna domstolarna. För att ett mål ska tas upp till fullständig prövning i Högsta domstolen krävs i allmänhet prövningstillstånd. Tillståndsgrunderna vid överklagande till Högsta domstolen är färre än vid överklagande till hovrätt, vilket hänger samman med domstolsinstansernas olika uppgifter. Hovrättens främsta uppgift är att överpröva tingsrättens avgörande. Därför ska hovrätten meddela prövningstillstånd bl.a. om det finns skäl att ändra tingsrättens

avgörande. Högsta domstolens huvudsakliga uppgift är att meddela avgöranden som är ledande för rättstillämpningen (prejudikat).

De allmänna domstolarna är behöriga att handlägga alla typer av tvistemål, brottmål och ärenden som inte uttryckligen har undantagits från deras kompetens. Vanligen inleds handläggningen i tingsrätten men det finns också ärenden som inleds i myndighet. En hel del av tvistemålen är s.k. familjemål och avser bl.a. äktenskapsskillnad, vårdnad om barn och underhåll till barn. Andra vanligt förekommande måltyper är mål som rör avtalsförhållanden och mål om skadestånd i utomobligatoriska förhållanden. I de allmänna domstolarna handläggs även vissa ärenden där någon tvist mellan parterna normalt inte råder. Exempel på sådana ärenden är registrering av äktenskapsförord och förordnande av bodelningsförrättare. I syfte att renodla de allmänna domstolarnas verksamhet till dömande uppgifter har det nyligen lagts fram förslag om att föra över handläggningen av flertalet av dessa ärendetyper till förvaltningsmyndigheter (SOU 2007:65 Domstolarnas handläggning av ärenden).

Länsrätten är första instans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det finns f.n. 23 länsrätter, vilka varierar i storlek från ett tiotal anställda till flera hundra. Kammarrätterna är andra instans. De är fyra till antalet. I många typer av mål krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska göra en fullständig prövning av målet. Regeringsrätten är högsta instans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna. För att ett mål ska tas upp till fullständig prövning i Regeringsrätten krävs i allmänhet prövningstillstånd. Liksom för de allmänna domstolarna är grunderna för prövningstillstånd färre vid överklagande till Regeringsrätten än vid överklagande till kammarrätt, vilket hänger samman med domstolarnas olika uppgifter i instansordningen.

De allmänna förvaltningsdomstolarna handlägger främst mål som rör mellanhavanden mellan det allmänna och enskilda. Exempel på sådana mål är skattemål, mål om tvångsingripande mot psykiskt sjuka, mål om omhändertagande av barn och missbrukare samt socialförsäkringsmål. I allt väsentligt handlägger de allmänna förvaltningsdomstolarna överklaganden från

förvaltningsmyndighet, t.ex. Skatteverket och Försäkringskassan.

Även om domstolsorganisationerna bygger på principen att domstolarna ska ha en allmän och bred kompetens finns det inom respektive domstolsslag olika typer av specialisering i form av koncentration av mål till vissa domstolar eller avdelningar. Som exempel kan nämnas sjörättsmål och tryckfrihetsmål som handläggs av vissa särskilt angivna tingsrätter. Specialisering uppnås även genom att domstolarna vid handläggningen av vissa mål ska ha en särskild sammansättning. En annan form av specialisering är de särskilda domstolar som är knutna till de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna, såsom fastighetsdomstolarna, miljödomstolarna och migrationsdomstolarna. De särskilda domstolarna är specialiserade på en eller flera måltyper, de är exklusivt behöriga att pröva dessa måltyper och har – med undantag för migrationsdomstolarna – ledamöter med särskild kunskap i de frågor de prövar.

Den mest uttalade formen av specialisering är domstolar som är helt fristående från de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna; specialdomstolarna. Det finns numera tre specialdomstolar; Patentbesvärsrätten, Marknadsdomstolen och Arbetsdomstolen. Patentbesvärsrätten har 15, Marknadsdomstolen 9 och Arbetsdomstolen 21 anställda. Patentbesvärsrätten består av både lagfarna och tekniskt kunniga domare. Marknadsdomstolen har en heltidsanställd lagfaren domare. För övriga särskilda ledamöter i Marknadsdomstolen är ledamotskapet en bisyssla. I dömandet i Arbetsdomstolen deltar, förutom lagfarna ledamöter, även s.k. intresseledamöter. Också för dessa är uppgiften att vara ledamot en bisyssla.

Patentbesvärsrätten är en förvaltningsdomstol som prövar överklaganden av Patent- och registreringsverkets och Statens Jordbruksverks beslut i vissa immaterialrättsliga frågor. Domstolens beslut kan överklagas till Regeringsrätten. Marknadsdomstolen och Arbetsdomstolen är däremot slutinstanser. Marknadsdomstolen överprövar Stockholms tingsrätts avgöranden i konkurrensfall och marknadsrättsliga mål samt prövar andra

sådana mål som första och enda instans. Arbetsdomstolen överprövar tingsrätternas avgöranden i arbetsrättsliga tvister och fungerar som första och enda instans i andra sådana tvister.

Utmärkande för specialdomstolarna är att de inte bygger på en instansordning med tre instanser. För de specialdomstolar som är slutinstanser gäller dock att deras avgöranden kan komma under Högsta domstolens prövning vid frågor om bl.a. resning.

När det i det följande talas om mål avses också domstolsärenden.

Utredningsbehovet

Samhällsutvecklingen

Samhällsutvecklingen har lett till förändrade krav på såväl domstolarna och deras organisation som de processuella regelverken. Målen ökar i komplexitet och den ökade internationaliseringen gör att det ställs krav på kunskaper också i annat än renodlad nationell rätt, exempelvis gemenskapsrätt. Generellt sett har dessutom tempot i samhället ökat vilket återspeglar sig också i kraven på domstolarna.

Ett exempel på det sistnämnda förhållandet är att det i allt fler fall uppställs krav på särskild snabbhet i domstolsförfarandet. Dessa krav kan ha sin grund i att det är fråga om en specifik måltyp som till sin natur är sådan att den kräver ett snabbt avgörande. Det gäller t.ex. vissa myndighets- och domstolsbeslut som påverkar konkurrensförhållandena mellan företag och därmed dynamiken i näringslivet, såsom vissa mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Om dessa mål inte avgörs skyndsamt riskerar syftet med regleringen att omintetgöras eftersom det är genom myndighets- och domstolsbesluten som förutsättningarna för de aktörer som verkar på marknaden preciseras. Det är följaktligen på detta område av särskild betydelse att rättskipningen kan ske snabbt och effektivt. Ett annat exempel är mål om tvångsvård av unga enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av

unga. I detta fall är det omsorgen om den unga personens hälsa eller utveckling som motiverar skyndsam handläggning. Det kan också vara fråga om sådana måltyper som p.g.a. internationella åtaganden förutsätter domstolsprövning inom viss tid. Ett exempel är mål enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Ett annat exempel är många ärenden som rör internationellt straffrättsligt samarbete, t.ex. enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Även i fråga om andra måltyper framställs krav på snabbhet i förfarandet. Här kan nämnas mål som rör vårdnad om barn och mål om kvinnofridskränkning. I dessa fall är det barnets respektive kvinnans utsatta ställning som motiverar särskilt snabb handläggning. Mål med unga lagöverträdare är också prioriterade. En kort handläggningstid har ansetts göra att sambandet mellan brottet och reaktionen blir mer klart för den unga.

En annan konsekvens av samhällsutvecklingen är att allt fler måltyper ställer krav på särskilda kunskaper inom vissa områden hos domarna. Ett exempel är de immaterialrättsliga målen. Dessa måltyper, och särskilt patentmålen, förutsätter praktisk erfarenhet av den specifika måltypen såväl som kunskap om sambandet mellan olika immaterialrättsliga regelverk. Ett annat exempel är vissa s.k. ekobrottmål som förutsätter kunskaper om såväl ekonomi som straffrättsliga frågeställningar. Ytterligare ett exempel är miljömålen som ställer krav på både kunskaper om miljö rätt och tekniskt kunnande. Flera måltyper förutsätter kunskaper om barn samt deras rättigheter, behov och utveckling. Det kan i detta sammanhang nämnas att det på myndighetsnivå samt bland åklagare, advokater och övriga ombud är vanligt med specialisering för att möta dessa krav på särskilda kunskaper.

Organisationsförändringar

Domstolarnas förmåga att uppfylla medborgarnas och andra intressenters berättigade krav på verksamheten måste ständigt utvecklas. Utgångspunkten för arbetet med att vidareutveckla domstolsorganisationen är att domstolarna ska ha en funktionell

och geografisk spridning i förhållande till allmänheten, näringslivet och rättsväsendets övriga myndigheter samtidigt som organisationen skapar förutsättningar för specialisering, kompetensutveckling samt en väl fungerande beredningsorganisation.

Under senare år har i detta syfte omfattande förändringar ägt rum av tingsrättsorganisationen. Antalet tingsrätter har minskat genom sammanläggningar.

De senaste årens förändringar av tingsrättsorganisationen har på regeringens uppdrag utvärderats av Statskontoret. I utvärderingen redovisar Statskontoret slutsatsen att tingsrätts-sammanläggningarna har skapat domstolar med ökad judiciell och administrativ bärkraft. Statskontoret konstaterar vidare att de mål som ställts upp för sammanläggningarna har uppfyllts till stora delar. Bland annat bedömer Statskontoret att sammanläggningarna har skapat bättre förutsättningar för tingsrätterna att specialisera den dömande verksamheten. Regeringen har nyligen i en skrivelse redogjort för hur tingsrättsorganisationen ska utvecklas vidare (skr. 2007/08:117 En långsiktigt hållbar tingsrättsorganisation).

Den nuvarande länsrättsorganisationen anses generellt sett inte kunna leva upp till alla de krav som ställs på en ändamålsenlig organisation. Domstolsverket har därför i samråd med berörda domstolschefer gjort en översyn av länsrättsorganisationen och föreslagit att den bör bestå av betydligt färre och större domstolar. En ny organisation förväntas leda till kortare handläggningstider och en förhöjd kompetens, bl.a. i form av ökad specialisering. Rapporten har remitterats och majoriteten av remissinstanserna har ställt sig bakom den föreslagna lösningen. Regeringen har mot den bakgrunden gett Domstolsverket i uppdrag att fortsätta utreda länsrättsorganisationen och lämna förslag om antalet länsrätter och deras geografiska spridning.

Reformering av det processuella regelverket

Det är viktigt att också rättegångsreglerna anpassas till tidens krav. Reglerna ska vara moderna och underlätta för dem som behöver vända sig till domstol och också bidra till att med-

borgarnas och andra aktörers berättigade krav på att få sin sak prövad inom rimlig tid kan tillgodoses. Reglerna ska vara flexibla så att handläggningen av ett mål kan anpassas till vad som behövs i det enskilda fallet. Samtidigt bör parternas ansvar för att målen drivs framåt betonas.

I syfte att modernisera rättegången i allmän domstol beslutade riksdagen år 2005 om en rad förändringar av rättegångsreglerna (prop. 2004/05:131 En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol). Det övergripande syftet med de nya reglerna är att skapa en förbättrad processordning i allmän domstol som uppfyller kraven på en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden. Det handlar bl.a. om ett bättre utnyttjande av modern teknik genom att möjliggöra deltagande via videokonferens och genom att spela in förhör på video. För att åstadkomma en ökad flexibilitet och därmed i större omfattning kunna anpassa handläggningen av ett mål till vad som behövs i det enskilda fallet mjukas kravet på muntlighet upp och det införs enhetligare regler för sammanträden. Ett antal bestämmelser syftar till att betona parternas ansvar för att målet drivs framåt. Särskilt kan nämnas skärpta regler angående tidsplaner och sammanställningar av parternas ståndpunkter samt ett ökat partsansvar för bevisningen. Vidare görs hovrättsprocessen mer ändamålsenlig genom att systemet med prövningstillstånd utvidgas och reglerna för hovrättens bevisupptagning förändras. Det innebär att hovrätten ges möjlighet att i större utsträckning grunda sin prövning på samma material som legat till grund för avgörandet i tingsrätten. Därmed tydliggörs att tyngdpunkten i rättskipningen ligger i första instans. Reformen förväntas leda till att den genomsnittliga handläggningstiden förkortas och risken för inställda förhandlingar minskar. Regeringen har beslutat att reformen ska träda i kraft den 1 november 2008.

I syfte att minska de totala genomströmningstiderna i brottmål har åklagarens behörighet att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling utvidgats samt åklagaren getts en rätt att innan stämning utfärdas inhämta sådant yttrande från Kriminalvårdsmyndigheten som avses i 1 § lagen (1991:2041)

om särskild personutredning i brottmål, m.m. (prop. 2001/02:147 Snabbare lagföring).

För att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen och därigenom stärka den enskildes rättssäkerhet övervägs även ändringar i rättegångsreglerna för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Bland annat övervägs att flytta ner ytterligare måltyper från kammarrätt till länsrätt. Vidare har regeringen nyligen föreslagit att den pågående försöksverksamheten med videokonferens i förvaltningsdomstolarna ska permanentas och utvecklas (prop. 2007/08:139 En modernare rättegång – några ytterligare frågor). I sammanhanget kan även nämnas att regeringen nyligen har beslutat om en översyn av förvaltningslagen (1986:223) (dir. 2008:36 En ny förvaltningslag). I uppdraget ingår bl.a. att överväga om det kan vidtas några åtgärder i syfte att ytterligare förskjuta tyngdpunkten i instansordningen till myndighetsprövningen.

Särskilda åtgärder för att tillgodose särskild snabbhet och särskild kompetens

Utöver allmänna reformer har en rad riktade åtgärder vidtagits för att tillgodose de krav på snabbhet och specialisering som ställts i olika sammanhang.

För att tillgodose kraven på snabbhet har olika lösningar valts. Som exempel på lösningar som syftar till att åstadkomma en snabbare handläggning kan nämnas att flera måltyper handläggs med förtur. Det gäller framför allt mål med unga och frihetsberövade, t.ex. målen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Senast har prövningsordningen för vissa mål enligt lagen om elektronisk kommunikation reformerats med ikraftträdande den 1 januari 2008. Genom reformen införs regler om skyndsam handläggning och om preklusion av nya omständigheter och ny bevisning. För såväl migrationsmålen och vissa miljömål som målen enligt lagen om elektronisk kommunikation är andra instans slutinstans. På grundval av betänkandet En ny konkurrenslag (SOU 2006:99) har regeringen dessutom i en proposition (prop. 2007/08:135 En ny konkurrenslag) nyligen lämnat förslag som

bl.a. syftar till att effektivisera konkurrenslagstillämpningen i domstol, t.ex. bestämmelser som ger incitament för företagen att medverka mer aktivt i den myndighetshandläggning som föregår domstolsprövningen. Slutligen kan nämnas att riksdagen våren 2007 antog regeringens förslag om inriktning för det fortsatta arbetet med en ny instansordning för prövningen av ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10). Den nya inriktningen innebär i korthet att merparten av länsstyrelsernas beslut enligt plan- och bygglagen, som nu överklagas till regeringen respektive allmän förvaltningsdomstol, i framtiden kommer att överklagas till miljödomstolarna. Syftet med reformen är bl.a. att få en kortare instanskedja för målen.

För att tillgodose kraven på specialisering har också olika lösningar valts. Exempelvis handläggs vissa immaterialrättsliga mål, sjörättsmål och tryckfrihetsmål av särskilt angivna tingsrätter. I vissa mål deltar särskilda ledamöter i dömandet. Det gäller t.ex. patentmålen där tekniska experter deltar och konkurrens- och marknadsföringsmålen liksom i nyss nämnda mål enligt lagen om elektronisk kommunikation där ekonomiska experter deltar. Migrationsmål, fastighetsmål och miljömål handläggs i särskilda domstolar som är knutna till de allmänna domstolarna respektive de allmänna förvaltningsdomstolarna. Vissa immaterialrättsliga, marknadsrättsliga, konkurrensrättsliga och arbetsrättsliga mål handläggs i specialdomstolar.

Flera måltyper är dessutom föremål för utredning. Här kan nämnas sexualbrottmålen och miljömålen; i sistnämnt fall är det fråga om organisations- och författningsändringar till följd av nyss nämnd reform på miljöområdet.

Det har dessutom ställts krav på särskilda åtgärder för ytterligare måltyper. Exempelvis har Svenskt Näringsliv framfört att det bör tillsättas en utredning som gör en bred översyn av processordningen på ett flertal för näringslivet viktiga områden. Det gäller områden av betydelse för konkurrensförhållandena på marknaden och företagandet nationellt och internationellt. Svenskt Näringsliv nämner särskilt konkurrensrätten, immaterialrätten, offentlig upphandling, elektronisk kommunikation och företagshemligheter. Svenskt Näringsliv anför bl.a. att det finns beröringspunkter mellan måltyperna i fråga samt att dessa

tvister ställer höga krav på snabbhet och kvalitet, vilket i sin tur ställer krav på specialisering, särskild teknisk och annan kompetens, väl fungerande prejudikatbildning samt säkerställda resurser. Näringslivets Delegation för Marknadsrätt, Svenska Föreningen för Industriellt Rättsskydd och Sveriges Patentbyråers Förening har ställt sig bakom begäran. Ytterligare ett exempel på måltyper där det finns krav på särskilda åtgärder är miljömålen. Det har beträffande dessa mål gjorts gällande att det finns ett behov av särskilda åtgärder för att säkerställa prejudikatbildningen till följd av redan beslutade reformer som innebär att Miljööverdomstolen blir slutinstans för ytterligare måltyper. Slutligen kan nämnas mål i allmän förvaltningsdomstol om elnätföretagens nättariffer. Energinätsutredningen lämnade nyligen i ett delbetänkande (SOU 2007:99 Förhandsprövning av nättariffer) ett förslag om förhandsprövning av nättariffer. Förslaget innebär att det blir ännu viktigare att nätmyndighetens beslut prövas snabbt. Utredningen föreslår därför en översyn av reglerna för överklagande av beslut om skäligheten av nätföretagens intäkter i syfte att effektivisera domstolsprocessen och förkorta handläggningstiderna.

Analys av möjligheter till särskilda åtgärder inom ramen för nuvarande ordning

Omfattande förändringar har under senare år gjorts av tingsrättsorganisationen i syfte att möta de ökade kraven på domstolarna. Motsvarande åtgärder övervägs när det gäller länsrättsorganisationen. De aktuella organisationsförändringarna skapar förutsättningar för en kompetent och snabb prövning av alla i allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar förekommande måltyper. Genom de beslutade reglerna om en modernisering av rättegången i allmän domstol erhålls dessutom en modernare och mer ändamålsenlig processordning som kan anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Ytterligare åtgärder för modernisering av processen vid allmän domstol och av förvaltningsprocessen är under övervägande. Trots generella förbättringar kommer det även fortsättningsvis finnas behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper. Dessutom

finns det måltyper som inte är inordnade i de allmänna domstolsorganisationerna och som därmed inte berörs av dessa reformer.

Hittills har som framgått olika lösningar valts i olika sammanhang för att tillgodose krav på exempelvis särskild snabbhet eller särskild kompetens i dömandet. Till en del har det naturligtvis sin förklaring i att olika typer av mål fordrar olika lösningar. Det är dock otillfredsställande att frågorna löses från fall till fall. Det finns en påtaglig risk för att helhetsbilden går förlorad och att det för just den måltyp som är föremål för utredning skapas långtgående särlösningar. Ett stort antal måltyper som omfattas av särlösningar och ett stort antal olika särlösningar riskerar att splittra domstolssystemet på ett icke önskvärt sätt. De särskilda åtgärderna får då inte heller avsedd effekt. Enligt regeringens mening är det därför av värde att i ett sammanhang överväga behovet av särskilda åtgärder för de vid domstol förekommande målen.

Förtroendet för rättsstaten förutsätter ett väl fungerande domstolssystem som kan tillhandahålla en effektiv och rättssäker domstolsprövning för alla måltyper, dvs. också måltyper som ställer särskilda krav på snabbhet och särskild kompetens. Den huvudsakliga väg som valts för att åstadkomma detta är en sammanhållen domstolsorganisation.

Varje rättsområde fordrar i varierande grad specialistkunskaper. Den sammanläggning av domstolar som har skett under senare år har skapat ökade möjligheter till specialisering för domare. Den yttersta formen av sådan specialisering är inrättandet av särskilda domstolar såsom fastighetsdomstolarna, miljödomstolarna och migrationsdomstolarna. En sammanhållen domstolsorganisation säkerställer också att domarna vid sidan av specialiseringen har en bred generell kompetens, vilket är nödvändigt.

För att underlätta handläggningen av exempelvis invecklade mål med teknisk eller ekonomisk anknytning kan man förstärka domstolen med ledamöter som har särskilda fackkunskaper.

På vissa områden som kräver specialistkunskaper är målunderlaget litet, vilket riskerar att utarma kompetensen vid domstolen, samtidigt som det finns en koppling till andra mål-

typer som gör att erfarenhet av en måltyp är av värde vid handläggning av en annan måltyp. En lösning för att säkerställa kompetensen kan i sådant fall vara att samla dessa måltyper vid en domstol. Vid särskilda domstolar inom de allmänna domstolsslagen är det i dessa fall möjligt att åstadkomma en samordning som innefattar också brottmål, vilka måste handläggas i allmän domstol.

En viktig del i ett väl fungerande domstolsväsende är att handläggningen av mål inte onödigt uppehålls utan att de kan avgöras i den takt de kommer in.

Den allmänna utgångspunkten för det nuvarande domstolsystemet är att det ska bestå av tre domstolsinstanser med tyngdpunkten i första instans, andra instans som överprövningsinstans och sista instans som prejudikatinstans. Första instans ska kunna avgöra alla måltyper oavsett storlek och svårighetsgrad på ett sätt som inte lämnar utrymme för tvekan angående domstolens kompetens. Genom de olika uppgifterna hos de tre domstolsinstanserna kan en hög grad av rättssäkerhet uppnås samtidigt som rättsbildningen säkerställs. För den övervägande delen av rättskipningen anses detta som en självklarhet.

Om det finns en viss målkategori som kräver särskilt snabb handläggning är det möjligt att åstadkomma ett snabbt förfarande genom olika regler om tidsfrister, förtur m.m. samt genom särskilda organisatoriska lösningar m.m. Även regler om prövningstillstånd i ledet mellan första och andra instans leder typiskt sett till ett snabbare avgörande av målen. Det ger även andra instans förutsättningar att snabbare och mer kraftfullt kunna fokusera på att ta om hand de mål som kräver en fullständig prövning. Därutöver kan i speciella fall övervägas att begränsa möjligheterna att överklaga målen till Högsta domstolen eller Regeringsrätten. En annan möjlighet är att för vissa speciella fall införa s.k. språngrevision till högsta instans, dvs. målen prövas i första och sista instans. En sådan ordning kan övervägas exempelvis för mål som liksom de immaterialrättsliga registreringsmålen föregås av prövning i en starkt specialiserad prövningsmyndighet. En kort instanskedja med en bra prejudikatbildning är en fråga som också är intressant för sådana mål som prövas i miljödomstolarna. Denna fråga ingår i

Miljöprocessutredningens (M 2007:04) uppdrag (dir. 2007:94 och dir. 2007:184).

En större organisation gör att det blir lättare att parera frånvaro bland personalen och personalförändringar, vilket kan innebära en ökad flexibilitet och minskad sårbarhet. Det skapas också möjligheter att tillföra resurser respektive mål vid toppar respektive dalar i målflödet. Därmed kan en jämnare arbetsbelastning erhållas. Det innebär även ett mer rationellt utnyttjande av resurserna. Ur rekryteringssynpunkt är det dessutom generellt sett en fördel att personalen med tiden kan övergå till andra specialiteter och därmed ytterligare utveckla sin kompetens. En annan fördel med en sammanhållen organisation är att kostnaderna för administration kan hållas nere.

I några fall har andra lösningar valts, nämligen specialdomstolar. Ett genomgående motiv vid inrättandet av sådana domstolar har varit att skapa garantier för att det inom domstolen ska finnas tillräcklig sakkunskap på det materiella rättsområdet som dömandet ska omfatta och att skapa en snabb process för dessa grupper av mål.

Under de senaste femton åren har flera specialdomstolar och nämnder avskaffats och målen förts över till allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. Till exempel har Bostadsdomstolen, försäkringsrätterna, Försäkringsöverdomstolen och den mellankommunala skatterätten avskaffats. Nyligen har Utlänningsnämnden lagts ner och nämndens uppgifter förts över till tre länsrätter och en kammarrätt. Det finns också förslag på att avskaffa Marknadsdomstolen och Patentbesvärsträtten, se t.ex. Ds 1993:34 Specialdomstolarna i framtiden respektive SOU 2001:33 Patentprocessen m.m.

Uppdraget

Mot bakgrund av det ovan anförda ska en särskild utredare analysera om det finns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. I uppdraget ingår också att analysera om de särskilda åtgärder som redan gäller för ett antal måltyper är

ändamålsenliga eller om dessa bör tas bort eller förändras i något eller några avseenden. Analysen ska omfatta alla måltyper som förekommer vid domstol. Om utredaren finner att det finns behov av nya eller förändrade särskilda åtgärder ska utredaren lämna förslag på sådana.

Utredaren ska anlägga ett helhetsperspektiv och föreslå särskilda åtgärder endast för de måltyper eller grupper av mål där det särskilt behövs. För de måltyper där en analys av behovet av särskilda åtgärder gjorts nyligen ska utredaren ta hänsyn till denna. Förslagen kan avse grupperingar av mål såsom mål som rör viss lagstiftning, t.ex. konkurrensrätt, eller vissa särskilt skyddsvärda objekt, t.ex. konsumenter eller barn och unga. Om utredaren för någon måltyp lägger fram förslag på en begränsad instansordning ska utredaren också behandla frågan hur prejudikatbildningen kan tillgodoses.

De föreslagna lösningarna ska tillhandahållas inom ramen för de allmänna domstolsslagen. Om utredaren bedömer att det för någon måltyp inte är lämpligt att tillhandahålla en lösning inom de allmänna domstolsslagen, ska utredaren avstå från att lämna förslag på åtgärder i denna del och även redovisa de överväganden som lett fram till den bedömningen.

Utredaren ska samråda med pågående utredningar som har betydelse för utredningsuppdraget.

Utredaren ska särskilt beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet och ska utforma sina förslag så att företags administrativa kostnader hålls så låga som möjligt. I fråga om konsekvenser för företag ska utredaren samråda med Näringslivets regelnämnd.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2009.

(Justitiedepartementet)