

Grupprättegång

Del A

Sammanfattning, lagtext
och behovsanalys

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Betänkande av Grupptalanutredningen

SOU 1994:151

Grupprättegång

Del A

Sammanfattning, lagtext
och behovsanalys

Betänkande av Grupptalanutredningen

SOU 1994:151

Ref K
Occ
SOU



Statens offentliga utredningar
1994:151
Justitiedepartementet

Grupprättegång

Del A

Sammanfattning, lagtext
och behovsanalys

Betänkande av Grupptalanutredningen
Uppsala och Malmö 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-763 24 81

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 27 juni 1991 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utreda om det går att förbättra möjligheterna att i domstol driva anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 2 juli 1991 professorn Per Henrik Lindblom till särskild utredare.

Under arbetet med betänkandet har som sakkunniga deltagit hovrättsrådet Ulf Bjällås, rättschefen Severin Blomstrand, advokaten Göran Dolk, hovrättslagmannen Lars Eklycke, förbundsjuristen Annika Gustafsson, byråchefen Håkan Lavén (fr.o.m. den 24 januari 1994), docenten Gabriel Michanek, direktören Jan Persson, byråchefen Maria Renmyr och ämnessakkunnige Thomas Utterström.

Sekreterare har varit hovrättsrådet Roberth Nordh.

Utredningen har antagit namnet Grupptalanutredningen.

Annika Gustafsson och Jan Persson har avgett särskilda yttranden. I övrigt har de sakkunniga ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Detta har markerats genom att betänkandet har avfattats med användning av vi-form.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Grupprättegång. Del A-C (SOU 1994:151).

Utredningens arbete är därmed slutfört.

Uppsala och Malmö i december 1994

Per Henrik Lindblom

Roberth Nordh

Innehållsförteckning

DEL A

<i>Förkortningar</i>	15
<i>Sammanfattning</i>	17
<i>Summary in English</i>	59
<i>Förslag till lagtext</i>	105
1 Förslag till lag om grupprättegång	105
2 Förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) . .	127
3 Förslag till lag om ändring i miljöskadelagen (1986:225) . . .	129
4 Förslag till lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433) .	131

I Inledning

1 <i>Direktiven</i>	135
2 <i>Utredningsarbetet</i>	139

II Bakgrund

3 <i>Rättsreglernas och processens syfte och funktion</i>	147
4 <i>Rättsskyddet för gruppanspråk</i>	153
4.1 <i>Olika anspråkstyper</i>	153
4.1.1 <i>Kollektiva, diffusa och fragmentariska anspråk</i> . . .	153
4.1.2 <i>Om processbarheten av skilda anspråk</i>	155
4.2 <i>Nuvarande förhållanden</i>	156
4.3 <i>Faktorer av framtida betydelse</i>	159

III Allmänna överväganden

5	<i>Inledning</i>	165
6	<i>Brister i det processuella rättsskyddet</i>	169
6.1	Konfliktlösning, kompensation och rättsskydd	169
6.1.1	Allmänt	169
6.1.2	Kostnadsrelaterade faktorer	170
6.1.3	Icke-rättsliga faktorer	198
6.1.4	Särskilda processuella hinder och begränsningar	202
6.2	Handlingsdirigering	213
6.2.1	Allmänt	213
6.2.2	Närmare om bristerna i preventionsverkan	216
6.3	Prejudikatbildning, rättsutveckling m.m.	225
6.4	Samhälls- och processekonomi	230
6.4.1	Processordningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv	230
6.4.2	Processekonomiska frågor	232
6.5	Avslutande synpunkter	239
7	<i>Reformbehovet på olika rättsområden</i>	247
7.1	Konsumenträtt	247
7.1.1	Marknadsrätt	247
7.1.2	Civilrätt m.m.	250
7.2	Miljörätt	257
7.3	Jämställdhet i arbetslivet	268
8	<i>Utländsk rätt</i>	273
8.1	Inledande anmärkningar	273
8.2	England	274
8.3	USA	277
8.4	Canada	283
8.5	Australien	289
8.6	Norden	292
8.7	EU	294
8.8	Frankrike	295
8.9	Tyskland	295
8.10	Övrigt	296
9	<i>Slutsatser</i>	297
9.1	En summering	297
9.2	Utgångspunkter för reformförslag	299

DEL B

IV Grupprättegång vid allmän domstol

10	<i>Val av representativ processform</i>	11
10.1	Inledande anmärkningar	11
10.2	Pilotmålsmetoden	14
10.3	Grupprättegång	16
11	<i>Allmänt om rättegångens utformning</i>	19
11.1	Grupprättegång och grupptalan	19
11.2	Processform m.m.	21
	11.2.1 Grupptalans tillämplighet på olika rättsområden	21
	11.2.2 Civil-, straff- och förvaltningsprocess	22
	11.2.3 Gränsdragningen mot särskild domstol	24
11.3	Former av grupptalan	25
	11.3.1 Grupptalan på kärande- och svarandesidan	25
	11.3.2 Offentlig och privat grupptalan	26
	11.3.3 Enskild grupptalan och organisationstalan	30
11.4	Förfarandet i huvuddrag	32
11.5	Lagstiftningsteknik	37
12	<i>Inledandet av en grupprättegång</i>	39
12.1	Om talans väckande m.m.	39
	12.1.1 Väckande av ny talan	39
	12.1.2 Ombildning under pågående rättegång	40
12.2	Särskilda förutsättningar	45
	12.2.1 Inledande anmärkningar	45
	12.2.2 Talan för eller mot en grupp	46
	12.2.3 Samma eller likartad grund	55
	12.2.4 En särskild kostnadsspärr	65
	12.2.5 Grupprättegång - det bästa processalternativet	66
	12.2.6 Grupptalan skall vara hanterlig	75
	12.2.7 Bedömning av talans lämplighet	78
	12.2.8 Vissa andra frågor	81
12.3	Rekvisiten för fullgörelsetalan och talan om fastställelse	87
	12.3.1 Inledning	87
	12.3.2 Fullgörelsetalan	88
	12.3.3 Fastställsetalan	90
12.4	Forumfrågor	94
	12.4.1 Inledning	94
	12.4.2 Domstolarnas allmänna behörighet att handlägga en grupprättegång	95
	12.4.3 Möjlighet till överflyttning av mål mellan sido- ordnade domstolar	97

12.4.4	Verkan av att talan skall väckas vid ett exklusivt forum eller vid särskild domstol	99
12.4.5	Svensk domsrätt	100
12.4.6	Handläggningen av forumfrågor	103
12.5	Behörighet att inleda en gruppättegång	104
12.5.1	Allmänt	104
12.5.2	Enskild grupptalan	105
12.5.3	Organisationstalan	108
12.5.4	Offentlig grupptalan	116
12.5.5	Grupptalan på svarandesidan	117
12.6	Gruppföreträdare	118
12.7	Ombud	125
12.7.1	Krav på ombud	125
12.7.2	Ombudet skall vara advokat	126
12.7.3	Ombudets ställning i processen	129
12.8	Rättens prövning och beslut	139
12.8.1	Inledning	139
12.8.2	Om en ansökans innehåll m.m.	141
12.8.3	Handläggningen av frågor om rättegångshinder	143
12.8.4	Vissa andra frågor	152
12.9	Gruppens bestämning	156
12.9.1	Automatiskt medlemskap eller krav på anmälan?	156
12.9.2	Om möjlighet att träda ur gruppen	162
12.10	Underrättelse till gruppmedlemmarna om rättegångens inledande	166
13	<i>Förfarandet</i>	171
13.1	Medlemmens ställning i processen	171
13.1.1	Allmänt	171
13.1.2	Partsinträde	172
13.1.3	Gruppmedlemmen som bevismedel m.m.	174
13.1.4	Medlemmens processuella ställning i övrigt	175
13.1.5	Andra sätt för medlemmen att delta i rättegången	177
13.2	Om talan m.m.	178
13.2.1	Ändring av talan	178
13.2.2	Utvidgning av talan	187
13.2.3	Individuella förhållanden	190
13.2.4	Undergrupper	200
13.2.5	Byte av gruppföreträdare	206
13.2.6	Avbrytande av gruppättegången	212
13.2.7	Eftergift och medgivande	219
13.2.8	Överlåtelse av processföremålet	224
13.2.9	Litispensens	231
13.2.10	Kumulation	236

	13.2.11 Intervention	238
13.3	Handläggningen av målet	242
	13.3.1 Förberedelse	242
	13.3.2 Huvudförhandling	262
	13.3.3 Utevaro	266
	13.3.4 Säkerhetsåtgärder	273
	13.3.5 Bevisfrågor	279
13.4	Målets avgörande	288
	13.4.1 Återkallelse	288
	13.4.2 Förlikning	295
	13.4.3 Dispositionsprincipen	304
	13.4.4 Omröstning	310
	13.4.5 Olika former av domar	313
	13.4.6 Domens rättskraft	323
14	<i>Överklagande</i>	335
14.1	Överklagande till hovrätt	335
	14.1.1 Inledande anmärkningar	335
	14.1.2 Överklagbara avgöranden	336
	14.1.3 Partsställningen vid ett överklagande	350
	14.1.4 Klagofrister	359
	14.1.5 Prövningstillstånd	360
	14.1.6 Förfarandet i hovrätt m.m.	363
14.2	Överklagande till Högsta domstolen	379
15	<i>Rättegångskostnader</i>	383
15.1	Allmänt	383
15.2	Val av ersättningsprincip för rättegångskostnader	384
15.3	Gruppföreträdarens ansvar för rättegångskostnader	390
	15.3.1 Former för kostnadsspridning, riskavtal m.m.	390
	15.3.2 Onödig rättegång m.m.	406
	15.3.3 Om grupptalan på svarandesidan	408
15.4	Gruppmedlemmarnas ansvar och rätt till ersättning för rättegångskostnader	411
	15.4.1 Passiva gruppmedlemmar	411
	15.4.2 Gruppmedlemmar som har intervenerat	412
	15.4.3 Särskilt om grupptalan på svarandesidan	415
15.5	Vissa andra frågor	417
	15.5.1 Kostnader som har uppkommit före grupp-rättegången	417
	15.5.2 Byte av gruppföreträdare	418
	15.5.3 Särskild gruppföreträdare	419
	15.5.4 Avbrytande av grupprättegången i förtid	420
	15.5.5 Särskild mellandom	421

15.6	Kostnadsersättning i högre rätt	422
16	<i>Underrättelse till gruppmedlemmarna</i>	429
16.1	Allmänna synpunkter	429
16.2	Obligatorisk eller fakultativ regel om underrättelse?	431
16.3	Former för underrättelse	434
16.3.1	Inledning	434
16.3.2	Delgivning eller formlös underrättelse?	434
16.3.3	Val av delgivningsform	436
16.4	Vissa andra frågor	438
16.4.1	Om vem som skall verkställa underrättelsen	438
16.4.2	Kostnaderna för underrättelseförfarandet	439
17	<i>Skadestånd och andra ersättningsfrågor</i>	443
17.1	Inledande anmärkningar	443
17.2	Fastställande av rätt till ersättning	446
17.3	Beräkning av ersättning	446
17.4	Utdelning av ersättning	451
17.4.1	Modeller för distribution av gruppersättning	451
17.4.2	Överskott	454
17.4.3	Kostnader och redovisning	456
18	<i>Verkställighet</i>	459
19	<i>Särskilda rättsmedel</i>	463
19.1	Inledande anmärkningar	463
19.2	Resning	464
19.3	Återställande av försutten tid	467
19.4	Klagan över domvilla	468
20	<i>Vissa andra frågor</i>	471
20.1	Rättens sammansättning	471
20.2	Protokoll, jävsfrågor m.m.	473
20.2.1	Protokoll	473
20.2.2	Underårig	473
20.2.3	Jävsfrågor	474
20.2.4	Vissa andra frågor rörande passiva gruppmedlemmars processuella ställning	476
20.3	Rättshjälp	477

V Grupprättegång vid särskild domstol m.m.

21	<i>Talan vid fastighetsdomstol</i>	483
21.1	Inledande anmärkningar	483
21.2	Förbudstalan enligt miljöskyddslagen	485
21.3	Ersättningstalan enligt miljöskadelagen	490
22	<i>Talan i Arbetsdomstolen</i>	495
22.1	Behovet av en ny taleform	495
22.2	Val av taleform	499
22.3	Om grupprättegångens utformning	503
	22.3.1 Inledande anmärkningar	503
	22.3.2 Enskild grupptalan	504
	22.3.3 Organisationstalan	507
	22.3.4 Offentlig grupptalan	509

VI Effekter av förslaget m.m.

23	<i>Genomförande</i>	515
24	<i>Kostnadskonsekvenser</i>	519

VII Reformbehovet i övrigt

25	<i>Utgångspunkter för fortsatta överväganden</i>	527
25.1	Allmänna intressen	527
25.2	Grupptalan i brottmål	534
25.3	Beräkning och fördelning av skadestånd	536

VIII Författningskommentar

26	<i>Förslaget till lag om grupprättegång</i>	541
27	<i>Övriga lagförslag</i>	673
27.1	Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen	673
27.2	Förslaget till lag om ändring i miljöskadelagen	676
27.3	Förslaget till lag om ändring i jämställdhetslagen	677

IX Särskilda yttranden

Särskilt yttrande från Annika Gustafsson	683
Särskilt yttrande från Jan Persson	685

DEL C**Bilaga A**

Kommittédirektiv	9
----------------------------	---

Bilaga B

En genomgång av vissa materiella rättsregler som underlag för gruppanspråk

1	<i>Konsumenträtt</i>	21
1.1	Inledande synpunkter	21
1.2	Marknadsrätten	25
	1.2.1 Allmänt	25
	1.2.2 Materiella rättsregler	26
	1.2.3 Processuella regler	38
	1.2.4 Avslutande synpunkter	43
1.3	Vissa civilrättsliga regler m.m.	49
	1.3.1 Inledning	49
	1.3.2 En kortfattad översikt	51
	1.3.3 Allmänna frågor	56
	1.3.4 Handel med varor och tjänster	66
	1.3.5 Förvärv av småhus	93
	1.3.6 Krediträtt m.m.	99
	1.3.7 Transporträtt	117
	1.3.8 Försäkringsrätt	123
	1.3.9 Skadeståndsrätt	132
	1.3.10 Allmänna avgifter	138
	1.3.11 Frågor i övrigt	144
	1.3.12 Internationella förhållanden	147
2	<i>Miljörätten</i>	151
2.1	Allmänna synpunkter	151
2.2	Översikt av miljölagstiftningen	155
	2.2.1 Inledning	155
	2.2.2 Plan- och marklagstiftningen	159
	2.2.3 Skyddslagstiftningen	166
	2.2.4 Lagstiftning om utnyttjande av naturresurer	187
	2.2.5 Allemansrätten	194
	2.2.6 Miljöbrott	196

	2.2.7	Miljöskyddskommitténs arbete	197
2.3		Sakägarbegreppet m.m.	198
	2.3.1	Inledning	198
	2.3.2	Allmänna principer för kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltnings- myndighet	203
	2.3.3	Om allmän domstols kontrollmöjlighet	206
	2.3.4	De miljörättsliga intressehänsynen	208
	2.3.5	Kretsen av sakberättigade	211
	2.3.6	Sakägare som taleberättigad	224
2.4		Talerätt för organisationer och myndigheter	245
2.5		Andra former av inflytande på hanteringen av miljöfrågor	251
3		<i>Skadestånd och annan ersättning</i>	253
3.1		Inledning	253
3.2		Allmänna skadeståndsrättsliga frågor	259
	3.2.1	Skada	259
	3.2.2	Skyddat intresse	261
	3.2.3	Handlingsplikt	263
	3.2.4	Subjektiva ansvarsgrunder	264
	3.2.5	Principalansvar	266
	3.2.6	Orsakssambandet	266
	3.2.7	Ansvarsfrihetsgrunder	273
	3.2.8	Tredjemansskador	273
	3.2.9	Medverkan från skadelidande	275
3.3		Ersättningsfrågor	276
	3.3.1	Allmänt	276
	3.3.2	Personskada	278
	3.3.3	Sakskada	280
	3.3.4	Ren förmögenhetsskada	280
	3.3.5	Lidande	282
	3.3.6	Bevisfrågor	282
	3.3.7	Andra frågor	285
3.4		Det allmännas skadeståndsansvar	288
3.5		Försäkringsfrågor	290
	3.5.1	Allmänt	290
	3.5.2	Det allmänna försäkringsskyddet	292
	3.5.3	Trygghetsförsäkringen för arbetsskador (TFA)	293
	3.5.4	Patientförsäkringen	295
	3.5.5	Läkemedelsförsäkringen	296
	3.5.6	Miljöskadeförsäkringen	297
	3.5.7	Ansvarsförsäkring	298

4	<i>Jämställdhet i arbetslivet</i>	301
---	---	-----

Bilaga C

Om förfarandet vid domstol och andra prövningsorgan

1	<i>Inledning</i>	309
2	<i>Domstolsprövning</i>	313
2.1	Allmänt	313
2.2	Rättegångsbalken	313
2.3	Rättshjälpslagen	388
2.4	Summarisk process	390
2.5	Statens va-nämnd	392
2.6	Avgiftsutredningen och Avgiftsgruppen	392
2.7	Företagsbot och förverkande	393
3	<i>Utomprocessuella tvistlösningsalternativ</i>	397
3.1	Inledning	397
3.2	Skiljeförfarande	397
3.3	Allmänna Reklamationsnämnden (ARN)	399
3.4	Brottsoffermyndigheten	402
3.5	Resegarantinämnden	403
3.6	Försäkringsnämnder m.m.	404
3.7	Myndigheter	406

Bilaga D

Utländsk lagstiftning

1	<i>Order 15, Rule 12, of the English Rules of the Supreme Court 1965 (England)</i>	411
2	<i>Federal Rule of Civil Procedure 23 (USA)</i>	413
3	<i>Federal Court of Australia Amendment Act 1991 (Australia)</i>	417
4	<i>An Act respecting Class Proceedings (Ontario, Canada)</i>	433
5	<i>Book IX, Code of Civil Procedure (Quebec, Canada)</i>	451

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
ARN	Allmänna reklamationsnämnden
AU	Arbetsmarknadsutskottet
bet.	betänkande
Dir.	Kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
EES	Europeiska Ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
ExpL	Expropriationslagen (1972:719)
HB	Handelsbalken
HD	Högsta domstolen
JB	Jordabalken
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmännen
JoU	Jordbruksutskottet
JuU	Justiteutskottet
KO	Konsumentombudsmannen
LU	Lagutskottet
MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
MD	Marknadsdomstolens domar
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning II
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
prop.	proposition
RB	Rättegångsbalken
RhjL	Rättshjälpslagen (1972:429)
RF	Regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
TF	Tryckfrihetsförordningen
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
UB	Utsökningsbalken
VL	Vattenlagen (1983:291)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Våra överväganden och förslag i korthet

I dagens samhälle - med dess inriktning på massproduktion, massdistribution och masskonsumtion av varor och tjänster - är det vanligare än förr att ett stort antal personer drabbas av en felaktig produkt eller i övrigt påverkas negativt av händelser eller åtgärder. I sådana sammanhang kan det uppkomma anspråk eller tvister som är likartade för ett stort antal personer. Det nuvarande rättegångsförfarandet, vars principer lades fast för mer än ett halvsekel sedan, är inte uppbyggt med tanke på denna typ av tvister.

Vårt uppdrag har varit att undersöka om det föreligger ett påtagligt behov av att förbättra det processuella rättsskyddet för gruppanspråk och om det kan ske genom införande av regler om grupptalan vid domstol. Med grupptalan avses att någon utan särskilt uppdrag för talan för medlemmarna i en grupp. Gruppmedlemmarna är inte parter i rättegången och behöver inte medverka aktivt. Ändå gäller en dom i processen för och mot alla som ingår i gruppen.

I enlighet med direktiven har vår undersökning inriktats särskilt på konsument- och miljörätten samt på könsbunden lönediskriminering. Vi har funnit att det på dessa och sannolikt många andra rättsområden föreligger påtagliga svårigheter att uppnå processuellt rättsskydd för gruppanspråk. Rättegångssystemet kan inte fullgöra sina reparativa, preventiva och rättsutvecklande uppgifter på ett samhälls- och processekonomiskt godtagbart sätt. Därigenom uppkommer skador för många samhällsmedborgare. Även om skadan för varje enskild individ ibland är liten kan den totala skadan för gruppen uppgå till mycket stora belopp. Detta leder till obehöriga vinster för näringsidkare som utnyttjar rättssystemets brister. Den seriösa näringsverksamheten hotas genom att rättsstridigt handlande får fortgå opåtalat. Konkurrensen snedvrids.

Det föreligger därför påtagliga behov av att förbättra det processuella rättsskyddet för gruppanspråk. Möjlighet finns att i någon mån tillgodose behoven med traditionella inom- och utomprocessuella medel. Sådana åtgärder är dock inte tillräckliga. Ökad statlig tillsyn och kontroll, förbättrad rättshjälp etc. är resurskrävande och passar inte alls i vissa

principiellt och praktiskt betydelsefulla situationer. En möjlighet till grupprättegång kan däremot medföra påtagliga förbättringar och besparingar i viktiga fall. Vi föreslår därför att det som ett komplement till det vanliga rättegångsförfarandet skall införas en lag om grupprättegång vid allmän domstol och särskilda regler om grupprättegång vid fastighetsdomstol och i Arbetsdomstolen.

Förslagets huvudsakliga innebörd är

- * att grupptalan skall föras av en gruppföreträdare som kan vara en enskild medborgare, en organisation (i konsument- och miljömål) eller en representant för staten eller en kommun,
- * att grupptalan skall kunna föras vid allmän domstol, vid fastighetsdomstol enligt miljöskyddslagen och miljöskadelagen samt i Arbetsdomstolen enligt jämställdhetslagen,
- * att grupprättegång skall tillåtas endast om talan inte bättre eller lika väl kan föras i någon annan ordning (t.ex. i form av pilotmål) och om vissa andra särskilda processförutsättningar är för handen,
- * att stora krav skall ställas på gruppföreträdarens och ombudets lämplighet att föra grupptalan,
- * att en dom i grupprättegången skall gälla för och mot gruppmedlemmarna som om de varit parter i målet,
- * att gruppmedlemmar på kärandesidan skall kunna lämna gruppen under rättegången och därmed bli obundna av domen,
- * att gruppmedlemmarna på lämpligt sätt skall underrättas om processen, om rätten att lämna gruppen samt om viktiga beslut och processhandlingar i grupprättegången,
- * att en gruppmedlem skall kunna intervensera och därmed få ställning av part i grupprättegången,
- * att en gruppmedlem skall ha rätt att överklaga domen,
- * att rätten skall utöva en aktiv formell och materiell processledning,

- * att en förlikning som ingås av gruppföreträdaren förutsätter rättens godkännande för att bli gällande mot gruppmedlemmarna,
- * att domstolen skall kunna döma ut en gemensam ersättning att fördelas mellan gruppmedlemmarna genom ett särskilt utdelningsförfarande efter rättegången då svaranden och domstolen inte behöver medverka,
- * att sedvanliga principer om ansvar för rättegångskostnader skall gälla även i en grupprättegång,
- * att gruppmedlemmarna inte skall vara ansvariga för rättegångskostnader utom i vissa fall, samt
- * att ombudsarvodets storlek skall kunna fastställas enligt ett "riskavtal" mellan gruppföreträdaren och ombudet (däremot avstyrker vi införande av provisionsarvoden av amerikansk modell).

Förslagen ansluter nära till rättegångsbalkens huvudprinciper, institut och förfaranderegler. Lagens (och betänkandets) omfattning beror på att vi valt att reglera och kommentera även sådana frågor som sällan kommer att aktualiseras i praktiken.

Avsikten med förslagen är enbart att förbättra genomslaget för redan gällande materiellrättsliga regler. Ett fungerande grupptalaninstitut förutsätter inga materiellrättsliga förändringar. En annan sak är att de positiva effekterna av förslagen i vissa fall kan förstärkas genom nya regler om t.ex. beräkning av skadeståndets storlek och om fördelning av ersättningen mellan gruppmedlemmarna. I enlighet med våra direktiv redovisar vi överväganden men presenterar inte färdiga lagförslag i den delen. Vi anlägger också några andra synpunkter på inriktningen av ett framtida reformarbete.

Lagförslagen kan genomföras omedelbart. Vi räknar med att nu föreslagna möjligheter till grupptalan skulle leda till överslagsvis omkring 20 grupprättegångar om året. De reparativa och preventiva effekterna torde ändå bli betydande, dels på grund av att det kommer att gälla (ibland mycket stora) grupper av medborgare i varje rättegång, dels till följd av att möjligheterna till grupptalan sannolikt kommer att få betydande preventiva effekter. Önskat beteenden motverkas samtidigt som möjligheterna till frivilliga uppgörelser ökar. Upprepade rättegångar om (nästan) samma sak kan förhindras.

Våra lagförslag leder inte till några kostnadsökningar för domstolsväsendet eller statsverket i övrigt.

Bakgrund m.m.

Dagens (post-)industriella samhälle kännetecknas i flera hänseenden av en annorlunda social, näringsmässig och miljömässig struktur än den som rådde när lagstiftningen på många områden tillkom. Det är inte bara de materiella rättsreglerna som ibland verkar ha halkat efter utvecklingen. Även - och kanske i synnerhet - på det processuella området är rättsreglerna till viss del utformade utan tillräcklig hänsyn till att förhållandena i dagens samhälle är annorlunda än vid t.ex. rättegångsbalkens tillkomst.

En orsak till detta är att det moderna samhället har gett upphov till nya former av behov och anspråk. På t.ex. konsument- och miljöområdena omfattas numera stora grupper människor av samma eller likartade anspråk som skiljer sig till sin typ från traditionella rättigheter genom att de i praktiken inte låter sig individualiseras på ett enkelt sätt. Man kan inte tillgodose konsumenternas och miljöns intressen enbart genom bestämmelser som anvisar enskilda medborgare en sanktionsmöjlighet om de blir utsatta för en rättskränkning. Det krävs därutöver lagregler som medger en gemensam hantering av massanspråk och som värnar om allmänna konsument- och miljöintressen.

Exempel på delvis nya typer av anspråk är sådana som härleds ur ofta ganska allmänt formulerade samhällseliga mål eller rättigheter som t.ex. rätten till en god miljö och skyddet mot diskriminering eller grundlagsstridiga inskränkningar i medborgarnas fri- och rättigheter. Det är här fråga om rättigheter och anspråk som är gemensamma för alla medborgare eller för stora grupper inom befolkningen.

Svårbevakade och svårdefinierade gruppintressen uppkommer emellertid inte bara i situationer av detta slag. Också en olyckshändelse, en farlig produkt, ohederliga affärsmetoder eller ett utsläpp från en miljöfarlig verksamhet kan drabba många personer på ett likartat sätt och tillskapa en tillfällig grupp som har liknande anspråk mot t.ex. ett företag eller ett affärsdrivande verk.

Gemensamt för dessa anspråkstyper är att de i mångt och mycket kan sägas vara kollektiva, diffusa och fragmentariska.

Ett anspråk kan vara *kollektivt* genom att det snarare tillkommer en grupp av människor än varje gruppmedlem för sig. Ett typexempel på detta är konsumenters och det seriösa näringslivets krav på att marknadsföring skall vara vederhäftig och även i övrigt stå i överensstämmelse med god marknadsföringssed. Anspråk kan emellertid sägas vara kollektiva också i de fall många människor har samma eller likartade individuella anspråk mot någon annan. Det kan vara fråga om att ett stort antal personer har köpt likadana standardvaror som är behäftade

med ett konstruktionsfel eller att en miljöstörande verksamhet drabbar många på ungefär samma sätt.

Diffusa anspråk föreligger när det står klart att någon har handlat på ett sätt som ger upphov till anspråk för någon annan men det är svårt att slå fast exakt vem eller vilka anspråken tillkommer. Inte sällan är anspråken då dessutom kollektiva. Särskilt vid storskaliga miljöstöringar är det lätt att konstatera skadeverkningar som hotar människors intresse av en ren miljö samtidigt som det kan vara problematiskt att dra upp yttergränser för den grupp av personer som skall ha rätt att påkalla någon sanktion mot störningen.

Det är vid kollektiva anspråk inte ovanligt att den enskildes anspråk uppgår till ett litet belopp. Anspråket är *fragmentariskt*. Det utesluter inte att en tvist kan röra mycket stora belopp för motparten. Också skador som för varje skadelidande är närmast försumbara kan sammanlagt för en grupp avsevärt betydande värden.

En annan modern distinktion är den mellan individuellt processbara, icke-individuellt processbara och processimmuna anspråk.

Ett anspråk är *individuellt processbart* om kostnaderna för att driva genom anspråket genom enskild talan understiger det belopp eller annat värde som kommer käranden till godo genom en framgångsrik rättegång; processen resulterar i en nettovinst. Är detta inte fallet kan anspråket vara *icke-individuellt processbart*. Ett ekonomiskt vinstgivande rättsligt agerande kan då komma till stånd genom att flera gör gemensam sak i rättegången och därigenom sänker den totala kostnaden för att driva genom anspråken. Om inte heller detta är möjligt föreligger ett *processimmunt anspråk*.

Skyddet för kollektiva, diffusa och fragmentariska anspråk aktualiserar en rad nya processuella frågor. Detta hänger samman inte bara med att anspråken omfattas av större intressegrupper utan också med att de ibland grundas på mer utpräglade socialpolitiska överväganden. Den rättsliga prövningen av dem förutsätter en bred intresseavvägning. Anspråken låter sig därmed inte lätt inordnas under rådande individualistiska processmodeller. Men samtidigt kan de för sin konkretisering vara beroende av en rättslig prövning i domstol eller någon annan rättslig instans.

Det är förenat med problem att genomdriva såväl nya som traditionella anspråk. Svårigheterna att effektuera anspråken sammanhänger både med den materiella rättens innehåll och med bl.a. ekonomiska, psykologiska, kunskapsmässiga och sociala faktorer hänförliga till den enskilda rättighetshavaren när han ställs mot en i flera hänseenden starkare motpart. Det processuella regelsystemets konstruktion med inriktning på traditionella snäva tvåpartstvister gör att hindren kan bli nära nog oöverstigliga. Därtill kommer att effektiviteten - handlägg-

ningsmässigt och i kostnadshänseende - vid en rättslig prövning brister på vissa områden, så även vid en rättegång mellan jämställda parter.

Frågor om människors "access to justice" och "access to courts" har präglat den internationella debatten på många områden under det senaste decenniet. Också i Sverige har frågor om medborgarnas (bristande) tillträde till rättskipningsinstanserna vunnit större medvetande och intresse bland jurister, samhällsdebattörer, politiker och andra grupper i samhället. Liksom i utlandet har grupptalan och andra former av representativ talan kommit att ses som ett medel att stärka det processuella rättsskyddet för anspråk som är gemensamma eller likartade för en stor grupp människor.

Redan Reklamationsutredningen föreslog i sitt betänkande Tvistlösnings på konsumentområdet (SOU 1978:40) att KO skulle ges rätt att föra talan för enskilda konsumenter i tvister som har ett prejudikatvärde. Propåer med liknande innebörd har därefter framförts av KO i brev den 6 mars 1990 till Justitiedepartementet och Civildepartementet och av Konsumentpolitiska kommittén i dess betänkande Konsumentpolitik i en ny tid (SOU 1994:14). Vid Allmänna reklamationsnämnden har det under tiden den 1 juli 1991 - den 30 juni 1993 och sedan den 15 januari 1994 pågått och pågår fortfarande en försöksverksamhet med grupptalan.

Förslag om att införa grupptalan eller att utreda förutsättningarna för en sådan reformåtgärd har också förts fram av Kommissionen mot rasism och främlingsfientlighet i betänkandet Mångfald mot enfald Del II (SOU 1989:14), av Miljöskyddskommittén i betänkandet Miljöbalk (SOU 1993:27), av Marknadsföringsutredningen i betänkandet Ny marknadsföringslag (SOU 1993:59), se även prop. 1994/95:123, av Löneskillnadsutredningen i betänkandet Löneskillnader och löneskärpning (SOU 1993:7) och av Avgiftsgruppen i betänkandet Avgifter inom kommunal verksamhet (Ds 1993:16).

Nämnas bör vidare att riksdagen vid flera tillfällen har behandlat frågan om organisationstalan på miljörettens område (se bl.a. bet. 1980/81:JoU21 och 1982/83:JoU30). Riksdagen har även haft uppe frågan om grupptalan som ett medel att stärka genomslagskraften hos diskrimineringsförbuden i jämställdhetslagen (se prop. 1993/94:147 och bet. 1993/94:AU17).

På det internationella planet har motsvarande behov och meningsyttringar lett fram till ny lagstiftning om bl.a. grupptalan. Av särskilt intresse i det sammanhanget är utvecklingen i Canada och Australien. Även inom ramen för Nordiska rådet, Europarådet och EU har flera steg tagits som kan leda fram till nationell lagstiftning om grupptalan. Vårt utredningsuppdrag har sina rötter i denna internationella strävan och är till betydande del ett resultat av diskussioner och rekommendationer i

Nordiska rådet. Samtidigt med vårt betänkande läggs ett lagförslag om grupp-talan fram i Finland.

Utredningsuppdraget

Vårt uppdrag har varit att överväga möjligheten att beträffande anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor - som ett komplement till de traditionella rättegångsreglerna - införa regler om s.k. grupp-talan. Det har också vilat på oss att föreslå de ändringar i övrigt som behövs i det processuella regelsystemet för att säkerställa möjligheterna att driva sådana anspråk i domstol. Vi har haft att särskilt överväga frågan om ett förbättrat processuellt rättsskydd i dessa hänseenden på konsument- och miljörättsområdena samt i fråga om lönediskriminering, men det har stått oss fritt att föreslå en reglering som omfattar även andra rättsområden.

Vi har enligt direktiven inte varit låsta till vissa typer av domstolsprocesser vid våra överväganden. Följaktligen presenterar vi i betänkandet synpunkter på reformåtgärder inom både tvistemåls-, brottmåls- och förvaltningsprocessen, även om vi lägger fram detaljerade författningsförslag endast i fråga om processuella regler för handläggning av huvudsakligen civilrättsliga anspråk.

I vårt uppdrag har ingått att kartlägga reformbehovet med utgångspunkt från hur gruppanspråk hanteras i dag enligt gällande regler. Vi har haft att beskriva nuvarande möjligheter att driva sådana anspråk hos rättsliga instanser och att bilda oss en uppfattning om det ungefärliga antalet tvister som skulle komma att prövas i domstol eller motsvarande på olika rättsområden, om nya regler införs som förbättrar skyddet för gemensamma anspråk. Enligt direktiven har det ålegat oss att lägga fram konkreta förslag till åtgärder endast om det finns mera påtagliga behov av nya regler. Vi har i så fall haft att i första hand överväga möjligheten att införa regler om grupp-talan. Det har dock stått oss fritt att diskutera även andra lösningar eller att lägga fram förslag som avviker från utländska modeller av grupp-talan.

Det har i princip inte legat inom ramen för utredningsuppdraget att föreslå ändringar i rättsregler av materiell karaktär. Vi har dock varit oförhindrade att anlägga synpunkter på hur de materiella reglerna kan justeras för att förbättra förutsättningarna för grupp-talan, även om vi inte haft i uppdrag att lämna detaljerade författningsförslag i den delen.

Vår grundläggande syn på rättsordningens och processens syfte och funktion

Varje samhällsgemenskap förutsätter för sitt bestånd att dess medlemmar iakttar vissa givna handlingsmönster. En demokratisk samhällsordning bygger på människors önskan och strävan till samverkan för att uppnå gemensamma, samhälleliga nyttoeffekter. Handlungsreglerna måste för att godtas bland medborgarna vara inriktade mot gemensamma mål. De fördelar som vinnas vid en följsamhet mot givna handlingsnormer respektive de sanktioner som utkrävs vid överträdelser av dem bidrar till att samhällsinstitutionerna upprätthålls. På så sätt ges garantier för att samhällsutvecklingen kan fortgå i enlighet med i demokratisk ordning fattade beslut.

Det omedelbara syftet med en lagregel är inte alltid att styra människors handlande. Ibland kan en bestämmelse avse att i första hand garantera upprättelse för den vars rättsliga intresse blivit kränkt, såsom att tillförsäkra en skadelidande kompensation. Också en sådan regel ger emellertid en anvisning om vilket handlande som är önskvärt från samhällelig synpunkt, inte minst genom valet av sanktion som följer på rättskränkningen.

För att nå dessa syften är det i många fall nödvändigt att till handlingsnormerna knyta sanktioner som är möjliga att vidta mot den som inte efterlever föreskrifterna. Visserligen känner säkert många människor en inneboende plikt att underkasta sig beslut som fattas i demokratisk ordning. De flesta handlar i enlighet med lagarna utan tanke på eventuella rättsliga följder av ett regelbrott. För andra utgör emellertid det sanktionshot som lagen ställer upp en viktig faktor som påverkar valet mellan olika handlingsalternativ. Det kan på många områden påvisas ett starkt samband mellan verkningfulla sanktioner och benägenheten att begå regelbrott. Saknas möjligheter att påtala ett regelvidrigt handlande försämras lagarnas efterlevnad. Detta kan i sin tur leda till en uppluckring av plikt känslan att lyda lagens regler: medborgarna förlorar förtroendet för, och slutligen tron på, lagen.

Som ett gemensamt krav för de rättsliga regelkonstruktioner med vars hjälp den materiella rätten skall effektueras (vad vi kallar för sanktionsmekanismerna) gäller att de bör utformas så att de garanterar ett effektivt och rättvist ingripande. Det övergripande ändamålet är att driva igenom och säkerställa de materiella rättsreglernas innehåll. Det kan framstå som en banal sanning men förtjänar ändå att påpekas: Ett sanktionssystem måste bygga på grundsatsen att stiftandet av en lag eller förordning sker med utgångspunkt från att dess innehåll skall efterlevas och att dess sanktioner skall kunna effektueras, i sista hand genom tvång. Det skall dessutom ske på ett sådant sätt att svaranden inte

riskerar att drabbas hårdare än enligt vad som följer av den materiell-rättsliga lagstiftningen.

Sanktionsmekanismer kan utformas på många sätt. Det kan vara fråga om prövning i judiciell eller administrativ ordning, vid privata eller allmänna nämnder, skiljeförfarande m.m. Statliga och privata alternativ kan visa sig lika verkningfulla när det gäller att medverka till att den enskilde får igenom sin rätt eller att utöva en handlingsdirigerande funktion.

Även om privata alternativ till domstolar och andra myndigheters verksamhet kan utgöra ett ändamålsenligt och effektivt instrument för att ta till vara enskildas rättigheter måste det, enligt vår mening, vara det allmänna som i första hand bör bära ansvaret för medborgarnas tillgång till verkningfulla sanktionsmedel. Det är svårt att tänka sig privat rättskipning som grundar sig på annat än parternas fria vilja att underkasta sig en sådan prövning. Det kan rimligen inte bli tal om att låta privata sanktionsorgan förfoga över t.ex. tvångsmedel, vilka är en nödvändighet för ett fullt ut verksamt sanktionssystem.

Ställer inte lagstiftaren medel till den enskildes förfogande att tvångsvis driva igenom sina anspråk finns risken att respekten för rättsordningen går förlorad. Parternas vilja att frivilligt underkasta sig prövning vid privata instanser är med all sannolikhet starkt beroende av de alternativ som det allmänna erbjuder. Möjligheten att genom det allmännas försorg tvångsvis driva igenom sin rätt är ett viktigt incitament till att frivilligt underkasta sig annan prövning som erbjuder ett enklare och billigare förfarande.

Möjligheten till process vid domstol är det mest betydelsefulla av de statliga tvistlösningsalternativen. Domstolarna har en grundlagsrättslig förankring som förlämnar dem en särställning som rättskipningsorgan. Förfarandet vid dem bygger på grundläggande rättssäkerhetskrav, såsom att domstolen skall iaktta saklighet och opartiskhet och att dess avgöranden skall bygga på en ensartad bedömning av lika fall. Domstolen står i den dömande verksamheten obunden från statsmakten i övrigt och skall tjäna som en yttersta garant för upprätthållandet av enskildas rättigheter också gentemot det allmänna.

De processuella reglerna - och processen i sig - är, liksom möjligheten till tvångsvis verkställighet, av fundamentalt värde för den materiella rättens genomslagskraft. Processordningen bör utformas i enlighet med kraven på såväl att avgörandena blir materiellt riktiga som att processen skall verka handlingsdirigerande. Rättegångsförfarandet skall medge att tvister så långt möjligt löses utan att någon part över- eller underkompenseras samtidigt som domstolens avgöranden skall verka avhållande på handlanden i strid mot lagen. Det räcker emellertid inte med detta. Ett processuellt regelsystem bör dessutom erbjuda

tillfredsställande lösningar i processekonomiskt hänseende och ge domstolarna möjlighet att fylla den prejudikatbildande och rättsutvecklande funktion som den materiella rätten ibland förutsätter.

Man kan inte utan fog tala om en svensk modell när det har gällt att forma ett system för hantering av rättsliga konflikter. Blicken har i mångt och mycket varit inriktad på specialisering av de rättsliga sanktionsorganen. Ibland har specialiseringen skett inom domstolsväsendet, vid andra tillfällen genom att det har inrättats särskilda nämnder, myndigheter osv. I vissa fall har man strävat efter att i första hand lösa uppkomna tvister eller andra rättsliga frågor genom frivilliga överenskommelser. Rättsinstanserna har då förutsatts spela en mer supplerande och rättsutvecklande roll.

Specialiseringsvågen synes nu ha passerat sin topp. Utvecklingen är på väg mot att fler och fler instanser slås samman eller på annat sätt samordnas med varandra. Samtidigt pågår arbete med att renodla domstolarnas uppgifter så att deras resurser i större utsträckning kan ägnas huvuduppgiften, nämligen rättskipning i egentlig mening. Man måste dessutom räkna med att de allmänna domstolarna kommer att spela en större roll i samhället genom bl.a. Sveriges medlemskap i EU.

Den förändring som här skisserats innebär en väsentlig förstärkning av de allmänna domstolarnas ställning som rättskipningsorgan. En sådan utveckling bör även kunna leda till en mer allsidig bedömning av de mål och ärenden som prövas och därmed, i bästa fall, gynna en enhetlig rättstillämpning. På samma gång höjs kraven på den kunskap och allmänjuridiska bildning som den enskilda domaren måste besitta. Antalet komplicerade och svårlösta rättstvister som domaren ställs inför ökar sannolikt. För att inte arbetsbelastningen, som enligt många redan är för hög, och långa handläggningstider skall utarma rättssystemet krävs effektiva processuella förfaranderegler som möjliggör en enkel, snabb och billig handläggning.

Det processuella rättsskyddet för gruppanspråk

Enligt direktiven har vi haft att utreda om det går att förbättra möjligheterna att i domstol driva anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor. För att rätt kunna bedöma om det föreligger ett sådant behov är det inte tillräckligt att studera i vilken utsträckning domstolsprövning används som instrument för att ta till vara gruppanspråk. Att processbenägenheten är svag betyder inte utan vidare att det finns behov av kompletterande åtgärder för att stärka det processuella rättsskyddet. Det kan vara så att gruppanspråk tas till vara i

erforderlig mån genom utomprocessuella förfaranden och att det inte finns anledning att rubba denna ordning.

Vi har studerat ett flertal åtgärder som har vidtagits för att tillförsäkra medborgarna ett fullgott rättsskydd och verkningarna av detta. Bland de frågor som vi har ägnat intresse kan nämnas kostnadsregler i olika domstolar och vid skilda förfaranden, rättshjälp, rättsskyddsförsäkring och andra försäkringsformer, kumulation, pilotmål, specialisering av rättskipningen, statliga och privata nämnder, kriminalisering samt kontroll- och tillsynsverksamhet.

Vi har valt att behandla de uppgifter som tillsammans bildar vad som kan sägas utgöra det processuella rättsskyddet i fyra huvudgrupper: 1) konfliktlösning, kompensation och rättsskydd (reparation), 2) handlingsdirigering (prevention), 3) prejudikatbildning, rättsbildning m.m. och 4) samhälls- och processekonomi.

Konfliktlösning, kompensation och rättsskydd (reparation)

Under denna rubrik behandlar vi rättegångens uppgift att *i det enskilda fallet* skydda de intressen och ändamål som den materiella rätten ger uttryck för. Det är frågan om kraven på att regelsystemet skall erbjuda en reell möjlighet för envar att få rättsliga konflikter lösta på ett sakkunnigt och partsjämbördigt sätt och att tvångsvis kunna driva igenom rättsligt grundade anspråk. Hit hör också säkerställandet av att allmänna intressen bevakas och tillgodoses i överensstämmelse med lagstiftarens avsikt och den funktion rättsreglerna fyller i samhället.

Ofta flyter gränsen mellan enskilt och allmänt intresse samman. Tillgodoseendet av det ena är till förmån även för det andra. Utvecklingen går mot en ytterligare sammanvävning av privata och offentliga intressen. Rättsområden som tidigare hållits isär, materiellt och processuellt, integreras i större utsträckning. Den statliga och kommunala tillsyns- och kontrollverksamheten måste kompletteras med insatser från privata rättssubjekt. Uppgiften att ta till vara allmänna intressen och gruppintressen blir i än högre grad en angelägenhet också för den enskilde.

För att fullgöra alla de uppgifter som här nämnts krävs att processordningen tillhandahåller lättillgängliga prövningsorgan och ett förfarande som är snabbt, billigt och enkelt. Till det som diskuteras under ovanstående rubrik hör ändamål som brukar beskrivas med termer som konfliktlösning, kompensation, reparation och rättsskydd i inskränkt mening.

Handlingsdirigering (prevention)

Rättegångssystemet - och processerna i sig - verkar på det allmänna planet styrande på människors handlande på många sätt. Genom att medverka till att ändamålen bakom de materiella rättsreglerna slår igenom i samhällslivet har utövandet av rättskipning del i hela rättsordningens moralbildande förlopp. Risken att utsättas för en process kan dessutom verka avskräckande, ekonomiskt eller på annat sätt, såväl individuellt (för en förlorande svarande) som generellt (mot dem som befinner sig i motsvarande situation som svaranden).

För att rättsreglerna skall kunna fungera handlingsdirigerande krävs att det finns realistiska utsikter att omsätta reglernas innehåll till praktisk gärning. Den som stödjer sig på ett normbud måste ha reell tillgång till en sanktionsapparat genom vilken han tvångsvis kan driva igenom sin rätt. Man kan inte lita till att alla känner en moralisk förpliktelse att alltid handla rättsenligt.

Enligt vår mening är rättskipning vid domstol ett av de allra viktigaste instrumenten för att effektuera ingripanden och andra sanktioner som är knutna till en rättsnorm. Det bör i detta sammanhang påpekas att vi i begreppet "rättsstridigt" inte lägger någon värdering av handlandet i moraliskt hänseende. Vad vi åsyftar är endast att agerandet står i strid med en gällande rättsregel.

Risken att utsättas för en process spelar således en viktig roll som incitament att frivilligt rätta sig efter de spelregler som har lagts fast i rättsordningen. Processordningen ingår som en fundamental beståndsdel i normgivningen som styrmedel. Möjligheten att gå till domstol och processerna i sig har en handlingsdirigerande funktion, både i det enskilda fallet och generellt. För att preventionen skall verka krävs inte att det kommer till stånd särskilt många processer. Att det finns tillgång till effektiva processuella instrument har i sig en avhållande effekt.

Prejudikatbildning, rättsutveckling m.m.

Den moderna lagstiftningstekniken har med sitt inslag av ramlagar och generalklausuler fört med sig att behovet av prejudicerande avgöranden har ökat. I vårt land har visserligen lagstiftaren ofta sökt annorlunda och i sitt slag nyskapande lösningar för att komma till rätta med problem som i andra länder möts med materiellrättslig lagstiftning, extensiv domstolsprövning eller självsanerande åtgärder. Sålunda har ansvaret för att verka för en utveckling till förmån för allmänintresset i hög grad överlämnats till särskilt inrättade statliga verk, ombudsmän och andra myndigheter. Domstolarna har i det sammanhanget kommit att inta en

ganska obemärkt ställning som garant för den enskildes rättsskydd, också på områden av anseelig betydelse för befolkningens ekonomiska och personliga välbefinnande.

Detta innebär inte att domstolarna i dessa hänseenden helt saknar betydelse på områden som t.ex. konsumenträtt och miljö rätt. De skall leda prejudikatbildningen och svara för utfyllnad av rättsreglerna. Också rättsutveckling och rättsskapande förutsätts äga rum inom ramen för domstolarnas verksamhet, om än i mindre omfattning.

Många gånger är det svårt för lagstiftningsproceduren att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen. Det uppstår luckor i rättsordningen med åtföljande rättsosäkerhet för den enskilde. I en hastigt föränderlig verklighet är det viktigt att det vid sidan av lagstiftaren finns en stark och självständig institution som kan föra rättsutvecklingen vidare i samspel med den allmänna samhällsutvecklingen.

Samhälls- och processekonomi

En processuell regelkonstruktion är föremål för ständiga omprövningar och överväganden i fråga om dess effektivitet och ändamålsenlighet. Inte sällan står samhälls- och processekonomiska frågor i blickfånget.

Att kostnaderna för parterna och för samhället hålls på en låg nivå har stor betydelse för processordningens samlade funktionsuppfyllelse. Ett dyrt och krångligt rättegångsförfarande hämmar självklart enskildas benägenhet att processa och skadar i alltför hög grad tappande part. Bristen på genomdrivande av rättsliga sanktioner skapar utrymme för handlanden som strider mot samhälleliga mål och intressen. Till synes riskfria handlanden kan få besvärande psykologiska effekter. Oetiska affärsmetoder eller åsidosättande av miljökrav betraktas som en nödvändighet för att driva en lönsam verksamhet. Andras regelbrott ursäktar egna övertramp. Det kan uppstå väldiga men svårberäknade samhällskostnader till följd av dålig miljö, sned konkurrens osv.

Processekonomi är inte bara en fråga om att sänka kostnaderna för parterna. Också samhället har intresse av att rättegången blir så billig som möjligt. Domstolsprövning innebär utgifter för staten, dels genom att domstolens resurser i fråga om personal osv. tas i anspråk och dels genom kostnader för t.ex. rättshjälp. Att undvika upprepade processer, att begränsa sammanträdestillfällen osv. innebär därför en besparing både för samhället och för parterna.

Brister i rättsskyddet - behovet av reformer

Vår genomgång av det processuella rättsskyddets olika funktioner och ändamålsenlighet visar att processordningen inte alltid uppfyller de krav man kan ställa på den. Allt talar för att det finns ett betydande antal rättsligt välgrundade anspråk som inte görs gällande. Kostnaderna för att driva igenom anspråken är för höga i förhållande till deras värde. Sociala, psykologiska och andra icke-rättsliga faktorer avhåller människor från att vidta rättsliga åtgärder. Myndigheternas resurser i fråga om ekonomi och personal räcker inte till för att agera i alla de fall då ett ingripande är påkallat. Processuella regler och principer ställer hinder i vägen för andra som har mod, kraft och vilja att handla. Det finns många orsaker som tillsammans ger upphov till luckor i rättsordningen och tillåter att rättskränkningar får ske opåtalat.

För den enskilde leder bristen på agerande till rättsförluster som kan gälla små belopp men också så stora summor att privatekonomin hotar att kollapsa. Allmänna intressen som likabehandling av medborgarna, en fri konkurrens på lika villkor och miljövård lider skada. Centrala rättsområden drabbas av prejudikattorka samt brist på rättsutveckling och rättsskapande genom praxis.

Man kan diskutera om det är så stor skada att enskilda personer lider rättsförluster på några hundra kronor var. Å andra sidan måste det finnas reella möjligheter även för dem som har lidit en liten förlust att få sin rätt tillgodosedd. I annat fall saknas det anledning att ha materiella regler om att små värden skall ersättas. Många gånger beror frågan om rättskränkningens storlek dessutom på från vems sida man ser saken. Och från samhällets synpunkt är det ofta lika allvarligt om 10 000 personer lider en rättsförlust på 100 kr var som att 10 personer förlorar 100 000 kr var. Att lämna öppet för många små rättskränkningar främjar oseriösa affärsmetoder, skadar konkurrensen, motverkar miljöfrämjande investeringar, befrämjar produktion av dåliga produkter och har en allmänt uppluckrande effekt på människors rättsuppfattning. Det skapar en föreställning om att samhället accepterar olagliga handlingar så länge de inte är kriminaliserade och den enskilda skadan är liten.

Att en process inte kommer till stånd beror inte alltid på att anspråket är oviktigt för den enskilde. Den bristande processbenägenheten förklaras ibland av att det i processordningen finns inbyggt kostnadshinder som motverkar genomdrivandet av små anspråk. Gränsen för när en process är ekonomiskt försvarbar är för hög. Detta gäller särskilt då tvistens värde för motparten är väsentligt högre än för den enskilde anspråkshavaren.

Till detta kommer alla de fall då processer och andra former av sanktionsmekanismer inte används därför att människor av annat än

ekonomiska skäl förhåller sig passiva eller att myndigheter saknar resurser att agera eller på grund av processuella hinder och inskränkningar.

Rättegångsordningen har under de senaste decennierna vid ett flertal tillfällen reformerats för att göra handläggningen mindre omständlig, formaliserad och kostnadskrävande. Särskilt syftet att minska kostnaderna för parterna och samhället kan sägas ha legat bakom tillkomsten 1974 av den s.k. småmålslagen, vars bestämmelser numera till stor del har arbetats in i rättegångsbalken.

Småmålsreglernas kostnadsbestämmelser är prov på en form av undantag från rättegångsbalkens huvudregel om kostnadsfördelningen. Inom vattenrätten, expropriationsrätten och på vissa andra rättsområden har man gått ett steg längre och infört regler som snedfördelar kostnaderna. Där förs (i första instans) en process om t.ex. tillstånd eller ersättning på den presumtive skadevållarens bekostnad, oavsett utgången i målet.

Regler om annorlunda och sneda kostnadsfördelningar är ett effektivt instrument om man vill underlätta eller försvåra för enskilda att vända sig till domstol. Vår bedömning är dock att man inte bör använda undantag från rättegångsbalkens kostnadsregler som en generell åtgärd mot bristerna i det processuella rättsskyddet för gruppanspråk.

Rättshjälpen ger enskilda förmånen av att processa med en minskad kostnadsrisk. Avgifter och andra begränsningar gör dock att tillvaratagandet av små anspråk underlättas i endast begränsad mån. Processer som rör gruppanspråk orsakar inte sällan stora kostnader för ombudsarvode och bevisning. Svarandens bedömning av en rimlig kostnadsnivå görs med utgångspunkt från det totala belopp han riskerar att få betala till samtliga i gruppen. En stor insats kan därför vara motiverad och underlättas av att kostnaderna är avdragsgilla vid beskattningen. För käranden blir däremot kostnadsrisken lätt sådan att en rättegång framstår som ett ekonomiskt orealistiskt alternativ.

Rättsskyddsförsäkringen erbjuder i detta hänseende ett bättre skydd än rättshjälpen, eftersom den omfattar även ersättningsskyldighet för motpartens kostnader. För anspråk av mindre värde som rör komplicerade rätts- eller bevisfrågor är dock självrisken många gånger ett tillräckligt hinder mot att väcka talan. Försäkringsersättningen är dessutom normalt maximerad till ett visst belopp vilket begränsar nyttan av försäkringen i komplicerade mål. Det är vidare av principiella skäl inte tillfredsställande att den enskildes processuella rättsskydd är beroende av om han har en rättsskyddsförsäkring eller inte och av vilka villkor som gäller för t.ex. självrisk och rätt till ombudshjälp. Ansvaret för att även ekonomiskt svaga personer kan ta till vara sin rätt måste åvila samhället. Privata finansieringsalternativ kan underlätta för den

enskilde att driva igenom sitt anspråk men får inte vara en nödvändig förutsättning.

Kumulation och pilotmål fungerar kostnadssänkande till förmån för parterna och domstolen. En gemensam handläggning leder också till att domstolen får ett bredare och mer allsidigt bedömningsunderlag, vilket ökar processernas handlingsdirigerande och prejudikatskapande funktionsförmåga. Ingen av metoderna är emellertid särskilt lämplig vid anspråk som tillkommer större grupper av människor eller då det finns inre splittringar i gruppen. Handläggningsreglernas formella utformning medför också vissa begränsningar i förfarandesättens praktiska betydelse.

Specialdomstolar, särskilda domstolar och domstolsliknande nämnder har ofta en processordning anpassad för att underlätta för enskilda att få sina rättsanspråk prövade och för domstolen att meddela avgöranden med en tydlig handlingsstyrande avsikt. Krav på särskild kunskap och förankring i branschlivet hos ledamöterna har ansetts motivera att domstolarna och nämnderna ges en mer utpräglad rättsutvecklande och rättsskapande roll och borga för att avgörandena i hög grad respekteras bland berörda målgrupper. Vi anser dock att en ytterligare specialisering av rättskipningen av flera skäl inte är något önskvärt alternativ.

Kriminalisering anses traditionellt ha en god effekt som styrmedel men effekterna ifrågasätts också starkt i den moderna debatten. Kumulation av åtal och enskilt anspråk underlättar väsentligt att driva igenom ekonomiskt små anspråk. Kriminalisering bör förbehållas beteenden som framstår som särskilt straffvärda och där det är realistiskt att sanktioner kommer till stånd. Vi bedömer utrymmet för vidare kriminalisering av traditionell typ som litet inom områden som konsumenträtt och miljö rätt. Till följd av de höga beviskrav som måste upprätthållas är kriminalisering sällan något bra sätt att skapa underlag för skadeståndsanspråk. Däremot tror vi att en ökad tillämpning av existerande straffbud (t.ex. genom bättre förundersökningar) kan få positiva handlingsdirigerande effekter.

Utomprocessuella tvistlösningsorgan som t.ex. reklamations- och försäkringsnämnder fyller en viktig uppgift genom att erbjuda ett snabbt och enkelt förfarande som alternativ till domstolsprövning. De avlastar domstolarna från en hel del tvister. Deras kompetens är dock inskränkt i flera avseenden. Auktoriteten i deras avgöranden beror helt på parternas fria vilja. Som ett effektivt remedium mot oseriösa företeelser är de ensamma inget realistiskt alternativ. Enligt vår mening varken kan eller bör bristerna i det processuella rättsskyddet när det gäller reparation, prevention och rättsbildning botas genom åtgärder utanför domstolsväsendet. Utomprocessuella instanser kan komplettera men bör inte ersätta domstolsprövningen, som måste utgöra systemets ryggrad.

Det allmänna har genom sina myndigheter en stark ställning som bevakare av att gällande rättsregler efterlevs. Som representanter för allmänintresset har myndigheterna varit med och påverkat och utformat rättsutvecklingen på flera centrala rättsområden. Möjligheten att ingripa och bistå enskilda personer i en privat rättskonflikt är däremot starkt begränsad. Effektiviteten i myndigheternas verksamhet är beroende av tillgången på statliga och kommunala budgetmedel och kunnig personal. Mycket talar för att varken pengar eller kunskap räcker till, om det allmänna skall fortsätta att ensamt handha värnandet om gemensamma intressen. Kontroll, tillsyn och annan liknande verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning måste fördelas på flera samverkande organ, såväl offentliga som privata. Det är nödvändigt att anlägga en pluralistisk syn på enskildas och samhällets roller när det gäller att ta till vara de intressen som rättsordningen vill slå vakt om.

Reformbehovet på olika rättsområden

Marknadsrätten

Den marknadsrättsliga regleringen rör nästan uteslutande gruppanspråk. Ändamålet är att värna om konsumenternas och näringsidkarnas intresse som grupper. En process inom marknadsrätten fyller därför i huvudsak en handlingsdirigerande, prejudikatbildande, rättsutfyllande och, i viss mån, rättsskapande funktion. Talan har till ändamål att värna om det allmänna intresset av konkurrensvård, god marknadsföring, produktsäkerhet osv. Däremot inverkar de sanktioner som tillgrips endast i undantagsfall på rättsförhållanden mellan enskilda parter.

Det är mot denna bakgrund man skall se den starka ställning som tilläggs myndigheterna och den undanskymda roll som enskilda och organisationer intar på marknadsrättens område i processuellt hänseende. I den mån enskilda personer och organisationer tillerkänns processuell handlingsfrihet är den subsidiär i förhållande till myndigheternas verksamhet. Ett företag eller en organisation som vill påtala ett visst förfarande måste först vända sig till en myndighet och få avslag på sin begäran om åtgärder innan man kan gå till domstol.

Vi menar att det finns skäl att överväga att ge enskilda, företag och organisationer bättre processuella möjligheter så att de mer aktivt kan ta del i arbetet för att nå allmänna konsument- och näringspolitiska mål. Regeringen har i november 1994 till riksdagen överlämnat en proposition med förslag till en ny marknadsföringslag (prop. 1994/95:123). Förslaget innebär bl.a. att Konsumentombudsmannens primära talerätt i mål om förbud eller åläggande enligt marknadsföringslagen tas bort.

Med hänsyn till detta tar vi endast upp frågan om talerätt i domstol för enskilda konsumenter och näringsidkare.

Civilrättsliga konsumentanspråk

Vi gör i bilaga B en utförlig genomgång av de materiella bestämmelserna inom vad som kan sägas utgöra konsumenträttens område. I det sammanhanget redogör vi för ett antal situationer som kan ge upphov till gruppanspråk. Vår ovan beskrivna inventering av det processuella rättsskyddet ger vid handen att det på goda grunder kan antas att alltför många konsumenter inte gör gällande rättsligt grundade anspråk. Det är för omständligt och kostsamt för den enskilde att gå till domstol, särskilt med ett anspråk av mindre värde eller för att driva ett mål vidare enbart i prejudikatsyfte. Sociala och psykologiska faktorer verkar avhållande på processbenägenheten. Rättegångsregler hindrar eller försvårar för en part i en rättegång att agera till förmån för andra. Och kommer rättegångar om gruppanspråk till stånd saknas effektiva former för handläggning av massprocesser.

Tillgång till rättshjälp och rättsskyddsförsäkring, regler om småmålsförfarande och särskilda kostnadsregler, kumulation och pilotmål har endast i begränsad omfattning botat dessa brister i det processuella rättsskyddet för gruppanspråk. Utomprocessuella tvistlösningsmekanismer och särskilda försäkringslösningar är inget fullgott alternativ till domstolsprövning, men väl viktiga komplement som förtjänstfullt avlastar domstolarna många ärenden.

Det finns inget som talar för att processordningen kommer att fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt i framtiden utan att man vidtar reformåtgärder. Tvärtom kan man anta att kraven på utformningen av ett effektivt rättsskydd för konsumenterna kommer att öka. Ett fördjupat europeiskt samarbete innebär sannolikt en övergång till en i viss mån ny lagstiftningsteknik där rättstillämpningen kommer att spela en än viktigare roll. Begränsningen av det statliga och kommunala engagemanget på kontroll- och tillsynsområdet, liksom en delvis övergång från förhandskontroll till s.k. marknadskontroll, ställer större krav på den enskilde konsumenten att agera. Internationaliseringen av handel och annan konsumentinriktad verksamhet ger upphov till nya rättsliga frågeställningar, både i materiellt och processuellt hänseende. Fortsatt teknologisk och annan vetenskaplig utveckling leder till ökad komplexitet och svåröverskådlighet av de bakomliggande förhållanden ur vilka rättigheter och skyldigheter emanerar. Behovet blir större av tids- och kostnadskrävande utredningar för att fastställa om det i en viss situation föreligger ett rättsligt grundat anspråk.

Det är inte realistiskt att tro att alla konsumenter kommer att ha förutsättningar att vidta rättsliga åtgärder i den omfattning som är nödvändig. Det måste skapas andra former för tillvaratagandet av gruppanspråk än dem som rymms inom den traditionella processmekanismen. Hur reformåtgärderna bör utformas är i viss mån beroende av vilket syfte rättegången i det särskilda fallet har, om uppgiften är att i första hand uppnå reparation, prevention eller rättsbildning. Också de samhälls- och processekonomiska konsekvenserna av åtgärderna måste vägas in. Domstolarna måste stå redo att möta och hantera processer om massanspråk.

Miljörätt

Knappast något annat rättsområde har under de senaste 25-30 åren haft en sådan utveckling i fråga om rättslig nyreglering som miljörätten. Denna bildar numera ett brett bälte av lagar och förordningar som reglerar allt ifrån utnyttjandet av naturresurser av riksintresse till mindre verksamheter som kan ge upphov till endast enstaka och lokala miljöstörningar. Vi ger en allmän översikt av rättsreglerna i bilaga B.

Myndigheternas behov av rättsliga medel för att vidta åtgärder i syfte att komma till rätta med miljöproblem är förhållandevis väl tillgodosedda. Däremot är möjligheterna för den enskilde medborgaren och för organisationer att ingripa mot miljöstörande verksamheter mer begränsade och har hittills rönt förvånansvärt lite uppmärksamhet i det omfattande statliga utredningsarbetet under senare år.

Det står visserligen var och en fritt att påkalla en myndighets uppmärksamhet på ett visst förhållande och begära att myndigheten skall agera. Den som är missbelåten med myndighetens reaktion har emellertid inte utan vidare rätt att få ett beslut omprövat av högre instans. Även möjligheten för enskilda och organisationer att vända sig till allmän domstol för hjälp är inskränkt till följd av den vidsträckt beslutanderätt som tillagts myndigheterna. Detta hänger samman med frågor om fördelningen av uppgifter mellan rättskipning och förvaltning och om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol.

Att tillgodose de intressen som ligger till grund för miljörättsliga anspråk kräver tillgång till enkla, snabba, billiga och rättssäkra sanktionsmekanismer. Regelverkens uppbyggnad och inbördes samspel samt sakfrågornas ofta komplexa art gör det emellertid svårt att skapa sig en klar och entydig bild av effektiviteten hos rättstillämpningen. Det står dock klart att det finns brister i rättsskyddet för gruppanspråk, både i fråga om reparation, prevention och rättsbildning.

Jämställdhet i arbetslivet

Det råder allmän enighet om att kvinnor och män skall behandlas på ett jämställt sätt i arbetslivet. Detta innefattar bl.a. att de skall ha lika lön om de utför arbeten som är att betrakta som lika eller likvärdiga. Men trots en allmän uppslutning kring de ändamål och syften som ligger bakom jämställdhetslagens regler om förbud mot könsdiskriminering kan det konstateras att lagen inte fått tillräckligt genomslag i arbetslivet. Kvinnor och män behandlas på olika sätt, utan att det kan förklaras på saklig grund. Inte minst kvarstår det fortfarande tydliga osakliga löneskillnader mellan arbetstagare av olika kön.

Det bästa sättet att eliminera osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män är genom frivilliga uppgörelser mellan arbetsmarknadens parter. Vi anser emellertid att det här, liksom på de flesta andra områden i samhället, måste finnas realistiska möjligheter att tvångsvis driva igenom rättsenliga anspråk för att frivilliglösningar skall komma till stånd i någon större omfattning. Erfarenheten hittills pekar inte på att arbetsmarknadens organisationer är beredda att i handling visa att jämställdhetsfrågor har särskilt hög prioritet. Man skall i det sammanhanget inte blunda för att särskilt arbetstagarorganisationerna lätt kan hamna i svåra konfliktsituationer genom att olika medlemsgrupper ställs mot varandra.

Enligt vår uppfattning kan passiviteten hos arbetsmarknadens parter till viss del förklaras av den svaga processbenägenheten bland enskilda arbetstagare. En omständighet som ofta förs fram som en förklaring till den svaga processviljan är att handläggningen vid domstol är påfrestande för den enskilda arbetstagaren. Den som gör en anmälan om otillåten könsdiskriminering utsätts inte sällan för trakasserier på arbetsplatsen. Risker för domstolsprövning saknas därmed som ett reellt incitament för att åstadkomma frivilliga överenskommelser. Också bristen på prejudice- rande avgöranden om t.ex. hur begreppet likvärdigt arbete skall tolkas menar vi har stor betydelse. Det är av väsentligt värde att Arbetsdomstolen genom uttalanden om efter vilka riktlinjer och grundprinciper olika arbeten skall värderas vid en jämförelse med varandra ger arbetsmarknadens parter anvisningar att utgå ifrån när de skall förhandla om åtgärder mot lönediskriminering och annan ojämlikhet bland kvinnor och män i arbetslivet.

Reformförslag

Vi konstaterar att det med stor sannolikhet finns ett betydande antal rättsligt grundade anspråk som inte görs gällande vid domstol eller på

annat sätt. Inte minst är så fallet i fråga om gruppanspråk av individuellt litet ekonomiskt värde (s.k. fragmentariska anspråk) men även vid större anspråk. Vår slutsats grundar sig dels på en utförlig genomgång av den materiellrättsliga lagstiftningen inom konsument- och miljörätten samt i fråga om könsdiskriminering i arbetslivet, dels på vad som framkom vid de av oss anordnade hearingarna angående konsumenträttsliga och miljörättsliga frågor. Föreställningen om den individualistiska tvåpartstvisterna som är utgångspunkt för i princip samtliga sanktionsmekanismer inom civilrätten passar dåligt för de former av masskränkningar som är följden av det moderna samhällets inslag av massproduktion, massdistribution, massinformation och masskonsumtion.

Också då rättskränkningar drabbar många utan att ge upphov till individuella privaträttsliga anspråk och i fall när det är svårt att identifiera de drabbade (s.k. kollektiva och diffusa anspråk) klarar de traditionellt utformade sanktionssystemen dåligt av att hantera rättstvisterna. Det saknas också rättsinstanser med procedurregler anpassade till genomdrivandet av anspråk som härflyter ur nutida allmänt erkända principer som allas rätt till en god miljö och icke-hälsovådliga livsmedel eller skyddet för mänskliga fri- och rättigheter.

Bristerna inskränker sig inte till att medborgare och det allmänna vid enstaka tillfällen lider en rättsförlust. Att masskränkningar lämnas opåtalade i alltför stor utsträckning medför att processordningen inte heller fyller sina övriga funktioner: handlingsdirigering, prejudikatbildning, rättsskapande osv.

Slutsaten av vår undersökning av det processuella rättsskyddet för gruppanspråk är följaktligen att det föreligger ett påtagligt behov av reformåtgärder.

För att täppa igen luckorna i rättsskyddet krävs att samtliga eller i vart fall flertalet människor med samma eller likartade anspråk har realistiska möjligheter att göra sin rätt gällande. Det är inte nödvändigt att alla rättskränkningar i samhället påtalas. Det som åsyftas är att det inte går att uppnå en önskad påverkan av ett handlingsmönster om det saknas möjligheter att få de flesta rättsförlusterna ersatta. Först då sådana möjligheter föreligger framstår sanktionstrycket som tillräckligt avskräckande. Att förbättra de ekonomiska förutsättningarna för var och en att gå till domstol är i så fall inte alltid en tillräcklig åtgärd. Ibland beror passiviteten på andra rättsliga och icke-rättsliga faktorer. Och om flertalet drabbade skulle väcka talan är det inte praktiskt möjligt för domstolen att hantera massprocesser med nu gällande förfaranderegler. Ett samtidigt agerande från 10 000 skadelidande skulle förlama verksamheten vid en tingsrätt.

Det är alltså inom ramen för den nuvarande rättegångsformen inte möjligt att förena behovet av massagerande med kraven på ett snabbt,

billigt och enkelt förfarande. Åtgärdsalternativ som har till syfte att underlätta för den enskilde att själv vända sig till domstol eller något annat prövningsorgan är därför inte i sig några verkningsfulla botemedel. På samma sätt som skett i flera andra rättssystem måste det också i svensk rätt införas regler om representativ process vid domstol.

En sådan taleform bör utformas så att den främjar samtliga de funktioner som processordningen fyller, dvs. kort uttryckt reparation, prevention, rättsbildning och processekonomi. En annan fundamental utgångspunkt är att rättegången å ena sidan skall vara reellt öppen för envar som har ett befogat intresse av att få sin sak prövad vid domstol och å andra sidan avhålla och avskräcka från grundlösa processer.

En representativ taleform kan utformas på många olika sätt. Vi menar dock att det finns två huvudalternativ som valet bör stå emellan, nämligen antingen en vidareutveckling av pilotmålsmetoden eller s.k. grupprättegång. Våra överväganden resulterar i slutsatsen att grupprättegång många gånger är en i jämförelse med pilotmål (och andra lösningar) överlägsen metod för att på ett övergripande och generellt sätt bota de brister som det processuella rättsskyddet för gruppanspråk lider av. Genom grupptalan uppnår man en annan flexibilitet än vad som är möjligt genom t.ex. en reformering av pilotmålsförfarandet. En grupprättegång kan allt efter omständigheterna utformas så,

att kompensation erbjuds till rättskränkta som i dag inte har realistiska möjligheter att göra sin rätt gällande,

att processordningen utövar sin handlingsdirigerande funktion också i fall där de samlade skadeverkningarna är omfattande men de enskilda anspråken är så små att ingen vill ta på sig arbetet med att driva igenom dem,

att domstolarna får tillräckligt underlag för att göra de breda intresseavvägningar som är en förutsättning för deras prejudikatbildande, rättsutfyllande, rättsutvecklande och rättsskapande verksamhet samt

att för gruppanspråk gemensamma eller likartade bevis- och rättsfrågor prövas på ett så snabbt, billigt och enkelt sätt som möjligt så att domstol och parter sparar tid och kostnader.

Det innebär inte att man kan se grupprättegång som en slutgiltig lösning på de problem som föreligger när det gäller att ta till vara massanspråk vid domstol. Regler om grupprättegång täpper inte igen alla luckor i det processuella rättsskyddet. Framtida händelser kommer dessutom att fräta nya hål. Vi är dock övertygade om att möjligheten till grupprättegång påtagligt kommer att förbättra processordningens förutsättningar att fylla de funktioner som rättsskyddet för gruppanspråk innefattar. Besök i Australien, Canada och USA och sammanträffanden där med domare, advokater, lagstiftare och rättsvetenskapsmän med erfarenhet av class actions styrker att grupprättegång är ett processuellt

verktyg som har fördelar både för gruppmedlemmarna, gruppens motpart och samhället.

Genomgången av sanktionssystemen har visat att det också finns ett påtagligt behov av reformer för att förbättra det processuella rättsskyddet för den typen av gruppintressen som närmast kan beskrivas som rättigheter och anspråk som är gemensamma för alla medborgare eller för stora grupper inom befolkningen. Arbetet med att utforma förslag till förbättringar av det processuella rättsskyddet för i huvudsak traditionellt civilrättsliga anspråk har emellertid krävt så omfattande överväganden att vi inte inom den tid som stått till vårt förfogande kunnat närmare pröva på vilket sätt man lämpligast kan stärka skyddet för sådana allmänt formulerade rättigheter som rätten till en god miljö, bra livsmedelsprodukter, skydd mot kränkningar av mänskliga fri- och rättigheter osv. Vi presenterar dock i 25 kap. vissa synpunkter som det kan finnas anledning att beakta vid framtida överväganden om reformåtgärder för att ytterligare stärka det processuella rättsskyddet för gruppspråk i det hänseendet. De frågor vi tar upp rör talan angående allmänna intressen inom miljörätten och på diskrimineringsområdet. Vi behandlar även frågan om förenklade principer för beräkning och fördelning av skadestånd samt frågan om grupptalan i brottmål.

Avsikten med våra förslag är enbart att förbättra genomslaget för redan gällande materiellrättsliga regler. Ett fungerande grupptalaninstitut förutsätter inga materiellrättsliga förändringar. En annan sak är att de positiva effekterna av förslagen i vissa fall kan förstärkas genom nya regler om t.ex. beräkning av skadeståndets storlek och fördelning av ersättningen mellan gruppmedlemmarna.

Grupprättegång vid allmän domstol

Allmänt om rättegångens utformning

Det finns inga allmänt vedertagna definitioner på begreppen grupprättegång och grupptalan. Vår användning av begreppen bygger på samma distinktion som gäller mellan termerna rättegång och talan enligt rättegångsbalken. Sålunda syftar grupprättegång på processen i dess helhet medan grupptalan betecknar den talan i rättegången som förs till förmån för en grupp. Sådan talan kan föras på kärande- eller svarandesidan eller på båda sidor samtidigt.

Grupprättegång definieras av oss som en rättegång där någon utan uppdrag för talan för en i processen angiven grupp, vars medlemmar omfattas av domens rättskraft trots att de inte är parter i målet.

Vi menar att övervägande skäl talar för att regler om grupprättegång bör ges ett brett användningsområde. Begränsningar i tillämpningen bör styras endast av de kompetens- och handläggningsregler som allmänt präglar svensk processrätt, nämligen åtskillnaden mellan allmän domstol och specialdomstol samt mellan civil-, straff- och förvaltningsprocess. I enlighet med detta har vi utarbetat ett förslag till lag om grupprättegång rörande anspråk som kan tas upp till prövning vid allmän domstol enligt reglerna om tvistemål i rättegångsbalken.

Beroende på vem som för talan som representant för gruppen skiljer vi mellan offentlig och privat grupptalan. Det finns två former av privat grupptalan: enskild grupptalan och organisationstalan. Offentlig grupptalan förs av staten eller av en kommun som företrädare för gruppen.

Vi menar att införandet av regler om grupprättegång i svensk rätt bör omfatta både offentlig och privat grupptalan, med i princip samma tillämpningsområde. Det får emellertid inte vara så att offentlig grupptalan betraktas som ett huvudalternativ. Enskilda och organisationer skall inte i alla situationer kunna (eller tvingas) avvakta i hopp om att en myndighet skall agera. Tvärtom gör behovet av prioriteringar i fråga om användningen av det allmännas resurser, men också andra skäl, det nödvändigt att avgränsa statens och kommunernas ansvar då det gäller att inleda grupprättegångar. Så sker lämpligast genom att det i myndigheternas instruktioner anges riktlinjer för när grupptalan får föras. Vi förespråkar alltså inte att det införs en allmän kompetens för myndigheter att inleda en grupptalanprocess. Det får i stället ankomma på riksdag eller regering att närmare fördela behörigheten till särskilda organ, såsom KO, Konkurrensverket, Naturvårdsverket, länsstyrelser osv.

Med privat grupptalan menar vi en talan där gruppen representeras antingen av en enskild person (s.k. class action) eller av en organisation. Behörigheten att väcka enskild grupptalan skall enligt vår mening förutsätta att vederbörande är medlem i gruppen. Vi betraktar det som givet att den som själv är anspråkshavare skall kunna föra grupptalan, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Det föreligger enligt vår mening också ett klart behov av att tillåta ideella organisationer, branschföreningar och andra sammanslutningar att föra talan som representant för en grupp personer med samma eller likartade anspråk. Organisationer har redan i dag på vissa områden rätt att processa angående annat än sin egen rättsställning, så t.ex. i Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen. Det ställs därvidlag inga krav på att organisationen skall vara berörd eller på annat sätt ha ett kvalificerat intresse i saken för att kunna utöva talerätten. Den sak talan rör skall

dock ligga inom organisationens intresseområde. Det saknas skäl att betrakta frågan annorlunda här.

När det gäller val av lagstiftningsteknik är vår utgångspunkt att en grupptalanprocess i möjligaste mån skall följa samma handläggningsrutiner som rättegångar i allmänhet. Vi gör i det sammanhanget bedömningen att det bör införas en särskild lag om grupprättegång. Lagen skall ansluta till rättegångsbalken på så sätt att den skall innehålla bestämmelser bara om de avvikelser från balkens regler som skall gälla vid handläggningen av en grupprättegång. Rättegångsbalken kommer således att vara subsidiärt tillämplig. Att förslaget till lag om grupprättegång ändå är så omfattande beror på att vi valt att reglera och kommentera även sådana frågor som sällan kommer att aktualiseras i praktiken.

Väckande av talan m.m.

En talan för eller mot en grupp skall väckas i enlighet med rättegångsbalkens regler om ansökan om stämning. Ansökningen skall behandlas på sedvanligt sätt såvitt gäller domstolens beaktande av processhinder och utfärdande av stämning osv. Vi föreslår alltså inte att det skall införas ett sådant särskilt tillståndsförfarande som är vanligt i andra länder där grupptalan förekommer. I detta liksom i många andra avseenden är marken bättre beredd i Sverige än i många andra länder då det gäller att införa möjligheter till grupprättegång vid allmän domstol.

Det kan under handläggningen av en vanlig process framträda omständigheter som gör att en representativ taleform framstår som ett mer lämpligt processuellt alternativ. En part som söker genomdriva ett anspråk får kännedom om andra med samma eller likartade anspråk. En svarande finner sig vara utsatt för krav som stöder sig på väsentligen samma eller likartad grund från många personer och vill undvika upprepat processande, med åtföljande tids- och kostnadsförlust.

Vi menar att både praktiska och principiella skäl talar för att det i sådant fall skall vara möjligt för käranden att få sin individuella talan utvidgad till en talan för eller mot en grupp. Däremot saknas det skäl att ge svaranden en motsvarande möjlighet inom ramen för den pågående rättegången. Han kan nå samma resultat genom att själv väcka talan mot gruppen.

En begäran om att processen skall utvidgas till en grupprättegång skall göras genom en särskild ansökan till rätten. Domstolens behandling av ansökningen skall ske på väsentligen samma sätt som vid stämning. Också när det gäller ansökningens innehåll och det fortsatta förfarandet efter det att målet har övergått att handläggas som en grupprättegång

passar rättegångsbalkens regler och processuella institut mycket väl in i det nya sammanhanget.

Särskilda processförutsättningar

Grupprättegångar är inte avsedda att ersätta individuella tvåparts-rättegångar i de fall dessa fungerar på ett effektivt och funktionsenligt sätt. Den representativa processen skall användas när behovet av rättsliga handlingsalternativ inte tillgodoses inom ramen för den nuvarande processordningen eller då en talan för eller mot en grupp kan förväntas leda till påtagliga processekonomiska vinster. Det är mot bakgrund av detta nödvändigt att ställa upp särskilda rekvisit för när en talan för eller mot en grupp skall vara tillåten.

Ett sådant krav är att det skall finnas en grupp som är lämpligt bestämd med hänsyn till omständigheterna i målet. En andra processförutsättning är att talan grundas på en eller flera omständigheter (rättsfakta) som är gemensamma eller likartade för gruppmedlemmarnas anspråk. Ytterligare ett krav är att en grupprättegång skall vara det bästa tillgängliga processalternativet. Inledandet av en grupprättegång skall vidare förutsätta att domstolen bedömer att målet kan handläggas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Som en särskild processförutsättning skall också gälla att en grupprättegång i övrigt inte bedöms olämplig. Slutligen skall även frågan om gruppföreträdarens lämplighet att företräda gruppen anses som en processförutsättning.

Forum

Vi ställer oss avvisande till tanken på en specialisering av domstolarna i grupptalanmål. De allmänna forumreglerna i rättegångsbalken är grundade på tanken om tingsrätterna som likställda i behörighetshänseende och kan gälla också vid tillämpning av lagen om grupprättegång. Hänsyn till parterna talar mot en koncentration av alla grupprättegångar till en enda specialiserad domstol. Genom den representativa processformen kommer gällande rättsregler att kunna ansluta nära till handläggningen av vanliga mål. Specialisering av domare eller särskild utbildning blir inte erforderligt.

Den som väcker talan för eller mot en grupp skall alltså fritt kunna välja ett av de fora vid vilket en vanlig individuell process angående något av anspråken hade kunnat inledas.

Det kan ibland hända att käranden väcker talan vid ett behörigt forum och att det finns andra behöriga domstolar som från handläggnings-

synpunkt eller för svaranden är mer lämpliga att hantera grupprättegången. För att motverka att kärandens forumval får olyckliga konsekvenser föreslår vi att det skall vara möjligt för Högsta domstolen att på ansökan från någon part eller rätten överflytta ett mål från en behörig domstol till en annan i sådana säkert sällsynta fall.

Talerätt

Vi föreslår att det införs regler om enskild grupptalan, offentlig grupptalan och organisationstalan. Vi förespråkar alltså pluralism både på makroplanet (domstolsprövning, tillsyn, kontroll, försäkringslösningar osv.) och på mikroplanet, i processen. Olika organ får tillfälle att komplettera varandra, att hjälpas åt. Den form kan väljas som passar bäst i det särskilda fallet.

Vi anser även att det i vissa situationer skall vara möjligt att föra talan mot en grupp. Behovet att kunna föra talan mot en grupp är främst föranlett av processekonomiska skäl, trygghet mot upprepade processer och önskan att motverka uppkomsten av motstridiga avgöranden. Med hänsyn till detta anser vi att grupptalan på svarandesidan bör tillåtas endast i den formen att den som kan vara kärande i en rättegång mot var och en av flera svarande skall kunna väcka talan mot några eller samtliga av dem som en grupp.

När det gäller frågan om vilka rättssubjekt som skall ges behörighet att föra grupptalan innebär vårt förslag följande.

Enskild grupptalan för en grupp får inledas av den som är medlem i gruppen. Med det menas att käranden skall ha behörighet att vara part i en rättegång rörande något av de anspråk som talan avser.

Offentlig grupptalan får väckas av en myndighet som regeringen bestämmer eller av en kommun. Vi har inte ansett oss kunna på förhand säga i vilka situationer en statlig grupptalan är ett lämpligare alternativ än en privat grupptalan. Det bör i stället överlämnas åt regeringen att i myndighetsinstruktioner eller andra administrativa författningar skriva in i vilken mån en myndighet skall kunna väcka grupptalan. Talerätten skall inte vara primär eller utesluta andra från att föra talan. Också här förordar vi en flexibel, pluralistisk lösning. Det är bättre med ett naturligt val i de enskilda fallen än en monopolstyrning.

Beträffande kommuner kan det inte lämpligen läggas på regeringen att utforma föreskrifter om deras talerätt. Inte heller finns det anledning att i lag ställa upp särskilda gränser för när en kommunal grupptalan kan komma till stånd. Vi tror att kommunerna även utan sådana begränsande anvisningar kommer att utnyttja sin talerätt på ett ansvarsfullt sätt.

Organisationstalan innebär, liksom offentlig gruppptalan, att någon ges behörighet att föra talan utan att tvisten i något hänseende berör karendens egna rättsförhållanden på ett sådant sätt som normalt krävs för att talerätt skall anses föreligga. Vi har här tagit fasta på förhållandena på olika sakområden och låtit dessa bestämma behovet och lämpligheten av att införa regler om organisationstalan. Detta innebär att vi begränsar våra förslag till två rättsområden, nämligen konsumenträtt och miljörätt.

På konsumenträttens område får gruppptalan väckas av en sammanslutning av konsumenter eller löntagare i tvister mellan konsumenter och en näringsidkare rörande någon vara, tjänst eller annan nyttinghet som näringsidkaren i sin yrkesmässiga verksamhet erbjuder konsumenter för huvudsakligen enskilt bruk. Bestämningen av kompetensområdet har utformats med förebild från konsumentskyddslagstiftningen.

Inom miljörätten ges ideella föreningar som har till ändamål att ta till vara naturskydds- och miljöskyddsintressen och sammanslutningar av yrkesverksamma inom fiske-, jordbruks-, ren- och skogsbruksnäringen rätt att väcka talan i tvister om ersättning för miljöskada.

I båda fallen förutsätter talerätten att organisationen eller, i fråga om branschsammanlutningar, merparten av de organisationer som ingår i sammanslutningen har bedrivit verksamhet under minst tre år och att den har lägst 1 000 medlemmar.

Domstolen får medge en sammanslutning som inte uppfyller kraven på ålder och medlemsantal att väcka organisationstalan, om det finns särskilda skäl med hänsyn till något annat förhållande. Sålunda kan rätten medge en lokal mindre konsumentorganisation att företräda konsumenterna på orten i en tvist mot samma näringsidkare.

Gruppföreträdare och ombud

För att skydda de i processen inte aktivt deltagande gruppmedlemmarna krävs bestämmelser som säkerställer att gruppen företräds i processen på ett sakkunnigt och i övrigt ändamålsenligt sätt. Men också för det allmänna och motparten är detta viktigt. Alla vinner (bl.a. ekonomiskt) på att en process är välskött. Dessutom kommer svaranden först därigenom att vara skyddad mot angrepp mot en dom i efterhand grundat på att gruppmedlemmarnas rätt inte tagits till vara på ett tillbörligt sätt i gruppptalanmålet.

I enlighet med detta föreslår vi en särskild bestämmelse om att domstolen till gruppföreträdare skall utse någon som med hänsyn till sitt intresse i saken, sina ekonomiska förhållanden och sina förutsättningar i övrigt bedöms lämplig att ta till vara gruppmedlemmarnas rätt i målet. Vid gruppptalan på kändesidan får endast den som väckt talan för

gruppen utses till gruppföreträdare. Det krävs alltså att denne är väl lämpad för den ansvarsfulla uppgiften.

Det skall åligga en gruppföreträdare att ta till vara gruppmedlemmarnas intressen på ett ändamålsenligt sätt. Han skall på en gruppmedlems begäran lämna upplysningar om förhållanden som har betydelse för medlemmens rätt. I viktiga frågor skall han ge medlemmarna tillfälle att yttra sig, om det kan ske utan större olägenhet.

Vi föreslår som en ytterligare säkerhetsgaranti för gruppmedlemmarna att enskild grupptalan, organisationstalan och grupptalan på svarandesidan skall föras genom ombud som är advokat. Om det föreligger särskilda skäl får dock rätten medge att talan förs utan ombud eller genom ett ombud som inte är advokat.

Medlemskap i gruppen

En talan för eller mot en grupp kommer automatiskt att omfatta var och en som passar in på kärandens beskrivning av gruppen. Medlemskap i gruppen kommer alltså inte att förutsätta någon anmälan till domstolen.

Den som är medlem i gruppen skall genom personligt meddelande eller på annat lämpligt sätt underrättas om processen och ges möjlighet att lämna gruppen inom en viss tid från talans väckande. Tidsfristen skall bestämmas av domstolen i samband med att den underrättar gruppmedlemmarna om att en grupprättegång har inletts. Genom utträdet kommer medlemmen inte att bli bunden av ett framtida avgörande i målet.

Rätten att träda ur gruppen skall inte gälla en medlem i en svarandegrupp. En talan *mot* en grupp är att se som ett direkt alternativ till kumulation som handläggningsform för en samtidig domstolsprövning av anspråk som en och samma person har mot flera andra. En svarande i en reguljär process kan inte motsätta sig att talan mot honom prövas samtidigt och gemensamt med kärandens talan mot andra personer genom en förening av målen. På motsvarande sätt bör den som är medlem i en grupp på svarandesidan inte ha möjlighet att motsätta sig att talan prövas i en grupprättegång. Gruppmedlemmens rättstrygghet kommer att tillgodoses genom bl.a. rätten att intervensera och därmed få ställning av part i målet.

Medlemmens ställning i processen

Medlemmarna i en grupp skall inte vara parter i målet annat än om de har intervenserat i grupprättegången. Det innebär inte att medlemmarna

skall betraktas som vilka utanför partsförhållandet stående personer som helst. I själva taleformens beskaffenhet ligger att de skall betraktas som parter bl.a. vad gäller litispensfrågor, i bevishänseende och beträffande verkställighet av rättens avgörande. Dessutom skall rättens avgörande vinna rättskraft i förhållande till medlemmen som om han själv processat om saken i fråga.

Det skall här märkas att gruppmedlemmarna skyddas genom underrättelse, rätt att lämna gruppen, krav på gruppföreträdarens lämplighet att processa, ombudstvång, intervention, klagorätt, materiell processledning, krav på att grupprättegången är det bästa processalternativet osv.

Förberedelse och huvudförhandling

Vi anser att grupptalanmål i betydande utsträckning kan handläggas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt i enlighet med rättegångsbalkens regler om tvistemål i allmänhet. Detta gäller både förberedelsens yttre förlopp och frågor om rättens materiella processledning och förlikningsverksamhet. I de senare hänseendena diskuterar vi tämligen utförligt hur rätten bör agera i olika situationer.

Också när det gäller huvudförhandling anser vi att rättegångsbalken bör kunna tillämpas utan avvikelse i en grupprättegång.

Vi räknar på grund av internationella erfarenheter med att en grupprättegång kommer att ta i genomsnitt ungefär två till tre gånger så lång tid i anspråk som en vanlig tvåpartsrättegång. Grupprättegången medför alltså avsevärda besparingar, särskilt vid stora grupper.

Individuella förhållanden

Det kan i en grupprättegång förekomma rätts- och bevisfakta som har betydelse för vissa men inte alla anspråk som omfattas av en grupptalan. Detta kräver i sig inte att omständigheterna måste behandlas i särskild ordning under rättegången. Tvärtom är det vanligt när flera mål kumuleras att det finns fakta som skiljer sig mellan målen men som trots detta prövas av domstolen utan att handläggningen av målen säras. I de allra flesta fall kommer individuella omständigheter att kunna hanteras på samma sätt inom ramen för grupprättegången.

Ibland kan emellertid en snabb, billig och enkel målhantering gynnas av att enskilda tvistefrågor behandlas på särskilt sätt. Detta kan oftast ske genom att talan begränsas till fastställelse enligt 13 kap. 2 § RB.

Men det bör kunna ske även vid en fullgörelsetalan. Vi föreslår att det införs tre olika metoder för detta.

Det första alternativet är att domstolen skall kunna anmoda en gruppmedlem att intervensera i målet om detta är nödvändigt för en ändamålsenlig handläggning av en viss fråga eller del av saken. En sådan anmodan är avsedd att användas i de fall det inte rimligen kan läggas på gruppföreträdaren att bevaka medlemmens intresse i ett speciellt hänseende.

Om de individuella tvistefrågorna är gemensamma eller likartade för flera gruppmedlemmar föreslår vi som en andra modell att rätten skall kunna utse en särskild gruppföreträdare att föra dessa medlemmars talan. Det innebär i praktiken att det inrättas en undergrupp med sin egen gruppföreträdare.

Som en tredje metod föreslår vi att domstolen ges möjlighet att genom vad vi kallar särskild mellandom skjuta upp prövningen av en viss fråga eller del av saken. Käranden eller gruppmedlemmarna skall föreläggas att begära prövning av den uppskjutna frågan inom en viss tid. Görs det ingen begäran skall talan ogillas, om det inte är uppenbart att käromålet är grundat.

Avbrytande av grupprättegången

En grupprättegång kan tänkas bli avbruten på två olika sätt utan att det meddelas dom i målet. Sålunda kan kärandens talan för eller mot gruppen avvisas på grund av rättegångshinder som uppkommer eller uppmärksammas först sedan handläggningen av själva saken har påbörjats. Käranden kan dessutom återkalla sin talan för eller mot gruppen.

Ändamålsskäl talar för att man i dessa fall inte omedelbart avslutar domstolens prövning av de anspråk som omfattas av grupp-talan. Ett abrupt slut på handläggningen kan leda till allvarliga processekonomiska förluster och andra olägenheter. För att motverka detta föreslår vi att det införs regler som innebär att domstolsprövningen skall kunna fortsätta, men i annan ordning.

Reglerna innebär i korthet att rätten skall ge gruppmedlemmarna möjlighet att träda in i rättegången och föra talan för egen del avseende sina respektive anspråk. Rätten kommer då att som ett alternativ till att fortsätta handläggningen i ordinär ordning kunna besluta att medlemmens käromål skall övergå att handläggas som ett s.k. småmål. Domstolen ges också möjlighet att besluta att målet skall flyttas över till en annan behörig domstol. På motsvarande sätt skall käranden ges tillfälle att begära att hans talan mot en grupp övergår till att handläggas som flera

mål där kåranden för individuell talan mot var och en av gruppmedlemmarna.

Litispendens

Enligt 13 kap. 6 § RB får en ny talan avseende en fråga som redan är föremål för rättegång mellan samma parter inte tas upp till prövning. Vi föreslår att det införs ett särskilt undantag från detta förbud på så sätt att en pågående individuell process inte skall hindra någon från att väcka gruppptalan om samma anspråk. Rätten skall i sådant fall kunna avskryva det först inleda målet med förklaring att talan omfattas av gruppptalan, om detta är bäst med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter och målen handläggs vid samma domstol.

Intervention

Intervention är en viktig form för gruppmedlemmarna att utöva inflytande på gruppföreträdarens processföring och påverka utgången av målet i den del som rör varje medlem. Genom interventionen får medlemmen en ställning motsvarande en part (självständig intervenient) rörande sitt eget anspråk. Mellan medlemmen och gruppföreträdaren kommer det då att föreligga s.k. speciell processgemenskap eftersom det kan meddelas endast en dom mot dem båda. Vi föreslår i det hänseendet att medlemmens processhandlingar alltid skall gälla framför gruppföreträdarens.

Utevaro

Hänsyn till gruppmedlemmarnas rättssäkerhet gör att ett mål i vilket det förs gruppptalan kan bli avgjort genom "reguljär" dom i gruppföreträdarens utevaro endast om det är lämpligt med hänsyn till tvistens art och omständigheterna i övrigt. Däremot föreslår vi inga begränsningar i rättens möjligheter att meddela tredskodom mot gruppen.

Förlikning

Gruppföreträdarens behörighet att handla på gruppmedlemmarnas vägnar är strikt processuell. Företrädarskapet innebär inte att gruppmedlemmarna överlåter sin respektive civilrättsliga dispositionsrätt över det

som tvisten angår. Vi föreslår att det görs ett särskilt undantag från denna grundprincip, nämligen att grupp företrädaren ges behörighet att träffa förlikning med motparten för en grupps räkning, men däremot inte för enskilda gruppmedlemmar var och en för sig. Förlikningen blir bindande för medlemmarna bara om domstolen stadfäster den genom dom.

Målets avgörande genom dom

Rättegångsbalkens regler om dom skall vara omedelbart tillämpliga i en grupprättegång. Vi förordar alltså inte att det görs något undantag från t.ex. dispositionsprincipen i 17 kap. 3 § RB. Däremot föreslår vi, som nämnts ovan, att man kan tillämpa en särskild form av mellandom som innebär att rätten skjuter upp prövningen av en viss fråga till en senare tidpunkt.

En dom i en grupprättegång kommer att få rättskraft i förhållande till samtliga kvarstående gruppmedlemmar på samma sätt som om domen hade meddelats i mål i vilka medlemmarna hade varit parter.

Rättegångskostnader

I en grupprättegång kommer grupp företrädaren att vara kärke eller svarande. Han kommer i den egenskapen att få rätt till ersättning för rättegångskostnader av motparten, men han riskerar också att behöva betala motpartens kostnader om gruppen förlorar målet. I de fall grupp företrädaren uppträder som kärke eller är medlem i en grupp på svarandesidan anser vi att rättegångsbalkens kostnadsregler bör gälla fullt ut. Däremot skall en grupp företrädare på svarandesidan som inte är medlem i gruppen särbehandlas i kostnadshänseende. Det är inte rimligt att en person som utan att ha något eget intresse i saken tar på sig uppgiften att föra talan för en svarandegrupp skall utsättas för en ekonomisk risk genom rättegången. I stället föreslår vi att en sådan grupp företrädare skall ha rätt till ersättning av allmänna medel för arvode och kostnader.

● Detta innebär inte att staten slutligt skall finansiera en grupp talan på svarandesidan. Tvärtom är det vår uppfattning att gruppmedlemmarna skall ha samma rättegångskostnadsansvar som om de hade stämts in i ett antal reguljära rättegångar.

● Vid grupp talan på kärandesidan menar vi däremot att en gruppmedlem skall bära ett normalt ansvar för motpartens rättegångskostnader endast om medlemmen har intervenerat i rättegången. I annat fall skall en

gruppmedlem på kärandesidan kunna göras betalningsskyldig för rättegångskostnader bara under särskilda förutsättningar, t.ex. om medlemmen har orsakat onödig rättegång eller gjort sig skyldig till sådan vårdslöshet eller försummelse som avses i 18 kap. 6 § RB.

Vi föreslår vidare att det införs en möjlighet för en gruppföreträdare och en advokat att träffa avtal om att arvodet till advokaten skall bestämmas med hänsyn till i vilken mån gruppmedlemmarnas anspråk tillgodoses, s.k. riskavtal.

Överklagande

Vi föreslår i korthet följande regler om överklagande i grupprättegångar.

En dom får överklagas för en grupp av gruppföreträdaren eller, om han inte överklagar, av en medlem i den grupp som överklagandet avser. Detsamma gäller ett beslut, dock att medlemmarnas rätt att överklaga är inskränkt till vissa beslut.

Om en dom eller ett beslut inte överklagas för en grupp, får en gruppmedlem överklaga avgörandet, såvitt angår hans rätt.

Skadestånd och andra ersättningsformer

Man hör i debatten ibland påståenden om att grupprättegångar kräver radikala förändringar av skadeståndsreglerna, ändringar som innebär avvikelse från hävdvunna rättsprinciper. Vi menar att det mycket väl går att förena en grupptalanreform med gällande skadeståndsregler, så även principer om beräkning av ersättning. De åtgärdsförslag som vi förordar innefattar därför inga ändringar i de grundläggande principer som präglar svensk ersättningsrätt. Förslagen inskränker sig till vissa förenklingar när det gäller att beräkna och fördela ersättning till gruppmedlemmarna.

Sålunda menar vi att lagen om grupprättegång skall innehålla en bestämmelse som tillåter domstolen att döma ut en sammanlagd ersättning att fördelas mellan gruppmedlemmarna genom ett särskilt utbetalningsförfarande i vilket svaranden inte behöver medverka. Förfarandet skall bygga på en enkel addition av gruppmedlemmarnas anspråk. Svaranden skall alltså inte löpa någon risk att tvingas utge mer än som förutsätts enligt gällande materiellrättsliga regler.

När domstolen väljer att döma ut ett belopp gemensamt för samtliga gruppmedlemmar krävs självklart att det i domen eller på annat sätt ges anvisningar om hur beloppet skall fördelas mellan gruppmedlemmarna. Vi förordar i den frågan att domstolen skall förplikta svaranden att

betala hela beloppet till gruppföreträdaren eller till någon helt utomstående, t.ex. en advokat, en organisation eller en myndighet, som har att förvalta och dela ut medlen till gruppens medlemmar. Distributionen av ersättningen skall föregås av ett anmälningsförfarande där gruppmedlemmarna ges tillfälle att inom viss tid framställa sina krav på betalning till den som erhållit ersättningen från svaranden. Eventuella överskott skall återbetalas till svaranden.

Grupprättegång vid fastighetsdomstol

Vi behandlar i den del som rör talan vid fastighetsdomstol dels förbudstalan enligt miljöskyddslagen och dels talan om skadestånd enligt miljöskadelagen.

Förbudstalan

Vår utgångspunkt är att förbudstalan vid fastighetsdomstol skall vara ett värdefullt komplement till prövning vid Koncessionsnämnden. Därmed är sagt att förbudstalan inte skall ersätta nämndprövningen. Vi går över huvud taget inte in på frågan om vilka verksamheter som skall vara tillståndspliktiga och i vilken ordning tillståndsprövning skall ske. Vi noterar bara med intresse diskussionerna om en eventuell samordning till en prövningsinstans, kanske en miljödomstol.

Förbudstalan har förekommit endast ett fåtal gånger under den tid som miljöskyddslagen har varit i kraft. Orsakerna till det är enligt vår bedömning inte bara den betoning som getts tillståndsprövning och statlig och kommunal tillsynsverksamhet utan även samma hinder som gäller för människors benägenhet generellt att göra gällande rättsligt grundade anspråk, dvs. kostnadsskäl samt sociala, psykologiska och andra icke-rättsliga faktorer. Bristerna i medborgarnas och miljöns rättsskydd förstärks genom att tillsynsmyndigheterna inte har realistiska möjligheter att kontrollera och ingripa mot varje överträdelse av miljöskyddslagens bestämmelser.

När det gäller gruppanspråk som handläggs vid allmän domstol har vi funnit att grupprättegång är den lämpligaste reformåtgärden för att öka medborgarnas rättsskydd. Vi gör samma bedömning i fråga om gruppanspråk som kan bli föremål för förbudstalan enligt miljöskyddslagen. Därigenom uppnår man en bättre balans mellan parterna, lägre kostnader, ett mer allsidigt beslutsunderlag osv. Vi föreslår därför att det skall vara möjligt att väcka enskild grupptalan och organisationstalan för att hävda enskilda anspråk enligt miljöskyddslagen. Däremot ser vi inte

att det finns behov av offentlig grupptalan vid fastighetsdomstol. I den mån statliga eller kommunala myndigheter finner anledning att agera för enskilda människors räkning bör detta kunna ske inom ramen för det administrativa kontroll- och tillsynssystemet. Vi vill dock framhålla att det kan vara motiverat att betrakta saken på ett annorlunda sätt om det inrättas en särskild Miljöombudsman.

Att införa regler om grupprättegång är inte tillräckligt för att komma till rätta med det bristande processuella rättsskyddet när det gäller tillåtlighetsfrågor och frågor om försiktighetsmått enligt miljöskyddslagen. Detta sammanhänger med att förbudsmål vid fastighetsdomstol är dispositiva. Som vi utvecklar närmare i avsnitt 6.1.4 menar vi att dispositionsprincipen i förening med medborgarnas allmänna avtalsfrihet leder till att käranden i en förbudsprocess endast kan åberopa olägenheter som drabbar honom själv, inte andras miljöproblem. Om däremot tillåtlighetsfrågan prövas vid Koncessionsnämnden hanteras ärendet som ett indispositivt mål. Denna viktiga skillnad gäller trots att det är fråga om tillämpning av samma materiella tillåtlighetsregler i miljöskyddslagen.

Vi har svårt att se några bärande ändamålsskäl som motiverar att fastighetsdomstolen och Koncessionsnämnden skall arbeta utifrån olika processuella utgångspunkter vid en tillåtlighetsprövning. Rättslikhet, förutsebarhet och andra rättsskyddsaspekter främjas inte av att tillämpningen av samma materiella rättsregel kan få olika resultat på grund av procedurbestämmelser. Både principiella och praktiska hänsyn talar för att man gör handläggningen av förbudsmål vid fastighetsdomstolen indispositiva. Följaktligen föreslår vi att det införs en bestämmelse om att rätten skall ha ett eget utredningsansvar i sådana mål.

Skadestånd enligt miljöskadelagen

Talan om ersättning för skada på lös egendom skall väckas vid allmän domstol. En sådan talan faller alltså inom tillämpningsområdet för den allmänna lag om grupprättegång som vi föreslår skall införas och kommer att fylla viktiga funktioner där. Samma ändamålsskäl som ligger bakom vårt förslag i den delen motiverar att det införs en motsvarande möjlighet till grupptalan vid skada på fast egendom, i vilket fall talan skall väckas vid fastighetsdomstol.

När någon vill föra förbudstalan enligt miljöskyddslagen kan det vid sidan av kravet på förbud eller vidtagande av skyddsåtgärder finnas anspråk på ekonomisk ersättning från dem som har blivit utsatta för miljöstörningen. Det kan då vara förenat med avsevärda fördelar, inte minst från processekonomisk synpunkt, om anspråkstyperna handläggs

samtidigt i fastighetsdomstolen. Om ersättningstalan skall föras vid fastighetsdomstol kan domstolen kumulera målen enligt bestämmelserna i 14 kap. RB. I många fall skall dock skadeståndstalan enligt miljöskadelagen föras vid allmän domstol. För att kunna utnyttja fördelarna med en gemensam handläggning också i dessa situationer föreslår vi att det införs en särskild föreskrift som medger kumulation av ersättningsmål och förbudsmål vid fastighetsdomstol. Bestämmelsen bör lämpligen införas i miljöskyddslagen.

Grupprättegång i diskrimineringstvister enligt jämställdhetslagen

Vår bedömning att införande av möjligheter till grupprättegång är den mest ändamålsenliga reformen för att komma till rätta med brister i det processuella rättsskyddet för anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor gäller också i fråga om jämställdhet i arbetslivet. Vi menar följaktligen att det bör införas en möjlighet att föra grupptalan i diskrimineringstvister enligt jämställdhetslagen, särskilt gäller detta mål om lönediskriminering. Också här förespråkar vi att man väljer en pluralistisk lösning och tillåter att talan förs av antingen en gruppmedlem (enskild grupptalan), en organisation (organisationstalan) eller JämO (offentlig grupptalan). Genom att flera ges möjlighet att verka tillsammans och vid sidan av varandra ökar man väsentligt förutsättningarna för att diskrimineringsförbuden skall slå igenom i arbetslivet.

Enskild grupptalan

När det gäller enskild grupptalan krävs att det införs en särskild bestämmelse i jämställdhetslagen som medger enskilda arbetstagare att väcka talan för andras räkning om sanktioner mot otillåten diskriminering. Mål vari det förs sådan talan bör handläggas enligt arbetstvistlagen med den av oss föreslagna lagen om grupprättegång vid allmän domstol som subsidiärt tillämplig.

Organisationstalan

Organisationerna på arbetsmarknaden har redan i dag enligt 4 kap. 5 § arbetstvistlagen rätt att föra talan för sina medlemmars räkning. Bestämmelsen begränsar inte organisationens talerätt till enstaka medlemmar. Organisationen kan teoretiskt föra talan med stöd av

paragrafen för samtliga medlemmar samtidigt. Enligt vår mening ger därför arbetstvistlagen redan i dag organisationer tillfälle att föra talan om påföljd för otillåten könsdiskriminering för en grupp arbetstagare som är medlemmar i organisationen. Kravet på individuell identifikation torde visserligen ställas högre i arbetstvistlagen än enligt vårt förslag till lag om grupprättegång. Här skall emellertid märkas att gruppen med nödvändighet måste begränsas till arbetstagare anställda hos samma arbetsgivare och som är eller har varit medlemmar i föreningen. Gruppmedlemmarna är alltså lätta att identifiera. Föreningen kan, även om talan rör en mycket stor grupp, enkelt namnge för vems räkning talan förs genom att inge utdrag från medlemsregistret.

De ändamål som ligger bakom organisationstalans utformning i arbetstvistlagen är av sådan karaktär att det krävs starka argument för att införa nya handläggningsregler för en eller flera målkategorier. Enligt vår mening saknas tillräckliga skäl för att överföra organisationstalan i diskrimineringstvister från arbetstvistlagen till en särskild lag om grupprättegång.

Offentlig grupptalan

Vid överväganden om behovet av offentlig grupptalan i allmänhet har vi konstaterat att det lämpligen bör överlämnas till regeringen att i instruktioner eller andra administrativa författningar ange i vilken mån en myndighet skall kunna föra grupptalan. När det gäller jämställdhet i arbetslivet anser vi det emellertid närmast givet att sådan talan skall få föras av JämO.

En grupptalan som JämO för skall regleras på samma sätt som offentlig grupptalan i allmänhet. Vi anser dock att man inte bör göra avsteg från principen att JämO skall föra talan vid Arbetsdomstolen. Detta kräver vissa justeringar i grupptalans utformning i förhållande till talan vid allmän domstol, bl.a. såvitt avser byte av gruppföreträdare.

Genomförande och kostnader

Genom en lag om grupprättegång införs en ny processform i svensk rätt. De typer av grupptalan, i vid bemärkelse, som i dag finns inom t.ex. marknadsrätten och arbetsrätten skiljer sig i flera väsentliga hänseenden från den representativa taleform som vi föreslår. Trots detta innehåller våra lagförslag inga revolutionerande avsteg från rättegångsbalken. Rättegångsförfarandets grundläggande struktur och utformning blir desamma oavsett om talan förs individuellt eller för en grupp. Skillnaden

mellan ett vanligt tvistemål enligt rättegångsbalken och en grupprättegång blir knappast större än den som föreligger mellan en vanlig process och ett arbetstvist-, vatten- eller fastighetsmål.

Vår bedömning är att införandet av regler om grupprättegång inte kräver att det, så som ibland är fallet vid reformer av materiellrättslig art, går någon längre tid mellan det att lagen antas i riksdagen och dagen för ikraftträdandet. Inte heller anser vi att det finns behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Vi tror att antalet processer där det förs gruppptalan kommer att bli förhållandevis litet, totalt omkring ett tjugotal i genomsnitt varje år. Men även om antalet grupprättegångar blir tämligen litet kommer processformen att angå ett stort antal personer. En gruppptalan kan komma att leda till ersättning eller annan kompensation för tusentals enskilda personer och träda i stället för ett stort antal individuella processer. Därtill kommer att tillgången på reella sanktionsmekanismer med all sannolikhet utövar en betydande verkan på människors benägenhet att begå rättsstridiga handlingar och därmed behovet av rättsliga åtgärder. Också ett fåtal grupprättegångar kan därför leda till väsentliga processekonomiska och samhällsekonomiska besparingar. Samtidigt kommer grupprättegångarna i många fall inte att vara mer omfattande eller dyrbara att handlägga för domstolarna än vanliga mål.

En del av målen kommer att röra tvister som i annat fall inte hade blivit föremål för domstolsprövning. I andra fall kommer grupprättegången att ersätta ett antal individuella processer. Kostnadseffekterna kan sammantaget leda till besparingar för domstolväsendet också när de särskilda kostnaderna för meddelande till gruppmedlemmarna och ersättning till gruppföreträdaren på svarandesidan tagits i beaktande. Något behov av att öka anslagen till domstolarna till följd av att det införs regler om gruppptalan anser vi alltså inte föreligga. Däremot kan det vara nödvändigt att under en övergångstid ge JämO ökade resurser för att driva diskrimineringstvister i domstol. Detta bör dock ske inom ramen för den allmänna förstärkning av JämO:s anslag som kan förväntas ske under de närmaste åren.

En kostnadseffekt av en helt annan karaktär är den som följer av att en gruppptalan visar sig vara ett effektivare sätt att driva igenom rättsligt välgrundade anspråk på än andra processformer. Grupprättegången medför då ekonomiska merkostnader för gruppens motpart, om gruppmedlemmarna i annat fall inte hade gjort gällande sin rätt. Man kan dock inte rimligen låta bli att införa en processform bara för att den är ett effektivt sätt att realisera materiellrättsliga anspråk. Och jämfört med reformåtgärder för att underlätta tillkomsten av individuella processer är gruppptalan bättre för såväl gruppens motpart som samhället i kostnadshänseende.

Fortsatta överväganden

Allmänna intressen

Många intressen som rättsordningen slår vakt om är vad man brukar kalla allmänna. De är uttryck för mål och principer som omfattas av alla eller stora grupper av människor. De intressen som knyts till rättsreglerna avser att skydda samhället, allmänheten eller gruppen, inte att grunda en personlig rätt för den enskilda medborgaren. Anspråk som härflyter ur rättsreglerna är vad man brukar kalla kollektiva och diffusa.

En ansvarskännande medborgare kan ibland känna lust och behov av att reagera på kränkningar av dessa allmänna intressen. En upplyst och välinformerad konsument vill stoppa en reklamkampanj som innehåller ovederhäftig information. En aktiv miljövän önskar få till stånd en minskning av utsläpp som hotar växt- och djurlivet i en sjö eller artrikedomen i naturen. Medlemmarna i ett byalag vill påtala brister i kommunens åtgärder för att bevara kulturbyggnader.

Det finns i dag väsentliga hinder mellan en sådan medborgare och tillgången på lämpliga sanktionsmedel. Ibland saknar den enskilde helt möjlighet att föra talan. I andra fall förutsätter rätten att föra talan att vederbörande har ett personligt intresse i saken. Han måste vara berörd på ett visst kvalificerat sätt.

Samtidigt kan det finnas betydande brister i de offentliga förvaltningsorganens förmåga att i alla situationer ta till vara allmänna intressen. Myndigheternas resurser i fråga om ekonomi och personal är begränsade och räcker i många fall inte till för att ansvarsuppgifterna skall kunna fullgöras helt. Ibland kan det dessutom vara statlig eller kommunal verksamhet som är upphov till miljöstörningen. Man bör vidare inte se bort från risken att myndighetspersonalen efter ett antal år fångas av de värderingar som råder bland dem man har att övervaka. Lobbyverksamhet, personalöverflyttningar osv. påverkar på lång sikt hur myndigheterna utför sina uppgifter och gör det än svårare att förena å ena sidan rådgivning, information och samarbete med å andra sidan kontroll och ingripanden.

Dessa och andra skäl talar för att man bör ompröva grundsynen att stat och kommun alltid i första hand ensamma skall värna om allmänna naturintressen och i stället se frågan ur ett bredare perspektiv. Såväl det offentliga som de enskilda medborgarna och deras organisationer har - var för sig och i samverkan - en viktig funktion att fylla om ändamålen bakom rättsreglerna skall kunna förverkligas. Det är därför angeläget att den som har kraft, mod och vilja att agera ges processuell frihet att medverka till att anspråk som är kollektiva och diffusa drivs igenom.

De allmänna domstolarnas kompetens när det gäller att pröva talan om allmänna intressen är begränsad. Med hänsyn till detta är rätten att överklaga ett förvaltningsbeslut ett särskilt viktigt rättsmedel för allmänhetens kontroll av den statliga och kommunala förvaltningsverksamheten. Enskilda personer och organisationer har dock begränsade möjligheter att överklaga till förmån för allmänna intressen.

En reformering av rätten att överklaga innebär ingrepp i en förvaltningsrättslig grundsats som är väl förankrad i svensk rättstradition och rättstillämpning. Klagorätten rör inte bara inomprocessuella frågor utan kan också ha en materiellrättslig betydelse, såsom t.ex. när det gäller principen om skyddat intresse inom skadeståndsrätten. Man måste därför noga överväga alla konsekvenserna av en ändring i dessa grundprinciper.

Dessa omständigheter medför att vi har begränsat våra synpunkter rörande det fortsatta reformarbetet för att stärka tillvaratagandet av allmänna intressen till miljörätten. Vi vill dock framhålla att det enligt vår bedömning kan antas föreligga ett motsvarande reformbehov även på andra rättsområden, som socialförsäkrings- och skatteområdet. Men också på det straffprocessuella området finns det enligt vår mening skäl att se om det inte går att vidga enskildas möjligheter att agera. Sålunda anser vi att det är olyckligt att det vid brottet hets mot folkgrupp inte anses finnas någon målsägande. Ett annat område där reformåtgärder kan vara påkallade är etnisk diskriminering. Det kan finnas skäl att överväga att ge DO en talerätt motsvarande den som vi föreslår att JämO skall ha. Utredningstiden har dock inte medgett oss att undersöka frågorna vidare.

Grupptalan i brottmål

Den lag om grupprättegång vid allmän domstol som vi föreslår skall införas behandlar endast talan enligt reglerna i rättegångsbalken om tvistemål. Det blir alltså inte möjligt att med stöd av lagen kumulera en grupptalan om enskilda civilrättsliga anspråk med ett åtal för brott. Vi vill dock framhålla att en sådan möjlighet kan ge väsentliga processekonomiska fördelar, förbättra målsägandenas utsikter att erhålla kompensation och medverka till att skadestandsreglerna bättre uppfyller sin preventiva funktion.

Enligt vår mening krävs det inte några mer genomgripande lagtekniska åtgärder för att utveckla åklagarens målsägandetalan till en renodlad offentlig grupptalan. Möjligen kan man skapa ett väl fungerande system bara genom att göra vissa bestämmelser i vårt förslag till lag om

grupprättegång tillämpliga när åklagaren för talan om enskilt anspråk för en grupp målsägande.

Beräkning och fördelning av skadestånd

Institutet grupprättegång kräver inte att man raserar grundläggande skadestånds- och ersättningsprinciper. Å andra sidan kan man inte bortse från att bestämmelser som bygger på att skadestånd och annan ersättning skall beräknas individuellt och exakt i vissa fall kan göra en grupprättegång besvärlig att hantera, ibland t.o.m. omöjlig att genomföra. Detta är i sig inget att anmärka mot om bara de skadelidande i stället kan processa själva för att få ut sin ersättning. Så är emellertid inte alltid fallet. Särskilt vid anspråk som har ett litet ekonomiskt värde saknar den enskilde reell tillgång till ett effektivt processuellt rättsskydd.

En iakttagelse som ofta återkommer när man studerar masskränkningar som inte möts med effektiva sanktioner är att behovet av handlingsdirigering (prevention) är mer framträdande än vikten av att den skadelidande kompenseras (reparation). Det kan därför på goda grunder sättas i fråga om inte en representativ taleform i förening med en ändring av beräkningsgrunderna kan framstå som en mer ändamålsenlig reformåtgärd än att underlätta för varje skadelidande att själv göra sin rätt gällande vid domstol eller på annat sätt. Mycket talar för att det senare alternativet blir både mer kostsamt och mindre effektivt.

Med utgångspunkt från detta diskuterar vi avslutningsvis i betänkandet nya principer för förenklad beräkning och fördelning av skadestånd. Inte heller i denna del lägger vi fram något författningsförslag.

Summary in English

Our Considered Opinions and Proposals in Brief

In modern society, which is directed towards mass production, mass distribution and mass consumption of goods and services, it is more usual than before that large numbers of people are injured by a defective product or otherwise negatively affected by incidents or measures taken. In such circumstances claims or disputes arise which are similar for large numbers of people. The existing Swedish litigation procedure, the principles of which were laid down more than half a century ago, are not structured with regard to this kind of dispute.

Our task has been to examine whether there is a manifest need to improve access to justice for group claims and whether this may be achieved by the introduction of rules concerning group actions in court. By group action we mean, a suit brought by someone without specific authority to sue on behalf of the members of the group. The group members are not parties to the action and do not need to be active. Nevertheless, a judgment in the case applies for and against all who are included in the group.

In accordance with our terms of reference, our inquiry has been directed in particular towards consumer and environmental law and pay discrimination on grounds of sex. We discovered that in these areas, and probably in many other legal fields, there are manifest difficulties in obtaining access to justice for group claims. The procedure is not capable of fulfilling its compensatory (reparatory) and preventive functions or meeting its role in developing the law in a socially and procedurally economically acceptable manner. The result is that many members of society are adversely affected. Even if the individual loss or injury is sometimes small, the total loss or injury for the group may amount to a very great sum. This results in unjust (unlawfully obtained) profits for tradesmen and other business men who exploit the weaknesses of the legal system. Reputable business concerns are threatened by unlawful activities which elude challenge. Competition is distorted.

There is consequently a manifest need to improve access to justice in respect of group claims. To some extent it is possible to satisfy this need by means of traditional judicial and extrajudicial procedure. However,

such measures are not sufficient. An increase of State supervision and control, improved legal aid etc. demand resources and are not at all suitable in certain situations which are of importance both practically and in principle. A possibility to initiate group actions may afford significant improvements and savings in important cases. We therefore propose that, as a compliment to ordinary litigation procedures, a new statute should be introduced concerning group litigation in general courts and special rules concerning group litigation in the land courts (which are specially constituted divisions of the lower general courts) and in the Labour Court.

The main content of the proposal is that:

- * it should be possible for group actions to be brought by private citizens, certain organizations (in consumer and environmental cases) and by representatives of the State or a municipality,
- * it should be possible for group actions to be brought in the general courts, and also in the land courts under the Environmental Protection Act and the Environmental Damages Act as well as in the Labour Court under the Equal Opportunities Act,
- * group actions should only be permitted if the action cannot be more effectively or equally well processed in another manner (e.g. in the form of a test case) and if certain other special conditions for a group action exist,
- * stringent requirements shall be imposed concerning the suitability of the representative and counsel of the group to conduct the group action,
- * a judgment in a group action shall apply for and against (*res judicata*) the members of the group as if they had been parties to the case,
- * the members of the group on the plaintiff side should be able to leave the group during the litigation and thereby not be bound by the judgment,
- * members of the group shall be informed in a suitable manner of the procedure, their rights to leave the group and also advised about important decisions and other procedural steps in the action,

- * members of the group shall have the right to intervene and thereby become a party to the group action,
- * members of the group shall have the right to appeal against the judgment,
- * the court shall be active in directing the action, both as regards formal and substantive issues,
- * a settlement made by the representative of the group shall be subject to court approval in order to bind members of the group,
- * the court shall be empowered to award joint damages for distribution between the members of the group by means of a special post-trial distribution procedure, in which the court and defendant need not participate,
- * customary Swedish principles concerning liability for litigation costs (which apply "the English rule") shall also apply to group actions,
- * members of the group shall not be liable for litigation costs except in certain circumstances, and
- * the court shall be empowered to approve "risk agreements" made between the group representative and counsel concerning the amount of the latter's fees (but we oppose to the introduction of a contingency fees system of the American kind).

The proposals are closely linked to the main principles, institutes and procedural rules of the Swedish Code of Judicial Procedure. We do not propose the introduction of any special funds to finance group actions. The Act (and the report) are extensive because we have chosen to also regulate and comment on issues which occur infrequently in practice.

The sole purpose of the proposal is to improve the effectiveness of the pre-existing substantive legal rules. A functionally effective group action institute does not presuppose any changes in the substantive legal rules. It is another issue that the positive effects of the proposals, may in certain cases be strengthened by new rules concerning e.g. the calculation of quantum of damages and concerning the distribution of compensation between the members of the group. In accordance with our terms of reference we have presented our considered views but have not presented any definite proposals concerning the wording of an Act

in this respect. We have also put forward some further points of view concerning the aims of the future reform efforts.

The proposed Act may be introduced immediately. We calculate that the proposals for group actions which we present would result in about 20 group actions per annum. Nevertheless, the compensatory and preventive effects will probably be significant, partly because very large groups of citizens are sometimes involved in each trial and partly because the possibility of commencing group actions will probably have significant preventive effects. Undesirable behaviour is discouraged while the possibility of settlement agreements being reached is increased. Repeated trials concerning the same, or virtually the same matter are prevented.

The Act proposed by us will not cause any increases of costs for the judicial system or for other governmental agencies.

The Background etc.

The post-industrial society of today is characterized in several respects by social, industrial, commercial and environmental structures which differ from those prevalent when the legislation in many fields was created. It is not merely the substantive legal rules which have fallen behind the times. Rules within the field of procedural law are also, to some extent, shaped without sufficient regard to the fact that the circumstances of contemporary society are different to those which applied when for example the Swedish Code of Judicial Procedure was enacted (1948). Indeed this may be said to be particularly true of procedural rules.

One cause of this is that contemporary society has given rise to new forms of needs and claims. For instance, in the consumer and environmental fields, many groups of people are involved in the same or similar claims of a nature which can be distinguished from traditional rights as, in practice, they are not susceptible to being individualized or personalized in any simple way. It is not possible to satisfy the needs of consumers and the environment solely by provisions attributing private citizens a means of exacting sanctions should they be subject to a violation of their rights. Further legal rules are called for in order to permit the common process of mass claims and to protect public consumer and environmental interests.

Examples of types of claims which are, in some cases, new are those which derive from rather generally formulated social goals or rights, as for example the right to a good environment and the protection from discrimination or unconstitutional contravention of civil rights. These are

issues concerning rights and claims which are common for all citizens or for large sections of the population.

However, it is not only in situations of this kind that group interests which are difficult to define and protect arise. An accident, a dangerous product, dishonest business methods or a discharge from an environmentally dangerous activity may also injure many persons in a similar manner and create a particular temporary group which has similar claims against e.g. a company or public utility.

A common feature of such kinds of claims is that they, in very many respects, may be said to be collective, diffuse and fragmentary.

A claim may be said to be *collective* if it concerns a whole group of people rather than each individual member of the group. A typical case of this is the demands of both consumers and reputable commercial interests that marketing should be reliable and also generally comply with accepted marketing practice. The claim may also be said to be collective in those cases where many people have the same or similar individual claims against someone. It may be a case where a great number of people purchased similar standard products which have a common design defect or where an environmentally injurious activity which causes similar injury and loss to many people.

Diffuse claims exist where it is clear that someone has acted in a manner that results in a right for someone else to make a claim but it is difficult to establish exactly who is entitled to the claim or claims. It is often so in such cases that the claims are also collective. Particularly in the case of environmental injury it is easy to observe injurious effects which threaten the interest which people have in maintaining an unpolluted environment while at the same time it may be problematical to define the confines of the group of people who should be entitled to demand a sanction against the disturbance.

It is not unusual in the case of mass claims that individual rights are for small amounts of damages. The claims are *fragmentary*. This does not exclude a dispute involving great sums of money for the opponent. Thus losses which may be negligible for the individual may in the aggregate be very valuable for the group.

Another modern distinction is between three kinds of claims, namely those which are *individually recoverable*, *individually nonrecoverable* and *nonviable*.

A claim is *individually recoverable* if the costs of pursuing the claim by means of individual litigation is less than the sum or other benefit which the plaintiff would obtain if the suit was successful, i.e. the litigation would result in a net benefit. If this is not the case, the claim may be *individually nonrecoverable*. An economically profitable legal reaction may then be achieved if several claimants amalgamate the

litigation by joinder (including consolidation) or in a representative action and thereby reduce the total cost of pursuing it. If this is not possible either, litigation is *nonviable*.

The question of access to justice for collective, diffuse and fragmentary claims raises a number of new procedural issues and problems. This is not only due to the fact that these kinds of claims affect large interest groups, but also that they are sometimes based on very pronounced social and political considerations. The legal review of these involves balancing a broad spectrum of interests. The claims are consequently not susceptible to being arranged within current individual procedural models. Yet if they are ever to be manifested it is necessary that they should be examined judicially or by some other legal instance.

This is also associated with litigation problems which apply to both new as well as traditional kinds of claims. The difficulties of seeking redress is connected to both the content of the substantive law and, *inter alia*, economic, psychological, cognitive and social obstacles affecting the individual claimant facing a party who may in several respects be stronger. This problem may be virtually insurmountable as the system of procedural rules is aimed at satisfying traditionally narrow two-party disputes. On top of this, the effectiveness of proceedings - as regards how they are dealt with and costs - are inadequate in certain areas, even in relation to litigation between equal parties.

The issues of access to justice and access to courts have dominated the international debate in many fields during the last decade. Issues concerning citizens' (inadequate) access to the machinery of justice have also been afforded greater attention and interest by lawyers, political commentators, politicians and other members of Swedish society. Group actions and other forms of representative actions have come to be viewed in Sweden, as in other countries, as a means of strengthening access to justice for claims which are common or similar for a large number of people.

The Consumer Complaints Commission have previously proposed in their Report *The Resolution of Disputes in the Field of Consumer Protection* (SOU 1978:40) that the Consumer Ombudsman should be afforded the right to bring actions on behalf of individual consumers in disputes which had a precedential value. Proposals of a similar nature have subsequently been advanced by the Consumer Ombudsman in a letter of 6 March 1990 to the Ministry of Justice and the Ministry of Public Administration and by the Consumer Policy Committee in its report *Consumer Policy in the new Age* (SOU 1994:14). An experimental project with public action has been conducted by the Public Complaints Board during the period 1 July 1991 to 30 June 1993 and also since 15 January 1994.

Proposals to introduce group actions or to investigate the possibilities for such reformatory measures have also been put forward by the Commission against Racism and Xenophobia in its report Diversity or Uniformity Part II (SOU 1989:14), by the Environmental Protection Committee in its report the Environment Code (SOU 1993:27), by the Marketing Practices Commission in their report New Marketing Practices Act (SOU 1993:59), by the Pay Differentials Commission in their report Pay Differentials and Pay Discrimination (SOU 1993:7) and by the Charges and Levies Group in its report Charges and Levies for Municipal Services (Ds 1993:16).

It may also be mentioned that the Riksdag (Swedish Parliament) has, on several occasions, dealt with issues of representative actions by organizations in the field of environmental law (see inter alia Report 1980/81:JoU21 and 1982/83:JoU30). The Riksdag has also considered the issue of group actions as a means of strengthening the effectiveness of the prohibition of discrimination in the Equal Opportunities Act (see Bill 1993/94:147 and Report 1993/94:AU17).

At the international level, corresponding needs and opinions have resulted in new legislation concerning, inter alia, group actions. Developments in Canada and Australia are of particular interest in this connection. Several steps which may lead to national legislation on group actions have also been taken within the Nordic Council, Council of Europe and EU. Our task has its roots in this international endeavour and is, to a significant degree, the result of discussions and recommendations of the Nordic Council. A proposal for legislation will be presented in Finland simultaneously with our report.

The Terms of Reference of the Commission

Our task has been to assess the possibility of introducing rules as a complement to the traditional rules of judicial procedure for group actions in situations concerning claims which are common to large groups of people. We have also been charged with proposing changes to the structure of the procedural rules required to ensure that it would be possible to pursue such claims in court. In particular, we were to assess the question of improving access to justice within the fields of consumer and environmental law and also on the issue of pay discrimination, but we were also free to propose regulation affecting other legal areas.

Our terms of reference did not restrict us to any particular form of court proceedings. Consequently we present, in our report, views concerning reform measures in the procedure relating to civil law

disputes, criminal and administrative law cases, though we only put forward detailed legislative proposals as regards procedural rules which primarily concern claims under civil law.

Our task also included the survey of the need for reform from the viewpoint of how group claims are dealt with under currently applicable legal rules. We were required to describe the existing possibilities of pursuing such claims before legal instances and to make an estimate of the approximate number of disputes which would be heard by the courts, or the corresponding instance in other areas of law, if new rules were introduced which improved access in respect of frequent or common claims. According to the terms of reference, we were obliged to put forward definite proposals for measures only if a very clear need for new rules subsists. In that event, we were to consider first the possibility of introducing rules concerning group actions. However, we have also been free to discuss other solutions and to put forward proposals which deviate from the foreign models of group actions.

It has not been part of our remit to propose changes in the law of a substantive nature though we were not inhibited from stating views concerning how substantive rules may be modified in order to improve the conditions for group actions. We have not, however, been required to provide detailed legislative proposals in this matter.

Our basic view on the purpose and function of the legal system and civil proceedings

In order to survive, every society requires that its members observe certain given behavioural patterns. A democratic social system is founded on peoples' desire and inclination to cooperate in order to achieve common, socially useful net benefits. In order to be accepted by the citizens, the rules for behaviour must be directed toward common goals. The advantages gained by observance of given behavioural norms and the respective sanctions applicable on breach of them contribute to the maintenance of social institutions. In this way, guarantees are provided for the continued development of society in accordance with decisions made by means of a democratic political system.

The immediate objective of a legal rule is, however, not always to control peoples' actions. A provision may sometimes have the primary goal of guaranteeing retribution for those whose legal interests have been encroached, as where injured persons are guaranteed compensation. Further, such a legal rule also indicates which behaviour is desirable for society, not least by the choice of sanction which results from the encroachment of legal rights.

In order to achieve these objectives, it is in many cases necessary to couple sanctions to these behavioural norms to be applied against those who fail to observe the provisions. Indeed many people surely feel that they are under a duty to submit to decisions made by democratic process. Most people obey the law without considering the possible legal consequences of breaking the rules. However, for others, the threat of sanctions is an important factor which influences the choice of alternative forms of behaviour. In many areas it is possible to show strong links between effective sanctions and the inclination to contravene rules. Compliance with the law is not promoted if there is no possibility to impose sanctions for violation of rules. This may diminish the feeling of duty to obey legal rules: citizens lose confidence in and, ultimately, their faith in the law.

It is a common requirement for legal systems to be utilised to give effect to substantive law (referred to as the machinery of sanctions) that they should be constructed in a manner that guarantees the possibility of effective and just intervention. The overall objective is to enforce and assure the content of the substantive legal rules. It may appear to be a banal truth but it is nevertheless worth stating: A system of sanctions must be founded on the fundamental principle that an act or ordinance is passed with the view that its content shall be observed and that its sanctions are possible to enforce.

The machinery of imposing sanctions may be constructed in many ways. The alternatives include judicial or administrative examination and control, private or public boards, and arbitration etc. Public and private alternatives may prove themselves equally effective in ensuring that a private person can enforce his rights or in executing a means of compulsion.

In our opinion, although private alternatives to courts and other official operations may constitute an efficient and effective instrument to uphold the rights of private persons, it is the State which must bear the responsibility to ensure that citizens have access to enforceable forms of sanctions. It is difficult to conceive of a private administration of law based on anything other than the parties' voluntary submission to such examination. There can hardly be any question of permitting private agencies for sanctions to control the means of compulsion necessary for a completely effective sanctions system.

There is a risk that respect for the legal system will diminish if the legislator does not provide means for private persons to enforce their claims by compulsion. The inclination of a party to voluntarily submit to determination by a private instance is probably dependant upon the alternatives offered by the State. The possibility of enforcing a right by means of State compulsion is an important incitement to voluntary

submission to another form of determination which offers a more simple and less expensive procedure.

The possibility of taking court proceedings is the most important alternative provided by the State for dispute resolution. The courts have a constitutional base which affords them a special status in the administration of law and justice. Their procedure are founded on the principles of due process, whereby the court must be objective, impartial and the decisions made uniform for similar cases. When acting judicially, the courts are not subject to State control and they shall serve as the final means for securing that the rights of private persons are also upheld in relation to the State.

The procedural rules, and the actual proceedings, are of fundamental importance to the effectiveness of the substantive law. This also applies to the possibility of compelling enforcement. The procedural system should be structured in accordance with requirements that the decisions are correct in substance and also so that the procedure shall act as a behaviour modifier. The litigation procedure should facilitate the resolution of disputes in a manner which does not under-compensate or over-compensate any party while the decision of the court should discourage actions which violate the law. However, this alone is not enough. A system of procedural rules should also provide satisfactory economical solutions to litigation. It should also provide the courts with the opportunity to establish case law (precedents) and develop the law, a function which the substantive law sometimes calls for.

There is good reason to speak of a Swedish Model in relation to the creation of systems to deal with legal conflicts. The tendency has largely been towards the specialization of the organs for legal sanctions. The specialization has sometimes been within the courts administration, in other situations by the establishment of special boards, agencies etc. In certain cases, endeavours have primarily been towards the resolution of disputes by voluntary agreements. The role of the legal instances has then been concerned with providing supplementary assistance and developing the law.

Specialization seems to have passed its peak. Current developments tend towards more and more instances being combined or in some other way coordinated with each other. Simultaneously, work is under way to limit the functions of the courts so that they may devote more attention to their principal function, namely the administration of justice in the true sense. It can also be expected that the general courts will play a greater role in society as a result of, *inter alia*, Swedish membership of the EU.

The changes which have been outlined above involve a significant strengthening of the general courts' position and status as an organ for

the administration of justice. At the same time the demands increase concerning the knowledge and general legal education which every judge must possess. The number of complex and difficult legal cases facing judges will probably increase. In order that the pressure of work, which according to many is already to great, and delays in dealing with cases should not disable the legal system, effective rules of procedure which permit the simple, expeditious and inexpensive handling of cases are required.

Access to justice for mass claims

According to the terms of reference, our task has been to examine whether it is possible to improve the possibility of pursuing, by court action, claims which are common or similar for large groups of people. In order to correctly assess whether such a need exists, it is not sufficient to study the extent to which litigation is used as an instrument to protect group claims. That the propensity to litigate is slight in Sweden does not in itself mean that there is a need for further measures to strengthen access to justice. It may be the case that group claims are adequately protected by extrajudicial procedures and there is no need to interfere with that system.

We have studied several measures used to ensure that citizens have adequate access to justice and the consequences of these measures. Among the issues we have looked at may be mentioned the rules on costs in various courts, costs with other kinds of proceedings, legal aid, legal expenses insurance and other kinds of insurance, joinder, test cases, specialization of the administration of justice, state and private boards, criminalization and supervisory and monitoring activities.

We have chosen to deal with the objectives, the fulfilment of which together comprise what may be considered to be the basis of access to justice, in four principal groups: 1) conflict resolution, compensation and access to justice (reparation), 2) behaviour modification (prevention - including deterrence), 3) precedent-building, legal development etc. and 4) procedural and social economy.

Conflict resolution, compensation and access to justice (reparation)

Under this heading, we deal with the function of legal proceedings to protect, *in the individual case*, the interests and objectives manifested by substantive legal rules. The issue relates to the requirement that the system of rules should offer a real and equal opportunity for everyone

to have legal conflicts resolved in an expert and impartial manner and be able to enforce well founded claims. Part of this also implies the protection and satisfaction of the public interest, in accordance with the intention of the law-maker and the social function of the legal rule.

The borders between private and public interests often coincide. The satisfaction of the one is also to the benefit of the other. Developments tend towards a merger of private and public interests. Legal areas which were once held apart, substantive and procedural, are now integrated to a greater extent. State and municipal supervisory and control functions must be complemented with resources from private legal subjects. The task of protecting public interests and group interests becomes increasingly a matter for the individual also.

In order to fulfil all the tasks mentioned here, a procedural system is required to provide an easily accessible decision-making organ and procedure which is expeditious, inexpensive and simple. Amongst the matters which are usually discussed under the above heading are subjects such as conflict resolution, compensation, reparation and access to justice in the narrower sense.

Behaviour modification (prevention)

The procedural system, and the proceedings themselves, have *on the general level* the effect of controlling peoples' behaviour in many ways. By giving support to the underlying purpose of substantive legal rules, the process of administering justice plays a part in the whole of the legal system's influence on the evolution of morals. The prospect of being sued may also deter, economically or in some other manner, both individually (for the unsuccessful defendant) and generally (for those who are or will be in a corresponding situation).

In order that the legal rules should be able to operate as a behaviour modifier realistic prospects of turning the content of the rules into practical use are required. Those who rely on a normative command must have real access to an apparatus by which they may compel recognition of their rights. One cannot rely on everyone feeling that they are under a moral duty to always obey the law.

In our view, the administration of justice by courts is one of the most important instruments for assuring the effect of any intervention or other sanctions linked to legal norms. With reference to this, it should be mentioned that by the concept of "unlawful" we do not suggest any moral judgement of the behaviour. We only mean that the action is contrary to a valid legal rule.

Consequently, the risks of being drawn into litigation play an important role as an incitement to voluntarily comply with the rules laid down for the legal system. The procedural system is a fundamental component element in the establishment of norms as a means of control. In themselves, the possibility of going to court and litigating have the effect of modifying behaviour, both in individual cases and generally. In order to effect prevention, it is not necessary to litigate many cases. The fact that there is access to effective procedural instruments has, in itself, a discouraging effect.

The formation of precedents, legal development etc.

Modern legislative technique has, with its use of framework laws and general clauses, brought with it a greater need for guidance by means of judicial precedents. In our country, the legislator has indeed often tried different, and in their own way novel, solutions in order to resolve the problems which in other countries are dealt with by legislation on substantive law, extensive judicial review and self regulatory measures. Consequently, the responsibility of working towards beneficial developments in the public interest has, to a large degree, been delegated to specially established state agencies, ombudsmen and other governmental authorities. The courts have, in this respect, been afforded a somewhat reserved position as guarantors of the rights of private citizens, even in areas of great importance to the economic and personal welfare of the population.

This does not mean that the courts are completely insignificant in areas as consumer law and environmental law. They must direct the process of precedent-building and are responsible for supplementing legal rules. Thus the development of the law and creation of new law is expected to occur within the framework of the judicial function, if only to a limited extent.

It is often difficult for the legislative procedure to keep pace with scientific progress. Deficiencies in the legal system appear with the consequent incapacitation of the protection afforded by the rule of law to private citizens. In a rapidly changing world it is important that, by the side of the legislator, there is a strong and independent institution which can carry legal development further in harmony with the general development of society.

Public and procedural economy

A procedural legal structure is subject to continuous reexamination and review in relation to its effectiveness and its functional worth. Public and procedural economy are features which are often in the limelight.

The limitation of costs for the parties and the public is often of great importance to the procedural system's total functional success. An expensive and complicated litigation procedure obviously inhibits the propensity of private persons to litigate and, far too often, adversely affects the unsuccessful party to the litigation. Inadequacies in the enforcement of legal sanctions create an opportunity for behaviour which conflicts with public objectives and interests. Behaviour which may appear free of risk may have troublesome psychological effects. Unethical business practices or the non-observance of environmental requirements are regarded as a necessity in order to conduct profitable operations. The breach of rules by others excuses one's own excesses. Enormous social costs, which are often extremely difficult to quantify, may be incurred as a result of the deterioration of the environment, unfair competition etc.

Procedural economy is not merely a question of reducing the costs of the parties. The public also has an interest in litigation being as inexpensive as possible. Court proceedings involve expenses for the State, partly through the occupation of court staff, judges etc. and partly through costs for e.g. legal aid. The avoidance of repetitive proceedings and the limitation of court attendances and meetings etc. consequently result in savings for both the public and for the parties.

Obstacles to and inadequacies in access to justice - the need for reforms

Our review of the various purposes and functional adequacy of the systems for access to justice indicates that the procedural system does not always meet the necessary requirements. All the indications are that there are a significant number of legally well founded claims which never obtain actual recognition. The costs of pursuing such claims are too high in relation to their individual worth. Social, psychological and other extra-legal factors deter people from taking legal measures. The authorities' financial and staff resources cannot extend to all those cases where intervention is justified. Procedural rules and principles present obstacles in the way of those who possess the courage, energy and will to act. There are many reasons which together give rise to lacuna in the

legal system and permit the occurrence of unchallenged violations of legal rights.

For the private individual this incapacity to respond leads to legal losses which may be small but also to losses which are so large that they threaten the survival of private economies. Public interests suffer, such as the equal treatment of all citizens, free competition on equal terms and environmental conservation. Central fields of law are adversely affected by being starved of precedents and also lack of development in the law and creation of law through judicial practice.

One may discuss whether the loss of legal rights by private persons of a few hundred Swedish crowns is such a great issue. On the other hand, there should be a real opportunity for those who have incurred a small loss to have their rights recognised and enforced. Otherwise there is hardly any need to have substantive rules to compensate such small values. On many occasions, the question of the magnitude of the legal violation depends upon from whose side one views the matter. Also from the public viewpoint it is often just as serious if 10,000 people suffer a legal loss of 100 crowns as when 10 people lose 100,000 each. Exposure to many small legal violations promotes disreputable business practices, distorts competition, discourages environmentally advantageous investments, favours the production of inferior products and has a generally detrimental effect on public confidence in the law. The impression created is that society tolerates unlawful actions when the damage is small except where the action is criminalized.

The reason for action not being taken is not always that the claim is unimportant to the individual. The low propensity to litigate can sometimes be explained by the fact that the procedural system has an intrinsic cost threshold which discourages the pursuit of small claims. The level at which litigation is economically justified is too high. This is particularly so where the disputed value to the opponent is considerably greater than for the private individual.

On top of this are all those cases where suits and other forms of sanction mechanisms are not used as people remain passive for reasons other than economic considerations or that the authorities lack the resources to react or because there are procedural obstacles and limitations.

In recent decades, the procedural system has been reformed on several occasions in order to make the process less complicated, curtail the formalities and reduce the expense. In particular, the aim of reducing costs for the parties may be said to be the underlying reason for the so-called Small Claims Act of 1974, the provisions of which have now largely been incorporated into the Code of Judicial Procedure.

The small claims no-fee rule on costs represents an exception to the Code of Judicial Procedure's principal rule (the "English rule") on the distribution of costs. With water law, the law relating to expropriation and certain other legal areas, further deviations from the principal rule have been introduced. Here, at first instance, in a case concerning for example a permit or compensation, the person presumed to be causing the loss bears the costs of both parties irrespective of the result of the case.

Rules relating to alternative and unbalanced distribution of costs are an effective instrument if one wishes to make it easier or more difficult for the private individual to go to court. In our opinion, however, one should not employ exceptions to the rules on costs in the Code of Judicial Procedure as a general measure to remedy the inadequacies of the system regarding access to justice in respect of group claims.

Legal Aid affords private people the opportunity of being able to litigate with reduced risk regarding costs. However, contributions required of the applicant and other limitations mean that legal aid only facilitates the pursuit of small claims to a limited degree. Litigation concerning group claims often result in substantial costs for counsel and for providing evidence. The defendant's assessment of a reasonable cost threshold is made from the standpoint of the aggregate amount he risks paying to all members of the group. A considerable investment of resources may therefore be justified, the cost of which is also ameliorated by tax deductions for costs incurred. However, for the plaintiff, the risks associated with costs may easily be so formidable that litigation does not appear to be a realistic alternative.

Legal expenses insurance offers better protection than legal aid in these respects as it also covers the liability to pay the opponent's costs. In the case of minor claims which involve complicated legal and evidential issues, the deductible is often a sufficient obstacle to the commencement of proceedings. Insurance indemnity is also usually limited to a certain sum (the insurance limits) which limits the value of insurance in certain (complicated) cases. It is also, as matter of principle, not satisfactory that access to justice for private people depends on whether they have legal expenses insurance or not and the conditions attached relating to e.g. the deductible and entitlement to legal representation. It must be a public responsibility to ensure that the economically weak are able to enforce their rights. Private alternatives for finance may facilitate the suit and enforcement of claims by a private person but should not be a prerequisite.

Joinder of parties and test cases provide a means of reducing costs to the advantage of the parties and the courts. Joined actions also result in the court having a broader and more comprehensive information base for

their decision, which increases the preventive and precedent-building effect of suits. However, none of these methods are particularly suitable as regards claims which affect large groups of people or when there are internal conflicts within the group. The formal structure of the rules of procedure also involve certain limitations in the practical importance of this manner of proceeding.

Special courts or specially constituted divisions of general courts and similar tribunals or boards often have procedural systems which are adapted to facilitate the examination of legal claims by private people and also promote the issue of decisions with a clear preventive aim. Requirements for specialist knowledge and close ties with the subject field on the part of members have been considered to justify the courts and boards being afforded a more prominent role regarding legal development and creation of law and also considered to represent a form of guarantee that the decisions will largely be respected by the target groups affected. We are, however, of the opinion that further specialization of the administration of justice is, for several reasons, not a desirable alternative.

Criminalization is traditionally viewed as being an effective means of control but the effects are strongly questioned in contemporary public debate. The attachment of small claims to prosecutions greatly facilitates the enforcement of small financial claims. Criminalization should be reserved for behaviour which is clearly culpable and where it is realistic that sanctions are established. We consider that there is very little room for further criminalization of the traditional kind within areas such as consumer and environmental law. As a result of the stringent evidential requirements which should be maintained, it is seldom that criminalization constitutes a good foundation for claims for damages. However, we believe that a more vigorous enforcement of the existing forms of crime and offences (e.g. by improved preliminary investigations) may have positive preventive effects.

Alternative dispute resolution (boards, mediation, mini-trials etc.) fills an important role by offering an expeditious and simple procedure as an alternative to judicial examination. They reduce the burden on the courts in relation to a considerable number of disputes. However, their powers are limited in certain respects. The binding force of their decisions is entirely dependent on the free will of the parties. As an effective remedy against disreputable behaviour they do not constitute a realistic alternative alone. In our view, the inadequacies in access to justice relating to compensation, prevention or precedent-building neither can nor ought to be remedied by measures outside the courts' administration. Extrajudicial instances may supplement but should not replace judicial examination, which must remain the backbone of the system.

Through its agencies the government occupies a strong position to safeguard compliance with the law. As representatives of the public interest the authorities have been involved in the influence and formation of legal developments made in several central legal areas. However, their power to intervene and provide private individuals with support in civil legal disputes is extremely limited. The effectiveness of the authorities operations depends on access to state and municipal funds (budget allocations) and qualified personnel. A great deal speaks for the view that they neither have the funds nor the qualified personnel required, if they alone must continue to take care of common interests. Monitoring, inspection, supervision and other similar activities, which do not involve the exercise of public power, must be distributed among several coordinated organs, both private and public. It is necessary to adopt a pluralistic view of the roles of individual persons and society in relation to the taking of measures to enforce the interests which the legal system seeks to safeguard.

The need for reform in various areas of law

Market law

Market law rules are almost exclusively concerned with group claims. The objective is to protect the interests of consumers and businessmen as groups. Legal proceedings within the field of market law therefore primarily promote functions of prevention and precedent-building and augment the law. They also, to a degree, operate to create new law. Actions have the purpose of protecting the public interest concerning competition, good market practices, product safety etc. On the other hand the sanctions available are only applied in exceptional situations between private persons.

Against this background, one observes the strong position which is afforded to the authorities (the Consumer Ombudsman) and the isolated role which private persons and organizations adopt in relation to legal proceedings in the area of market law. Further, the limited freedom afforded to private persons and organizations to institute actions is subsidiary in relation to the activities of the authorities. A company or an organization which desires to challenge certain behaviour must first refer to an authority and have its request rejected before it may go to court.

We are of the view that there is reason to afford private persons, companies and organization improved procedural possibilities so that

they may more actively participate in the effort to achieve public consumer and trade policy objectives.

In November 1994 the Government presented a bill to the Riksdag with proposals for a new Marketing Act (Government Bill 1994/95:123). The proposal involves, inter alia, that the Consumer Ombudsman's right of standing in cases concerning prohibitions or orders under the Marketing Act shall no longer be primary. Having regard to this development we only take up the issue of standing in courts for private consumers and tradesmen.

Consumer claims under civil law

We present in Appendix B an extensive review of the substantive provisions within the field of law which may be described as consumer law. In this connection we also describe a number of situations which may give rise to group claims. The record of the system for access to justice given above indicates that there are good grounds for assuming that far too many consumers do not pursue legally well founded claims. It is too troublesome and expensive for the private person to go to court, particularly for a claim of small value or to pursue a claim purely with the aim of creating a precedent. Social and psychological factors operate to diminish the propensity to sue. Procedural rules restrict or make it difficult for one party in litigation to act on behalf of others. Further, if litigation concerning group claims is commenced there are no effective means to deal with mass proceedings.

Access to legal aid and legal expenses insurance, rules for small claims cases, joined actions and test cases have only partly remedied these defects in the system for access to justice for group claims. Extra-judicial mechanisms for the resolution of disputes and special insurance solutions do not offer a satisfactory alternative to examination by the court yet are important complements which, fortunately, reduce the burden on the courts in many matters.

There is no evidence to suggest that the procedural system will fulfil its purpose more successfully in the future unless reform measures are taken. On the contrary, one may expect that demands to ensure effective access to justice for consumers will increase. European legal integration will probably result in a transition towards, in some respects, a new type of legislative technique where judicial practice will play an increasingly important role. The restriction of state and municipal involvement to inspection and supervisory functions, together with a partial transfer from prior control to so-called market control, presents a greater demand on consumers to respond. The internationalization of trade and

other activities directed towards consumers gives rise to new legal questions in both substantive and procedural respects. Continued technological and other scientific developments leads to further complexity and difficulties in understanding the causes underlying the circumstances from which rights and duties emanate. The need increases for time consuming and costly investigations in order to determine whether a legally well founded claim exists.

It is not realistic to believe that all consumers will have the possibility to take legal steps to the extent necessary. Other forms of safeguarding group actions than those encompassed by traditional procedural mechanisms must be created. The form to be taken by reform measures is, to a certain extent, dependent on the purpose of the litigation in a certain case, whether the task is primarily to obtain compensation, prevention or the formation of law. Further, public and procedural economical consequences of the measures must be taken into account. The courts must be prepared to meet and deal with mass claim proceedings.

Environmental law

During the last 25 to 30 years, there is hardly any other area of law which has encountered such an increase in Swedish legal regulation as environmental law. Today, environmental law forms a broad belt of laws and ordinances which regulate everything from the exploitation of the nation's natural resources to small activities which may cause only individual and local environmental disturbances. We have provided a general review of the legal rules in Appendix B.

The authorities' need for legal means to apply measures aiming at rectifying environmental problems is comparatively well provided for. On the other hand, the possibilities for private individuals and for organizations to intervene against environmentally disturbing activities are much more limited and have to date attracted surprisingly little attention in the extensive State inquiries conducted during recent years.

Of course anyone is free to call the attention of the authorities to certain circumstances and request a reaction on the part of the authorities. However, those who are dissatisfied with the reaction of the authorities do not necessarily have the right to have the decision re-examined at some higher instance. Further, the possibility for individuals and organizations to refer to the general courts for assistance is restricted as a result of the extensive decision-making power which has been increasingly given to the authorities. This is related to the issue of the distribution of functions between the administration of justice and

the official administration, and the jurisdictional division between general and administrative courts.

In order to satisfy the interests forming the basis of environmental claims, it is necessary to have access to uncomplicated, expeditious, inexpensive and legally reliable sanction mechanisms. The structure of the rules and the their mutual interaction coupled with the often complex nature of the issues involved, makes it difficult to obtain a clear and uniform impression of the effectiveness of the administration of the law. It is quite clear, however, that there are a number of inadequacies in the system for access to justice for group claims relating to issues of compensation, prevention and formation of law.

Equality at work

It is commonly acknowledged that men and women should be treated equally in working life. This means, inter alia, that they should have the same pay if they perform work which should be considered to be similar or of similar value. However, despite general support for the objectives and purposes which lie behind the Equal Opportunities Act's rules relating to the prohibition of discrimination on grounds of sex, it can be observed that the Act has not had sufficient impact on working life. Women and men are treated differently without any satisfactory explanation. Not least, there are still clearly unreasonable pay differentials between female and male employees.

The best way to eliminate unreasonable pay differentials between men and women is through voluntary settlement by the parties to the labour market. We consider, however, that there must be realistic possibilities to enforce the legal rules on equal pay in order to promote voluntary solutions on a broad front. Experience to date does not indicate that the labour market organizations are prepared to illustrate that issues of equality are afforded great priority in practice. One should not, in this connection, be blind to the fact that employee associations (e.g. trade unions) may easily become entangled in difficult situations as a result of conflicts between groups of their members.

In our opinion, this passivity on the part of the parties to the labour market may be partly explained by the low propensity to sue by individual employees. A factor which is often advanced to explain the low propensity to take legal proceedings is that court proceedings are strenuous for the individual employee. A person who makes a complaint of unlawful sexual discrimination is often subjected to harassment at work. Thus the risk of a judicial examination does not present a real incitement to achieve voluntary agreements. Also the absence of

precedents concerning e.g. how work of similar value should be interpreted has, in our opinion, great significance. The Labour Court may give directions to the parties to the labour market on which to base negotiations concerning measures to combat pay discrimination and on inequality among men and women in working life. It is very appropriate that the Court achieves this by issuing statements concerning the guidelines and basic principles to be employed in the comparative evaluation of different work.

Proposed Reforms

We have observed that there is probably a considerable number of well founded claims which are not brought to court or otherwise enforced. Not least, this is the case concerning group claims of small individual financial value (so-called fragmentary claims) but is also true of large claims. Our conclusion is partly based on an extensive review of the substantive law legislation within the field of consumer and environmental law together with the law relating to sexual discrimination at work and partly on the findings from the hearings arranged by the Committee relating to consumer and environmental law issues. The concept of the individualistic two-part dispute, which in principle forms the basis for all civil litigation, is ill-suited to combat the forms of mass encroachments which result from modern society's tendency to mass production, mass distribution, mass information and mass consumption.

Also, when legal encroachments affect many without giving rise to individual civil law claims and in cases where it is difficult to identify the people injured (so-called collective and diffuse claims) the traditionally structured system of sanctions copes badly in dealing with such claims. There are also no legal instances with procedural rules adapted to satisfy claims deriving from contemporary principles such as, for example, the right of everyone to a good environment, healthy food, and the protection of civil rights.

The inadequacies are not limited to occasional loss of legal rights by citizens or the State. Further, the fact that mass infringement of legal rights may pass unchallenged means that the procedural system does not satisfy its other functions of prevention, precedent-building and creation of new law.

The conclusion made by our inquiry concerning access to justice is that there exists a manifest need for reform measures.

In order to plug the gap in the present system for access to justice it is necessary that all, or at least the majority of people, who have the same or similar claims are afforded a realistic opportunity to pursue and

enforce their rights. It is not necessary that all legal infringements in society should be challenged. The fact is, however, that it is not possible to accomplish the desired modification of behaviour if there is no means to correct or satisfy the main part of the legal infringements that occur. Only when such means exist will the influence of sanctions provide an adequate deterrent. Thus the improvement of the economic possibility for everyone to go to court is not always an adequate measure. Sometimes the passive reaction is the result of other legal and non-legal factors. Also, if the majority of injured parties were to commence proceedings, it is not practically possible for the courts to deal with mass proceedings within existing rules of procedure. The simultaneous reaction of 10,000 injured parties would paralyse the administration of a district court.

It is thus not possible, within the framework of the existing system of litigation, to combine the need for mass action with the requirement of an expeditious, inexpensive and uncomplicated procedure. Measures which have the aim of facilitating the reference to court or other tribunals by an individual are consequently not an effective remedy alone. As is the case of several other legal systems, rules must be introduced into Swedish law permitting representative actions in court.

Such a form of action should be designed so that it promotes all the functions which the procedural systems supports, that is to say, briefly: reparation, prevention, development of the law and procedural economy. Another fundamental viewpoint is that litigation should be a real possibility for anyone who has a legitimate interest in having their case heard in court yet at the same time restrict and deter groundless and frivolous suits.

A form of representative action may be structured in many ways. However, we consider that there are two principal alternatives from which we ought to choose, namely, the extension of the test case method or the so-called group action. Our deliberations have resulted in the conclusion that the group action is very often, when compared to test cases (or other solutions), the superior method to remedy the system's inadequacies regarding access to justice for group claims. The group action system offers a greater degree of flexibility than is possible by, for example, the reform of the test case procedure. A group action may be structured according to the circumstances so that:

- a) compensation is offered to those whose rights have been encroached but who do not have any realistic possibility of enforcing their rights;
- b) the judicial system exercises a behaviour modification function in cases where the aggregate injurious effects are extensive but the individual claims are small so that no one is inclined to take upon themselves the burden of pursuing and enforcing them;

c) the courts have sufficient information in order to make the broad balancing of interests which are a prerequisite for them to fulfil their function in relation to precedent-building, the development of law and creation of new law; and

d) common or similar issues in group actions relating to evidence and law are examined in an expeditious, inexpensive and uncomplicated manner, in order that the courts and parties save time and costs.

This does not mean that one can view group actions as a final solution to all the problems in dealing with mass claims. Rules for group actions will not solve all problems in relation to access to justice. We must expect that future developments will also make new breaches in the protection afforded. We are convinced, however, that the availability of the group action will manifestly improve the capacity of the procedural system to satisfy the problem presented by group claims. Our study visits to Australia, Canada and USA and meetings with judges, attorneys, legislators and legal scholars with experience of class actions reinforces the view that the group action is a procedural tool which has both advantages for the members of the group, the opponents of the group, and society.

A review of the sanctions system has shown that there is also a clear need for reform in order to improve access to justice for the kind of group interest which may be described as rights and claims common for all citizens or for large groups of the population. Efforts to construct proposals for improvements of access to justice for basically traditional civil law claims have required extensive inquiries which have consumed most of the time available to us. Consequently we have not been able to examine which means would be most suitable to strengthen access to justice for such generally framed (collective) rights as the right to a good environment, health food products and the protection of civil rights etc. However, in chapter 25 we present certain viewpoints which may be worth considering in future deliberations concerning reform measures to further strengthen access to justice for group claims in such areas. The issues with which we deal relate to actions affecting public interests within environmental law and discrimination. In Chapter 25 we also deal with issues concerning simplified principles for calculation and distribution of damages, and issues of group actions connected to criminal cases.

The purpose of our proposal is solely to improve the effectiveness of the subsisting substantive legal rules. A functional group action procedural method does not require any changes in the substantive legal rules. It is another matter that the positive effects of the proposal in certain situations may be strengthened by revised rules concerning, for

example the calculation of quantum and division of the compensation between the members of the group.

Group litigation in general courts

General comments on the nature of group litigation

There is no generally accepted definition of the concept of group litigation and group action. Our use of the terms is based on the same distinction which applies between the term litigation and action under the Code of Judicial Procedure. Thus group litigation refers to the legal proceedings in their entirety while group action refers to the action which is pursued for the benefit of a group. Such an action may be pursued by the plaintiff or defendant sides, or simultaneously by both sides.

Group litigation is defined by us as litigation where someone, without specific appointment for the action, pursues an action for a given group, the members of which are encompassed by the legal effect of the judgment even in spite of the fact that they are not parties to the litigation.

Our view is that there are convincing reasons for the wide application of a system of group litigation. Limitations in application should only be determined by the question of qualification and procedural rules which generally characterize Swedish law of procedure, namely the difference between general courts and special courts and also between civil, criminal and administrative procedure. In accordance with this, we have prepared a proposal for an Act on Group Litigation relating to claims which may be litigated in general courts under the rules for disputes contained in the Code of Judicial Procedure.

One distinguishes between public and private group actions according to who pursues the actions. There are two kinds of private group actions: class actions and organizational actions. Public group actions are pursued by the State or by a municipality as representative for the group.

We are of the opinion that the introduction of rules concerning group litigation in Swedish law ought to deal with both public and private group actions. However, it should not be the case that public group actions are regarded as the primary alternative. Private persons and organizations should not be able (or obliged) to wait in the hope that a governmental agency shall react. On the contrary, regard for priorities in the utilization of public resources, and for other reasons, makes it necessary to limit the duty of the State and municipalities to institute

group litigation. The most suitable way of doing this is by including guidelines in the authorities' various Working Instructions concerning the institution of such proceedings. We do not, therefore, propose that the authorities be given general powers to commence group action proceedings. It should rather be the function of the Riksdag or government to distribute powers to special organs, such as the Consumer Ombudsman, Environment Protection Board, county administrative boards, etc.

By private group action is meant an action where the group is represented either by a private person (a so-called class action) or by an organization. The authority to institute a class action should, in our opinion, presuppose that the person concerned is a member of the group. We consider it is plain that a person who has a claim shall also be competent to pursue a group action, provided the other general prerequisites are met.

We are also of the opinion that there is a clear need to permit non-profit making associations to pursue actions as representatives for a group of persons with the same or similar claims. Organizations already have the right to sue on behalf of another in certain areas, as for example in the Labour Court and Market Court. In these cases it is not required that the organization shall be affected or in some other way have a qualified interest in the matter in order to possess and exercise the right of action. The matter in issue must, however, lie within the organization's field of interest. There is no need to deal with the question in a different fashion here.

As regards the choice of legislative technique our view is that group action litigation should, to the extent possible, follow the same procedural routines generally applicable in litigation.

In this connection we have drawn the conclusion that a special Act on Group Litigation should be enacted but it should be linked with the Code on Judicial Procedure in a manner whereby it should only contain provisions concerning the deviations from the Code's rules applicable to group litigation proceedings. The Code on Judicial Procedure will consequently have subsidiary application. Our proposals concerning the Act on Group Litigation is extensive (97 sections and 1,450 pages of travaux préparatoires) because we have also chosen to regulate and comment on issues which occur infrequently in practice.

The institution of proceedings etc.

An action for or against a group shall be instituted in accordance with the Code of Judicial Procedure's rules concerning applications to

commence actions. The application shall be treated in the usual manner in relation to the Court's consideration of prerequisites to the institution of proceedings and issue of the summons etc. Thus we do not propose that any special leave to commence proceedings (certification) be required as is common in other countries which have a system for group actions. The ground is better prepared in Sweden than in many other countries as regards the feasibility of introducing group litigation in the ordinary courts.

It may transpire during the conduct of an ordinary case that a representative form of action would be a more appropriate procedural alternative. A party who tries to pursue and enforce a claim learns of others with the same or similar claims. A defendant discovers that he is exposed to the same or similar demands from many persons which are founded on substantially the same or similar grounds and desires to avoid repeated proceedings and associated losses of time and money.

We are of the view that there are good reasons, both practically and in principle, which speak for the possibility in such cases for plaintiffs to have their individual actions extended to become an action for the group or against the group. However, there is no reason to provide defendants with the corresponding possibility within the framework of a suit already commenced. He can achieve the same result by himself instituting proceedings against the group.

A request that a suit be enlarged to a group action should be made by a special application to the court. The court should handle the application in basically the same manner as an originating application to commence group proceedings. Further, the Code of Procedure's rules and procedural instrumentation suit the new situation well in terms of the content of applications and the subsequent administration for the proceedings.

Special conditions for an action

Group litigation is not intended to substitute individual two-party litigation where the latter functions effectively and meets the purposes demanded. The representative action should only be employed where the need of legal procedural alternatives is not satisfied within the framework of the current procedural system or where action for or against a group may be expected to lead to tangible procedural economical benefits. Against this background it is necessary to impose certain special conditions for when an action against a group should be permitted.

One such requirement is that there should be a group which is correctly determined having regard to the circumstances of the case. Another prerequisite for an action is that the suit should be based on one or more facts (cause of action) which are common or similar to claims of the members of the group. A further requirement is that group litigation should be the best available procedural alternative. Commencement of group litigation should also require that the court considers that the case may be dealt with effectively and in a purposeful manner. It should also be a special prerequisite for an action that the proceedings should not otherwise be considered inappropriate. A final prerequisite should be that the representative of the group must be considered to be suitable to represent the group.

Forum

We are against any specialization of the courts in group action cases. The general forum rules of the Code of Judicial Procedure are based on the principle that the district courts are of equal competence and this should also apply in the application of the Act on Group Litigation. Due regard for the parties speaks against a concentration of all group litigation to a single specialist court. By means of the representative form of action, legal rules will be closely linked to the processing of ordinary cases. Specialized judges or special training will not be necessary.

A person wishing to sue on behalf of or against a group should also be free to choose one of the forums where an ordinary individual action relating to one of the claims could have been instituted.

It may sometimes happen that the plaintiff commences an action at a competent court and that there are other competent courts which, from the viewpoint of dealing with the case, or from the defendant's viewpoint is more suitable to deal with group litigation. In order to avoid unfortunate results by the plaintiffs' choice of forum, we propose that it should be possible, on application, for the Supreme Court to transfer a case from one competent court to another. We expect this will be a very infrequent occurrence.

Standing

We propose that rules be introduced concerning individual group actions (class actions), public group actions and organizational group actions. We support a pluralistic approach both in the broadest perspective

(judicial examination, supervision, inspection, insurance solutions etc.) and in more specific respects i.e. in relating to the different forms of group proceedings. Different organs will be able to complement and assist each other. The form which suits the particular case best may be selected.

We also consider that in certain situations it should be possible to pursue actions *against* groups. The need to sue a group is primarily caused by procedural economic factors, a call for protection against repeated suits and the desire to obviate the occurrence of conflicting decisions. Having regard to these factors, we consider that group actions on the defendant side ought to be permitted only in a form whereby a person who may be plaintiff in a trial against each and every of several defendants shall be able to sue some or all of them as a group.

As regards the issue of which legal subjects should be afforded standing to pursue a group action, we make the following proposals.

Individual group actions (class actions) *for* a group may be commenced by a person who is a member of the group. By this is meant that the plaintiff shall have standing to be a party to litigation relating to one of the claims to which the action relates.

Public group actions may be commenced by an authority stipulated by the government or by a municipality. We have not considered ourselves able to say in advance the situations in which a state group action is a more suitable alternative than an individual group action. It should be left to the government to lay down, by Working Instructions or other administrative regulations, the extent to which an authority may commence group actions. The right of action shall not be primary nor exclude others from commencing proceedings. Consequently we also propose a flexible, pluralistic solution. A natural choice in the individual case is better than the imposition of monopolistic control.

It is not appropriate for the government to prepare regulations concerning the municipal right of action. Nor is there reason to impose statutory limitations on the municipal right of action. We believe that the municipalities will, even in the absence of such restrictions, exercise their rights of action in a responsible manner.

The organizational action means, as with the public group action, that someone is given standing to sue without the dispute in any way affecting the plaintiff's own legal interests. This is contrary to the normal requirement regarding standing. We have made observations on the circumstances subsisting in various fields and permitted these factors to finally determine the need and suitability for the introduction of rules on organizational actions. The result is that we have limited our proposal on organizational actions to two areas of law, namely consumer law and environmental law.

In the field of consumer law the group action may be instituted by an affiliation of consumers or wage-earners in disputes between consumers and a tradesman relating to goods, services or other utilities which the tradesman offers, in the course of business, to consumers primarily for private use. The delineation of the category has been framed with the consumer protection legislation as a model.

Within the field of environmental law, non-profit making associations having objectives of nature conservation and environmental protection together with professional federations in the fishing, farming, reindeer and forestry industries are both afforded the right to commence proceedings concerning compensation for environmental impairment.

In both cases a condition for a right of standing is that the organization or, in the case of trade federations, the majority of the organizations included in the federation have been engaged in the activity for at least three years and that they have at least 1,000 members.

A federation may be granted leave by the court to commence proceedings even though it does not meet the requirements concerning age and number of members if other reasons are considered to constitute special reasons for leave. Consequently the court may grant leave for a local smaller consumer organization to represent consumers in the district regarding disputes against the same tradesman.

Group representatives and counsel

In order to protect a group's non-active participants, it is necessary to ensure that the group is represented in the action in an expert and otherwise purposeful manner. This is also important for the opponent. All parties gain (not least economically) by the proceedings being conducted efficiently. Further, the defendant is protected against subsequent suits based on group members' rights which were not satisfactorily pursued in the group action.

In accordance with this we propose a special provision concerning the power of the court to appoint a group representative who, having regard to his economic situation and his circumstances generally, is considered competent to protect the group members' interests in the case. On the plaintiffs' side, only those who instituted proceedings for the group may be appointed as representatives in group actions. Thus it is necessary that they are suited for this responsible task.

The group representative is under a duty to protect the interest of the group in an adequate manner. He shall, at the request of members of the group, provide information concerning circumstances of importance to the members' rights. In important issues he shall afford members the

opportunity of expressing their views provided this may be done without undue inconvenience.

As a further guarantee for the protection of group members in individual group actions, organizational actions and group actions on the part of defendants, it is proposed that the proceedings be conducted by an attorney (Sw. *advokat*). If there are special reasons, the court may permit an action to be conducted without counsel or by a counsel who is not an attorney.

Membership of the group

An action for or against a group will automatically embrace all persons who fit the plaintiff's description of the group. Membership of the group will consequently not require any application to the court.

Those who are members of the group shall, by a personal notice or in some other suitable way, be informed about the action and provided with the opportunity to leave the group within a certain period after the commencement of the action. The time limit imposed shall be fixed by the court at the same time as it advises the members of the group that a group action has been commenced. By retiring from the group members will not be bound by a future decision in the case.

The right to retire from a group shall not apply to members of a defendant's group. An action *against* a group is regarded as a direct alternative to the joinder of parties as a means of dealing with a case where a claim is made by the same individual against several others. A defendant in an ordinary suit cannot object to the action being processed against him simultaneously with the plaintiff's suit of other persons enjoined by the plaintiff. Correspondingly, those who are members of a group on the defendants' side should not have the possibility of opposing the process of the suit as a group action. The rights of the group members will be satisfied by, *inter alia*, their having a right of intervention and thereby obtaining standing as a party to the case.

The status of group members in the proceedings

The members of a group shall not be parties to the action unless they have intervened in the group litigation. This does not mean that the member shall be simply considered as any other person not a party. The very nature of the form of action means that they shall be regarded as parties, *inter alia*, as regards recognition of pending actions (and consequent bar on duplication of proceedings), evidential questions and

execution of the court's decision. Further, the court's determination enters into legal force vis-a-vis the members as if they had sued personally.

It should be observed that the members of the group are protected by notice, of the right to leave the group, requirements concerning the competence of the group representatives, mandatory provisions for counsel, intervention, the right of appeal, intervention of the court on issues of substantive law, the requirement that the group litigation should be the optimum alternative form for the suit etc.

The pre-trial stage and the main hearing (trial)

We consider that the group action cases may be processed, to a considerable extent, in a purposeful and effective manner in accordance with the ordinary rules of the Code of Judicial Procedure. This applies to both the progress of the preparatory (pre-trial) stages and to issues concerning the court's intervention in the substantive issues and any possible settlement arrangements. In the latter respect we rather extensively describe how the court should respond in various situations.

We also consider that the Code of Judicial Procedure ought to apply generally to the main hearing (trial) in group litigation.

We estimate, on the basis of international observations that, on average, group litigation will usually take two to three times as long as ordinary two-party litigation. A group action will consequently result in great savings, particularly if the group is large.

Individual circumstances

In group litigation, issues relating to legal and evidential facts may arise which are of importance to certain but not all the claims subject of the action. This does not of itself mean that the issues must be dealt with specially during the litigation. On the contrary, it is usual when several cases are amalgamated that facts are discovered which distinguish the cases, though this does not result in the court partitioning the proceedings. In the vast majority of cases it will be possible to deal with individual issues in a similar way within the framework of the group action.

Sometimes, however, an expeditious, inexpensive and simple process of cases is promoted by individual issues in dispute being dealt with in a special manner. This can usually be achieved by the action being limited to an application for a declaratory judgment under Chapter 13,

Section 2 of the Code of Judicial Procedure. However, it ought also to be possible with an action brought for performance. We propose the introduction of three different methods for this.

The first alternative is that the court shall be empowered to invite a member of the group to intervene in the case if this is necessary for the purposeful process of a certain issue or part of the matter. Such an invitation is intended to be used in those cases where the group representative cannot reasonably be expected to safeguard the members' interest in some particular respects.

If the individually disputed issues are common or similar for several members of the group we propose a second model whereby the court shall be empowered to appoint a special group representative to conduct the action on behalf of these members. This would in effect mean that a subsidiary group be established with its own group representative.

The third method proposed by us is that the court be empowered to adjourn the determination of a particular question or part of the matter and determine the remaining part of the case by what we call a special partial judgment. The plaintiff or the group members shall be ordered to request trial of the postponed issue within a certain period. If this request is not presented the action will be dismissed unless it is obvious that the suit is well founded.

Suspension of group litigation

Group litigation may be suspended in two ways other than by the issue of judgement. The plaintiff's suit may be dismissed by reason of an impediment to the action which arises or is first observed when the process of the issue has commenced. The plaintiff may also withdraw his action for or against the group.

In such a situation it would not be efficient to immediately suspend the court's examination of the claims encompassed in a group action. An abrupt conclusion of the process would result in serious procedural economic losses and other inconvenience. In order to prevent this we propose that rules are introduced whereby the court's examination may continue but in another form.

The rule basically means that the court should afford members of the group the opportunity of entering into the proceedings and conducting the action for themselves in relation to their representative claims. The court will thus be able to decide that a member's suit shall be transformed into what is known as a small claim case. Correspondingly, a plaintiff shall be afforded the opportunity of requesting that his action

against a group be transformed into several suits whereby he has individual actions against each and every member of the group.

Bar on duplication of actions

Under Chapter 13, Section 6 of the Code of Judicial Procedure, while an action is pending, a new action involving the same subject matter between the same parties may not be entertained by the court (*lis pendens*). We propose the introduction of special exceptions from this bar so that pending litigation by an individual should not inhibit a person from instituting a group action concerning the same claim. The court in such cases shall dismiss the first mentioned case on the grounds that the action is embraced by the group action provided this is the best course having regard to the examination and other circumstances and the case is being dealt with by the same court.

Intervention

Intervention is an important form by which group members may exercise influence on the conduct of the proceedings by the group representatives and influence the final result of the case in those parts affecting all the members. A member may by intervention adopt the position of a party (independent intervenor) in relation to his own claim. Consequently there is a special procedural collective (permissive joinder of plaintiffs) between the members and the group representatives as only a single judgment may be made against both of them. We propose in this respect that members' procedural steps shall be given priority in relation to the group representatives.

Absence

Having regard to principles of due process, an ordinary judgment in the absence of the group representatives should only be possible if it is appropriate having regard to the nature of the dispute and circumstances generally. However, we do not propose any limitation of the court's power to make a summary judgment against the group.

Settlement

The authority of the group representatives to act on behalf of the members of the group is strictly procedural. Representation does not mean that a member of the group assigns his respective civil law right to settle the subject of the dispute. We therefore propose that a special exception to this fundamental principle is introduced whereby the group representatives are empowered to make settlements with the opponent on behalf of the group, but not for each individual members of the group personally. The settlement will only be binding for members of the group on order of the court.

Determination of the case by judgment

The Rules of the Code of Judicial Procedure shall apply immediately in group litigation. Thus we do not propose any changes in the rule relating to what is known in Swedish law as the "principle of disposition" contained in Chapter 17, Section 3 of the Code of Judicial Procedure whereby a judgment may not grant more extensive relief than that applied for or be based on circumstances not alleged by a party. However, we do propose, as mentioned previously, that one should be able to utilize a special form of partial judgment which empowers the court to postpone the examination of a particular issue to a latter time.

A judgment in a group action will obtain legal force (*res judicata*) in relation to all remaining members of the group in the same manner as if the judgment had been issued in cases to which the members were parties.

Litigation costs

In group litigation the representative of the group will be the plaintiff or defendant. In that capacity he will be entitled to an award of litigation costs by the opponent, but he also risks having to pay the opponent's costs if the group loses the case (the "English rule"). In those cases in which the representative of the group appears as plaintiff or is a member of a group on the defendant side, we consider that the rules for costs within the Code of Judicial Procedure ought to apply fully. However, a group representative on the defendant side who is not a member of the group shall be specially treated as regards costs. It is not reasonable to expose a person to economic risks associated with litigation where he has taken on the conduct of the proceedings for a group of defendants

without having any personal interest in the matter. We propose instead that such a group representative shall have the right to be compensated by public funds in respect of fees and expenses.

This does not mean that the State will ultimately finance group actions on the defendant side. On the contrary, our opinion is that in defendant's group actions the group members shall have the same responsibility for litigation costs as if they had been sued by means of a series of ordinary actions.

As regards group action on the plaintiff side we are, however, of the opinion that a group member shall bear the usual responsibility for the opponent's litigation costs only where the member has intervened in the litigation. Otherwise, a group member on the plaintiff side should only be made liable for litigation costs under special circumstances, e.g. if the member has caused unnecessary litigation or been guilty of carelessness or neglect under Chapter 18, Section 6 of the Code of Judicial Procedure.

We also propose that the opportunity of a group representative and an attorney to reach an agreement on fees for the attorney shall be determined having regard to the extent to which the group member's claims are satisfied. These are known as risk-agreements whereby fees are contingent on liability but, in contrast with US practice, not linked to quantum.

Appeals

Briefly, we propose the following rules concerning appeals in group litigation.

A judgment may be appealed against for a group by the group representative or, if he does not appeal, by a member of the group subject to the appeal. The same shall also apply to decisions though the member's rights to appeal against decisions is restricted for certain decisions.

If a judgment or decision is not appealed against, a group member may appeal against it where it affects his rights.

Damages and other forms of compensation

One sometimes hears in public debate that group litigation would require radical changes in the law of torts and damages, i.e. changes which involve deviations from well settled legal principles. We hold the opinion that it is possible to combine a group litigation reform with the

current law of torts and also with existing Swedish principles for the calculation of compensation. The measures proposed by us do not entail any changes of the fundamental principles which have characterized Swedish law relating to damages and compensation. The proposals are limited to certain simplifications in relation to the calculation and distribution of compensation to the members of the group.

We are thus of the view that the Act on Group Litigation should contain a provision which permits the court to order that the aggregate compensation should be distributed between the group members by a special payments procedure in which the defendant need not participate. The procedure shall be based on a simple aggregation of the claims of the group members. The defendant will thus not be subject to any risk of having to pay more than he would under the applicable substantive legal rules.

Where the court decides to award an aggregate sum for all the members of the group, it is obviously necessary that instructions concerning how the sum should be distributed should be included in the judgment. We propose a solution whereby the court shall order the defendant to pay the whole sum to the group representatives or to an independent party, e.g. an attorney, an organization or an authority to administer and distribute the funds to the members of the group. The distribution of compensation should be preceded by an application procedure whereby the members of the group are given the opportunity to present their claims for payment to those who have obtained compensation from the defendant. Unclaimed amounts (residues) shall be returned to the defendant.

Group litigation in the land courts

In this part we deal with actions in the land courts, namely actions for prohibitory injunctions under the Environmental Protection Act and actions for damages under the Environmental Damages Act.

Prohibitory injunctions

Our view is that an action for a prohibitory injunction in the land court shall be a useful complement to examination by the Franchise Board for Environmental Protection and not a substitute for the inquiries of the Board. We do not consider the issue of which activities should require a permit and the system for the consideration of permit applications. We note with interest the current discussion concerning a possible concentra-

tion into one permit decision making body, conceivably an environmental court.

Court actions for prohibitory injunctions have only occurred on a few occasions since the Environmental Protection Act came into force. In our opinion the reasons for this are not merely the emphasis given to permit application procedures and state and municipal supervisory activities. Other common factors impeding the propensity of people to go to court were also important, i.e. the associated expense, social, psychological and other extra-legal factors. The inadequacies of access to justice in relation to environmental protection was strengthened by the supervisory authorities lack of realistic capacity to identify and intervene in the case of every violation of the Environmental Protection Act's provisions.

With regard to group claims dealt with in the ordinary courts, we have found that group actions are the most suitable reform measure to improve access to justice for citizens in mass claim situations. We have drawn the same conclusion as regards group claims which may be the subject of actions for prohibitory injunctions under the Environmental Protection Act. Greater balance is thereby achieved between the parties, reduced costs, more comprehensive information for a decision etc. We therefore propose that it should be possible to commence individual group actions (class actions) and organizational actions for private claims under the Environmental Protection Act. However, we do not consider that there is any need for a public group action in the land court. To the extent that state or municipal authorities consider that there is reason to react in the interests of private individuals, this should be done within the framework of the administrative inspection and supervisory system. We would point out, however, that it may be appropriate to resolve the matter in a different way if a special Environmental Ombudsman is established.

The introduction of rules concerning group litigation is not sufficient to remedy the inadequate access to justice regarding issues under the Environmental Protection Act relating to the grant of permits and applicable conditions and standards. This is linked to the fact that prohibitory injunctions in a land court are processed in the same way as ordinary civil cases which are amenable to settlement by the parties. For instance, all relevant facts have to be introduced and alleged by the parties. As explained in more detail in 6.1.4, we are of the opinion that this principle, in association with general civil rights concerning freedom of contract, means that the plaintiff in an action for a prohibitory injunction may only plead inconvenience for himself and not complain about the environmental problems of others. However, if the grant of a permit is considered by the Franchise Board, the matter is not considered to be

one subject to settlement. This important difference applies even though the question relates to the same substantive question of permissibility in the Environmental Protection Act.

We have difficulty in conceiving any justification for the land courts and Franchise Board working on different procedural principles when considering the issue of permissibility. Equivalence, foreseeability and other implications associated with the principle of due process are not promoted by an application of the same substantive legal rules leading to different results depending on the applicable procedure. Considerations of principle and practicality suggest that one ought to exclude the power of settlement in actions for prohibitory injunctions. Consequently, we propose that a provision is introduced whereby the court has a duty to examine such cases unrestricted by the disposition principle, i.e. may take into account facts other than those adduced by the parties.

Damages under the Environmental Damages Act

Actions for damages to moveables shall be commenced in an ordinary court. Such a suit falls within the area of application for the general Act on Group Litigation proposed by us and will fulfil important functions there. The same need for effectiveness which underlies our proposals will, to that extent, also justify the introduction of a corresponding possibility to commence group actions in relation to damage to real property (land), in which event an action shall be commenced in a land court.

When a person wishes to commence an action for a prohibitory injunction under the Environment Protection Act, the application may also be accompanied by claims for economic compensation for the persons exposed to the environmental intrusion. Considerable advantages, not least in relation to procedural economy, may thereby be gained if such kinds of claims are dealt with simultaneously by a land court. If an action for compensation shall be brought before a land court, the court may join the cases under the provisions of Chapter 14 of the Code of judicial Procedure. However, in many cases a claim for damages under the Environmental Damages Act are brought in the ordinary courts. In order to utilize the advantages of a combined process in these situations, we propose that special rules are introduced permitting actions for compensation and applications for prohibitory injunctions to be dealt with together in a land court. It would be appropriate to introduce the provisions into the Environment Protection Act.

Group litigation in discrimination disputes under the Equal Opportunities Act

Our assessment that the introduction of opportunities for group litigation is the most suitable reform in order to remedy the inadequacies in the system for access to justice for claims which are common or similar for a large group of people also applies in relation to the issue of equality in working life. We are consequently of the view that a possibility should be introduced whereby group actions may be taken in respect of discrimination cases under the Equal Opportunities Act, particularly in relation to pay discrimination cases. We also suggest that a pluralistic solution is chosen here and that actions should be permitted by members of the group (class action), an organization (organizational action) or the Equal Opportunities Ombudsman (public action). By providing more persons or bodies with the opportunity of cooperating and of working together one considerably increases the prospect of discrimination decisions having an affect on working life.

Individual group action (class action)

As regards individual group action it is necessary to introduce a special provision in the Equal Opportunities Act which enables individual employees to institute proceedings on behalf of others concerning sanctions for unlawful discrimination. Cases including such claims should be dealt with under the Act on Litigation in Labour Disputes with the Act on Group Litigation proposed by us playing a subsidiary role.

Organizational Actions

The organizations on the labour market today have under Chapter 4 Section 5 of the Act on Litigation in Labour Disputes the right to conduct proceedings on behalf of their members. The provisions do not limit the organization's right of action to individual members. Organizations may, in theory, conduct proceedings under the paragraph for all members simultaneously. In our opinion the Act on Litigation in Labour Disputes already provides organizations with the opportunity of conducting proceedings concerning sanctions for unlawful sexual discrimination for a group of employees who are members of the organization. The requirements for individual identification should probably be placed higher in the Act on Litigation in Labour Disputes than under our proposals for an Act on Group Litigation. It should also be observed

here that the group must be limited to employees employed by the same employer and who are or have been members in the association. Group members are in this way easy to identify. The association may, even if the action relates to a very large group, simply name the persons for whom the action is brought by submitting a list from the register of members.

The purposes underlying the form of the organizational group action are of such a nature that strong arguments are required to introduce new rules for the process in respect of one or several target categories. We are of the opinion that there is at present no good reason to transfer organizational actions in disputes concerning discrimination from the Act on Litigation in Labour Disputes to a special act concerning group actions.

Public Group Actions

When assessing the need for public group actions generally we have concluded that the government should be empowered to determine the extent to which authorities shall be able to commence group actions. This may be done by instructions and other administrative legislation. As regards equality in working life, we consider that it is virtually obvious that such actions should be commenced by the Equal Opportunities Ombudsman.

A group action which the Equal Opportunities Ombudsman institutes shall be regulated in the same manner as public group actions generally. However, we consider that one ought not to deviate from the principle that the Equal Opportunities Ombudsman shall conduct proceedings before the Labour Court. This necessitates certain adjustments to the structure of the group action in relation to actions before ordinary courts, inter alia in relation to the change of group representative.

Implementation and Costs

By an Act on Group Litigation a new procedural form will be introduced into Swedish law. Those kinds of group actions, in the broader sense, which are currently found within, for example, market law and labour law, distinguish themselves in several important respects from the representative form of action proposed by us. Despite this the changes proposed by us do not represent a revolutionary deviation from the Code of Judicial Procedure. The fundamental structure and form of the procedure for litigation is the same irrespective of whether the action is

individual or for a group. The difference between an ordinary case in dispute under the Code of Judicial Procedure and a group litigation is hardly greater than that existing between an ordinary procedure and a labour, water rights or land dispute.

The reform of substantive legal rules sometimes calls for the elapse of a long period between the passing and entry into force of the Act. We are of the view that this is unnecessary regarding the introduction of rules for group litigation. Nor do we consider that there is any need of special transitional provisions.

We believe that the number of group action proceedings will be comparatively few, totalling on average about 20 to 30 per annum. But even if the number of group actions is rather low the proceedings will affect a large number of people. A group action may result in damages or other compensation for thousands of private persons and substitute a large number of individual proceedings. Further, access to effective sanction mechanisms will, in all probability, have a significant influence on the propensity of people to commit illegal acts and the consequential need for any legal measures. A few group actions will also therefore result in significant procedural economical and social economical savings. Simultaneously, group litigation will in many cases not be more extensive or expensive to process for the courts than ordinary cases.

A number of the cases will, however, relate to disputes which would otherwise not have been the subject of judicial examination. In other cases the group action will substitute a number of individual proceedings. The cost effects may, in aggregate, result in savings for the court's administration even after taking into account the special costs for notice to the members of the group and fees for the group representatives on the defendant side. Our view is that there is no need to increase the allocation of funds to the courts as a consequence of the introduction of new rules concerning group litigation. However, the allocation of funds to the Equal Opportunities Ombudsman ought to be increased within the framework of the general increase expected during forthcoming years.

One cost effect of an entirely different nature is that which follows from the fact that a group action may prove to be a more effective way of enforcing legally well founded claims than other forms of procedure. The group litigation therefore results in greater costs for the group's opponent than would otherwise have been the case had the members not enforced the claim. However, one can hardly refrain from introducing procedural reforms because they are a more effective means of realizing substantive legal rights. Compared with reform measures aimed at facilitating the institution of individual proceedings, the group action is preferable as regards costs for both the group's opponent and society.

Proposals for Continued Review

Public interests

Many interests protected by the legal system are commonly called public interests. This is an expression for cases and principles which are embraced by all or large group of people. The interests which are linked to the legal rules intend to protect society, the public or groups and not to establish rights for the individual citizen. Claims deriving from these rules are normally collective and diffuse.

A citizen possessing a sense of responsibility may sometimes want and have the inclination or need to respond to encroachments of these public interests. An aware and well informed consumer desires to prevent an advertisement campaign which contains untruthful information. An active environmentalist desires to obtain a reduction of a discharge threatening fauna and flora of a lake or the biological diversity of nature. Members of a local village community may wish to challenge deficiencies of the municipal measures to conserve buildings of cultural importance.

At present there are great obstacles to such citizens obtaining access to appropriate sanction mechanisms. Private individuals sometimes completely lack the possibility of suing. In other cases it is required by the court that the person in question has a personal interest in the matter. He must be affected in a certain qualified manner.

Yet at the same time there are significant inadequacies in the capacity of the administrative organs to respond and protect public interests. The resources of the authorities, both as regards personnel and finance, are limited and are not sufficient to completely satisfy their functions. Further, it is sometimes the case that it is state or municipal operations which are the source of the discharge. One should not ignore the risk that the personnel of the authority after some years may be affected by the values which dominate those who are subject to control. Lobbying activities, personnel transfers etc. have, in the long term, an influence on how the authorities perform their functions and make it more difficult to combine functions of advice, information and coordination with functions of supervision and intervention.

These, and other reasons, suggest that one ought to revise the fundamental view that the state and municipalities alone should be the primary guardian of common nature conservation issues and view the issue in a broader perspective. The public authorities and the private individual and their authorities both have, for themselves and in joint cooperation, an important function to play if the objectives underlying legal rules to be realized. It is therefore of importance that those with

the energy, courage and will to react are afforded the procedural freedom to ensure that claims which are collective and diffuse are enforced.

The capacity of the ordinary courts in relation to the examination of actions concerning public interests is limited. Having regard to this the right of appeal against an administrative decision is a particularly valuable legal measure for the control by the public of state and municipal administrative operations. Private persons and organizations have, however, limited opportunities to appeal to protect public interests.

A reform of the law on appeals involves interference with a fundamental principle of administrative law which is well established in Swedish legal tradition and legal practice. The law relating to appeals does not only affect procedural questions but may also be of importance to the substantive law, as for example where it relates to principles within the law of torts calling for the existence of an interest worthy of legal protection. One must consequently carefully consider all the consequences of changing these fundamental principles.

These factors mean that we have limited our views concerning standing in public interest litigation to the field of environmental law. We would, however, point out that in our opinion there is a corresponding need for reform within other areas of law such as within the fields of social insurance law and revenue law. In our opinion there is also a need to investigate whether it is possible to extend the possibilities of individuals to react in the field of criminal procedures. We consequently think it is unfortunate that in the case of offences such as racial agitation it is considered that there is not any injured party. Another area where reform measures may be called for is ethnic discrimination. There is good reason to consider whether the Ethnic Discrimination Ombudsman should be given power to institute proceedings corresponding to that proposed by us for the Equal Opportunities Ombudsman. However, the time available to us has not permitted further investigation of this question.

Group actions in criminal cases

The Act on Group Litigation in general courts proposed to be introduced by us shall only deal with actions under the rules of the Code of Judicial Procedure relating to civil disputes. Thus it will not be possible under the Act to join a group action concerning private claims under civil law with a prosecution for crime. However, we wish to point out that such a possibility may provide substantial procedural economical advantages,

improve the injured party's prospects of obtaining compensation and aid rules on torts in the fulfilment of their function.

In our opinion, it is not necessary to introduce any extensive legal technical measures in order to develop the prosecutor's action on behalf of injured parties into a pure public group action. One may create a fully functional system by simply making certain of our proposals for the Act on Group Litigation applicable when the prosecutor pursues actions for private claims on behalf of a group of injured parties.

The calculation and distribution of damages

The system of group litigation does not demand the destruction of fundamental principles of law of torts and damages. On the other hand, one cannot ignore the fact that provisions based on an individual calculation of damages and other compensation may make group litigation difficult, if not impossible, to implement in some situations. This is fully acceptable as long as the injured parties have a possibility to litigate on their own. However, this is not always the case. Particularly in the case of claims which are of little economic value, individuals do not have any real means to obtain an effective access to justice.

An observation which often reoccurs when one studies mass encroachment of rights which are not combated by effective sanctions is that the need for prevention is more prominent than the need to afford the injured party compensation. There are consequently good grounds for questioning whether a form of representative group action combined with amendments to the basis for calculation may appear to be a more suitable reform measure than to promote means to enable each individual to protect his rights by going to court or by other means. There are many indications that the latter alternative would be more costly and less effective.

On this basis, our report finally reviews new and simplified principles for the calculation and distribution of damages. We again do not present any proposals for immediate legislation in that connection.

Förslag till lagtext

1 Förslag till Lag om grupprättegång

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

Definitioner

1 § Med *grupptalan* menas i denna lag en talan som någon för som kärande eller svarande för flera personer med rättsverkningar för dem, trots att de inte är parter i målet. Grupptalan kan väckas som *enskild grupptalan*, *offentlig grupptalan* eller *organisationstalan*.

En rättegång där grupptalan förs kallas *grupprättegång*.

Med *gruppen* menas i denna lag de personer vars anspråk omfattas av en grupptalan.

Tillämpningsområde

2 § En grupprättegång enligt denna lag får avse anspråk som kan tas upp av allmän domstol enligt reglerna i rättegångsbalken om tvistemål.

Det finns särskilda bestämmelser om grupprättegång i arbetstvister och i fastighetsmål.

Rättegångsbalkens tillämplighet

3 § Bestämmelserna i rättegångsbalken om tvistemål gäller i en grupprättegång, om inte annat sägs i denna lag.

En gruppmedlem skall likställas med part vid tillämpning av 5 kap. 6 §, 6 kap. 2 och 9 §§, 9 kap. 1 och 3 §§, 12 kap. 4 §, 13 kap. 1, 2 och 6 §§, 14 kap. 1 - 7 a §§, 35 kap. 4 §, 36 kap. 1 och 3 §§, 37 kap. 1 - 3 §§, 38 kap. 2 och 3 §§ samt 7 § första stycket, 40 kap. 2 §, 42

kap. 8 § första stycket fjärde meningen och 12 § första stycket andra meningen, 43 kap. 6 §, 44 kap. 10 § andra stycket, 49 kap. 2 och 12 §§, 54 kap. 2 § och 11 § tredje stycket andra punkten och 59 kap. 1 § andra punkten rättegångsbalken.

Rättens sammansättning

4 § Tingsrätten får även i andra fall än som avses i 1 kap. 3 c § rättegångsbalken ha den sammansättning som är föreskriven för huvudförhandling när bevis tas upp utom huvudförhandling och när en fråga enligt 64 § prövas, om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet.

Bestämmelserna i 1 kap. 3 d § rättegångsbalken gäller inte i en grupp-rättegång.

Förutsättningar för en grupp-rättegång

Talerätt

5 § Enskild grupptalan för en grupp får inledas av en medlem i gruppen.

Talan mot en grupp får inledas av den som kan vara kärende i en rättegång mot var och en av gruppmedlemmarna.

6 § Organisationstalan får väckas av

1. en sammanslutning av konsumenter eller löntagare i tvister mellan konsumenter och en näringsidkare rörande någon vara, tjänst eller annan nytthet som näringsidkaren i sin yrkesmässiga verksamhet erbjuder konsumenter för huvudsakligen enskilt bruk, och

2. en ideell förening som har till ändamål att tillvarataga naturskydds- och miljöskyddsintressen eller en sammanslutning av yrkesverksamma inom fiske-, jordbruks-, ren- och skogsbruksnäringen, i tvister om ersättning för miljöskada.

Det som sägs i första stycket gäller också en sammanslutning av sådana organisationer som nämns där.

En organisationstalan får omfatta även en annan tvist än som sägs i första stycket, om det har betydande fördelar med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter att tvisterna handläggs gemensamt.

7 § För att få väcka organisationstalan enligt 6 § skall sammanslutningen eller, i fråga om en sammanslutning av organisationer, merparten av de

organisationer som ingår i sammanslutningen ha bedrivit verksamhet under minst tre år och ha lägst 1 000 medlemmar.

Rätten får medge en sammanslutning som inte uppfyller förutsättningarna enligt första stycket att väcka organisationstalan, om det finns särskilda skäl med hänsyn till sammanslutningens lokala förankring eller tidigare verksamhet eller till något annat förhållande.

8 § Offentlig gruppstalan får väckas av en myndighet som regeringen bestämmer eller av en kommun.

9 § En ändring i de förhållanden som medför att kändanden har talerätt enligt 5-8 §§ innebär inte att talerätten upphör, om ändringen har inträffat efter det att rätten har förordnat någon att vara gruppföreträdare i målet.

Särskilda processförutsättningar

10 § En talan för eller mot en grupp skall på kändandens yrkande tas upp till handläggning enligt denna lag, om

1. gruppen är lämpligt bestämd med hänsyn till omständigheterna i målet,

2. talan grundas på en eller flera omständigheter som är gemensamma eller likartade för gruppmedlemmarnas anspråk,

3. merparten av de anspråk som talan avser inte lika väl kan göras gällande genom talan av eller mot gruppmedlemmarna enskilt,

4. målet kan handläggas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och

5. en grupprättegång i övrigt inte bedöms olämplig.

En talan för eller mot en grupp får tas upp till prövning även om det framställs yrkanden som hänför sig till endast vissa gruppmedlemmar.

11 § Att tiden för fullgörande har inträtt hindrar inte att det förs talan enligt denna lag om fastställelse enligt 13 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken.

Inledande av en grupprättegång

Forum

12 § Talan för eller mot en grupp får väckas vid en domstol som är behörig att ta upp en tvist rörande något av de anspråk som talan avser. Domstolen är dock inte behörig att pröva en tvist i strid mot 10 kap.

17 § rättegångsbalken eller, om det görs invändning i rätt tid, i strid mot ett skiljeavtal eller ett avtal som avses i 10 kap. 16 § rättegångsbalken.

13 § Vid grupptalan på svarandesidan skall domstolen, om det inte är obehövt, fastställa en tid inom vilken en gruppmedlem får framställa invändning om att rätten inte är behörig att ta upp målet i den del som rör honom. Om gruppmedlemmen på grund av laga förfall inte kunnat framställa invändningen i rätt tid, skall han framställa den snarast möjligt efter det att förfallet upphörde.

En invändning som inte framställs inom föreskriven tid tas inte upp till prövning.

Har medlemmen gjort invändning i rätt tid, skall rätten snarast möjligt meddela särskilt beslut i anledning av invändningen.

Byte av taleform

14 § Den som är käreande i en rättegång kan hos rätten skriftligen ansöka om att målet skall utvidgas till en grupprättegång. Ansökningen skall delges svaranden för yttrande.

Om rätten beslutar att målet skall handläggas som en grupprättegång, skall rätten vidta de åtgärder som behövs för att förbereda målet till huvudförhandling.

Pågående rättegångar

15 § En talan för eller mot en grupp får tas upp till prövning även om det pågår en rättegång i annan ordning om en fråga som omfattas av talan för eller mot gruppen.

I sådant fall skall det tidigare väckta målet avskrivas med förklaring att talan omfattas av grupptalan, om detta har fördelar för handläggningen och kan ske utan väsentlig olägenhet för en part eller någon annan. Har en part rätt enligt 21 § att träda ur gruppen kräver åtgärden partens medgivande. Avskrivs målet, skall beslut som rätten har fattat i målet fortsätta att gälla i grupprättegången, om inte rätten bestämmer annat.

Om talan har väckts vid olika domstolar, gäller andra stycket endast om målen har förenats vid en domstol.

Ansökningens innehåll

16 § En ansökan om stämning skall utöver det som sägs i 42 kap. 2 § rättegångsbalken innehålla uppgift om

1. den grupp som talan avser,
2. de omständigheter som är gemensamma eller likartade för gruppmedlemmarnas anspråk och de för kändan kända förhållanden som har betydelse för prövningen av endast vissa gruppmedlemmars anspråk,
3. för kändan kända pågående rättegångar mellan gruppmedlemmar och gruppens motpart rörande anspråk som omfattas av talan och
4. omständigheter i övrigt som har betydelse för frågan om talan får tas upp till handläggning enligt denna lag.

Kändan skall i ansökningen ange namn och adress på samtliga gruppmedlemmar, om uppgifterna behövs för målets handläggning. I den mån uppgifterna inte är tillgängliga för kändan utan särskild utredning skall han i stället upplysa om det.

Bestämmelserna i denna paragraf och i 42 kap. 2 - 4 §§ rättegångsbalken om stämningsansökan skall tillämpas också på en ansökan enligt 14 §.

Gruppföreträdare

17 § Avvisas inte en ansökan om att få inleda en grupprättegång, skall rätten utse någon att som part föra gruppens talan i målet (*grupp-företrädare*). Till gruppföreträdare skall utses någon som med hänsyn till sitt intresse i saken och sina förutsättningar i ekonomiska och andra hänseenden bedöms lämplig att ta till vara gruppmedlemmarnas rätt i målet.

Endast den som har väckt talan eller gjort en ansökan enligt 14 § får utses till företrädare för en grupp på kändansidan. Har flera väckt talan eller gjort ansökan, skall rätten förordna någon av dem att föra talan som part. Finns det ingen som är lämplig att företräda gruppen, skall rätten avvisa talan.

Till företrädare för en grupp på svarandesidan skall rätten utse en lämplig gruppmedlem eller, om det inte är möjligt, någon annan lämplig person. Gruppmedlemmarna skall lämnas tillfälle att yttra sig innan rätten fattar beslut. Endast den som samtycker får utses till grupp-företrädare.

18 § Gruppföreträdaren skall ta till vara gruppmedlemmarnas intressen på ett ändamålsenligt sätt. Han skall på en gruppmedlems begäran lämna upplysningar om förhållanden som har betydelse för medlemmens rätt.

I viktiga frågor skall gruppföreträdaren ge gruppmedlemmarna tillfälle att yttra sig, om det kan ske utan större olägenhet.

Ombud

19 § Enskild grupptalan, organisationstalan och grupptalan på svarandesidan skall föras genom ombud som är advokat. Om det föreligger särskilda skäl, får rätten medge att talan förs utan ombud eller genom ombud som inte är advokat.

20 § En fullmakt som avser rättegång i allmänhet ger inte ombudet behörighet att väcka talan för eller mot en grupp eller att ta emot stämning i en grupprättegång.

Utträde ur gruppen

21 § En medlem i en grupp på kändandesidan kan genom en anmälan till domstolen träda ur gruppen. Anmälan skall göras skriftligen inom en tid som rätten bestämmer. Om en gruppmedlem har medgett att ett mål avskrivs enligt 15 §, har han inte rätt att träda ur gruppen.

Vid grupptalan på svarandesidan skall rätten bestämma en tid för utträde enligt 22 §.

22 § En gruppmedlem skall anses ha trätt ur gruppen, om det vid utgången av den tid som rätten har bestämt enligt 21 § pågår rättegång mellan honom och gruppens motpart angående en fråga som är föremål för grupprättegången.

Underrättelse till medlemmarna om att en grupprättegång har inletts

23 § Avvisas inte kändandens ansökan om att inleda en grupprättegång, skall domstolen underrätta gruppmedlemmarna om rättegången, om det inte är uppenbart obehövligt. Underrättelsen skall ske genom delgivning.

Underrättelsen skall innehålla

1. en kortfattad redogörelse för ansökningsenheten,
2. upplysningar om grupprättegången som handläggningsform, om medlemmarnas möjligheter att själva delta i rättegången, om domens rättsverkan och om vad som gäller i fråga om rättegångskostnader,
3. uppgift om gruppföreträdarens och ombudets namn och adress,
4. besked om tiden för utträde enligt 21 §,

5. besked om tiden för att framställa invändning enligt 13 § och
6. uppgift om andra förhållanden som har betydelse för gruppmedlemmarnas rätt.

En underrättelse till medlemmarna i en svarandegrupp är att anse som stämning enligt rättegångsbalken. Vid delgivning av en sådan underrättelse gäller inte 33 kap. 6 § rättegångsbalken.

Den fortsatta rättegången

Överflyttning av mål

24 § Högsta domstolen får på framställning från en part eller en tingsrätt som handlägger en grupprättegång besluta att målet skall överlämnas till en annan behörig tingsrätt, om detta är bäst med hänsyn till handläggningen och övriga omständigheter.

Beslut som rätten har fattat i målet före överlämnandet skall fortsätta att gälla, om inte den domstol dit målet har överlämnats bestämmer annat.

Gruppmedlemmarna skall underrättas om att ett mål har överflyttats till en annan tingsrätt, om detta inte är obehövt.

Utvidgning av talan

25 § Käranden får muntligen inför rätten eller skriftligen utvidga talan till att omfatta andra käromål än dem som talan redan avser, om det är lämpligt med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter.

Överlåtelse av tvisteföremålet

26 § Om gruppföreträdaren överlåter det som tvisten angår till någon annan, har denne rätt att intervensera i rättegången som gruppmedlem. Sker överlåtelsen på svarandens sida, får en sådan intervention ske endast om käranden samtycker till det. Oavsett på vilken sida överlåtelsen sker, är förvärvaren skyldig att på motpartens yrkande träda in som medlem i gruppen.

Om en gruppmedlem överlåter det som tvisten angår, skall 13 kap. 7 § rättegångsbalken tillämpas på förvärvarens rätt och skyldighet att träda in som medlem i gruppen.

Intervention

27 § Rätten kan besluta över en gruppmedlems ansökan om intervention utan att först höra parterna.

28 § En rättegångshandling som en gruppmedlem företar i egenskap av intervenient gäller även om den strider mot gruppföreträdarens handlingar.

Individuella förhållanden

29 § Rätten får anmoda en gruppmedlem att intervensera i rättegången, om en intervention är nödvändig för handläggningen av en viss fråga eller del av saken. En sådan anmodan skall delges medlemmen.

30 § Rätten får förordna någon att som part (*särskild gruppföreträdare*) föra grupp-talan i en viss fråga eller del av saken som gäller endast vissa gruppmedlemmars rätt, om det är nödvändigt för en ändamålsenlig handläggning.

Till särskild gruppföreträdare skall utses en gruppmedlem eller, om det inte är möjligt, någon annan lämplig person. Parterna och berörda gruppmedlemmar skall ges tillfälle att yttra sig innan rätten fattar beslut, om detta inte är uppenbart obehövt. I beslutet skall anges den del av gruppen och den fråga eller del av saken som förordnandet avser.

31 § Om gruppföreträdaren och den särskilda gruppföreträdaren företar motstridiga rättegångshandlingar, gäller den förstnämnda gruppföreträdarens handlingar, om dessa har omedelbar betydelse för utgången av talan också i andra delar än som omfattas av den särskilda grupp-företrädarens förordnande. I annat fall gäller 14 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken.

32 § Bestämmelserna i denna lag om gruppföreträdare gäller också en särskild gruppföreträdare.

Byte av gruppföreträdare

33 § En gruppföreträdare skall entledigas, om han visat oskicklighet eller om han av något annat skäl är olämplig att ta till vara gruppmedlemmarnas rätt i målet. Domstolen skall i sådant fall utse någon annan

till gruppföreträdare. Till ny gruppföreträdare på kändesidan får rätten utse endast den som har talerätt enligt 5 - 8 §§.

Om en ny gruppföreträdare inte kan utses enligt första stycket, skall grupptalan avvisas.

34 § I annat fall än som avses i 33 § får en gruppföreträdare bytas ut endast om det föreligger särskilda skäl. Till ny gruppföreträdare på kändesidan får utses endast den som har talerätt enligt 5 - 8 §§.

35 § Om motparten till en grupp på kändesidan har överklagat ett avgörande och det till ny gruppföreträdare inte kan utses någon som har talerätt enligt 5 - 8 §§, får rätten förordna någon annan lämplig person.

36 § Innan rätten fattar beslut om byte av gruppföreträdare bör grupp-
företrädaren och gruppmedlemmarna lämnas tillfälle att yttra sig. Gruppmedlemmarna skall underrättas om den nya gruppföreträdarens namn och adress, om detta inte är obehövligt.

37 § En ny gruppföreträdare övertar den tidigare gruppföreträdarens talan i målet så som denna är vid hans inträde i rättegången.

Kvarstad m.m.

38 § Beviljar rätten en åtgärd enligt 15 kap. rättegångsbalken, skall gruppmedlemmarna underrättas, om detta inte är obehövligt.

39 § Att det i en särskild rättegång mellan en gruppmedlem och gruppens motpart har beslutats om en åtgärd enligt 15 kap. rättegångsbalken medför inte att medlemmen är part i grupprättegången.

Avbrytande av grupprättegången

40 § Finner rätten, efter det att en gruppföreträdare har förordnats, att talan för eller mot en grupp skall avvisas, skall rätten meddela ett särskilt beslut om att avbryta grupprättegången och lämna parterna och gruppmedlemmarna tillfälle att yttra sig, om detta inte är uppenbart obehövligt.

Rätten får bestämma en tid inom vilken en gruppmedlem kan skriftligen anmäla till domstolen att han vill inträda som part och föra talan angående sin rätt. Rätten får på motsvarande sätt lämna en kändes

som för talan mot en grupp möjlighet att i stället föra talan mot en eller flera av gruppmedlemmarna.

41 § Vill en gruppmedlem inträda som part eller vill käranden föra talan mot en enskild gruppmedlem, skall rätten avskilja käromålet och besluta om den fortsatta handläggningen. Rätten får besluta att talan skall handläggas med tillämpning av 1 kap. 3 d § rättegångsbalken.

Rätten kan flytta över ett avskilt mål till en annan behörig domstol, om detta är bäst med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter. Rätten skall särskilt beakta de besvär som uppkommer för svaranden om målet handläggs vid en domstol där han inte hade varit skyldig att svara, om käranden i stället väckt ny talan.

42 § Finner rätten, efter det att en gruppföreträdare har förordnats, att talan skall avvisas såvitt avser något eller några av käromålen, skall 40 och 41 §§ tillämpas.

Återkallelse

43 § Återkallar käranden talan för en grupp eller en gruppmedlem inom tiden för utträde enligt 21 §, skall domstolen avskriva målet.

Sker återkallelsen senare, tillämpas 40 och 41 §§. I sådant fall har svaranden rätt att få målet prövat trots kärandens återkallelse.

44 § Återkallar käranden helt eller delvis sin talan mot en grupp, skall berörda medlemmar underrättas, om detta inte är uppenbart obehövligt. Underrättelsen skall innehålla upplysningar om återkallelsens betydelse. Vidare skall det i underrättelsen anges en tid inom vilken en gruppmedlem skriftligen får anmäla till domstolen att han vill inträda som part och begära att talan mot honom prövas utan hinder av återkallelsen. Om en sådan begäran görs, får rätten besluta om målets fortsatta handläggning enligt 41 §.

Parts utevaro m.m.

45 § Skall ett mål avskrivas på grund av en parts utevaro, tillämpas 40 och 41 §§.

46 § Rätten får företa ett mål till förhandling enligt 44 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken på yrkande av gruppens motpart bara om det är lämpligt med hänsyn till tvistens art och omständigheterna i övrigt.

47 § Kallelser till parter och gruppmedlemmar skall innehålla en upplysning om bestämmelserna i 45 och 46 §§.

48 § Om resning har beviljats och gruppföreträdaren uteblir när målet tas upp på nytt vid en förhandling, tillämpas 40 och 41 §§.

Förlikning

49 § En förlikning som gruppföreträdaren ingår för en grupps räkning gäller, om rätten stadfäster den genom dom. Gruppmedlemmarna skall ges tillfälle att yttra sig, om detta inte är uppenbart obehövligt.

Om uppskov med prövningen av en viss fråga

50 § Om det är lämpligt med hänsyn till utredningen, får rätten i samband med dom uppskjuta avgörandet av en viss fråga.

Käranden eller en medlem i en grupp på kärandesidan kan inom en av rätten bestämd tid begära att den uppskjutna frågan skall prövas. I sådant fall gäller 41 §. Görs ingen begäran, skall käromålet ogillas, om det inte är uppenbart att käromålet är grundat.

Avgörandets innehåll

51 § I domen skall anges den grupp som domen avser och de medlemmar som har trätt ur gruppen. Detta gäller också ett slutligt beslut, om frågans beskaffenhet fordrar det.

I en dom enligt 50 § skall anges den tid inom vilken käranden eller en gruppmedlem skall begära prövning av den uppskjutna frågan och verkan av att en sådan begäran inte framställs.

Underrättelse om avgörandet

52 § När ett mål har avgjorts genom en dom eller ett slutligt beslut, skall gruppmedlemmarna snarast underrättas om utgången i målet. Underrättelsen skall innehålla upplysningar om hur man överklagar eller ansöker om återvinning.

Rättskraft

53 § Rättens avgöranden i en gruppättegång har rättskraft i samma mån som om gruppmedlemmarna hade varit parter i målet.

Rättegångskostnader

Gruppföreträdarens rätt till ersättning och ansvar för rättegångskostnader

54 § En gruppföreträdare på svarandesidan som inte är medlem i gruppen är inte skyldig att betala ersättning för rättegångskostnader i andra fall än som avses i 18 kap. 3 § första stycket och 6 § rättegångsbalken.

Detsamma gäller en gruppföreträdare som har förordnats enligt 35 §. Den som tidigare har fört talan för gruppen skall då svara såsom part för rättegångskostnader i det överklagade målet. Han skall också ersätta staten kostnader enligt 56 §, i den mån dessa inte ersätts av klaganden eller någon annan.

55 § Om det har skett ett byte av gruppföreträdare, svarar gruppföreträdarna solidariskt för rättegångskostnader som har uppkommit före bytet. För kostnader som har uppkommit efter bytet, svarar den nya gruppföreträdaren ensam. Detta gäller inte, om annat följer av 54 §.

Har ett byte av gruppföreträdare skett i samband med ett överklagande eller därefter, svarar den nya gruppföreträdaren inte för rättegångskostnader som har uppkommit i lägre rätt.

56 § En gruppföreträdare på svarandesidan som inte är medlem i gruppen har rätt till ersättning av allmänna medel för skäligt arvode och kostnader som talans utförande har krävt. Arvodets skälighet skall bedömas med särskild hänsyn till tvistefrågornas art och omfattning samt den omsorg och skicklighet som gruppföreträdaren har visat i målet.

Första stycket gäller också en gruppföreträdare som har utsetts enligt 35 §.

Rätten får besluta om förskott på ersättningen, om gruppföreträdaren har lagt ned omfattande arbete på uppdraget, om rättegången beräknas pågå lång tid eller om ett förskott annars är motiverat.

57 § Staten har samma rätt till ersättning för kostnader enligt 56 § som gruppföreträdaren har att få sina rättegångskostnader ersatta.

Rätten skall utan yrkande meddela beslut om ersättningsskyldighet enligt första stycket.

Kostnadsansvaret för gruppmedlemmar på kärandesidan

58 § Om en gruppmedlem har inträtt som part i rättegången i samband med ett överklagande eller därefter, svarar han endast för kostnader som har uppkommit i det överklagade målet.

59 § En gruppmedlem som inte är part i rättegången skall ersätta de kostnader som

1. han har vållat genom någon åtgärd som avses i 18 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken eller genom sådan vårdslöshet eller försummelse som sägs i 6 § samma kapitel,
2. har uppstått för staten med anledning av att gruppmedlemmen har hämtats till rätten, och
3. har uppkommit i ett mål som har avskrivits enligt 15 § andra stycket.

I fall som avses i första stycket 3 svarar gruppmedlemmen solidariskt med gruppföreträdaren.

60 § Har svaranden ålagts att ersätta en gruppföreträdare på kärandesidan dennes rättegångskostnader, men kan svaranden inte betala, får rätten, på yrkande av gruppföreträdaren, besluta att kostnaderna skall fördelas mellan samtliga gruppmedlemmar. Medlemmarna är inte skyldiga att betala mer än vad som har kommit dem till godo genom rättegången. En medlem ansvarar inte heller för mer än den del av kostnaderna som belöper på honom.

Första stycket gäller också rättegångskostnader som gruppföreträdaren inte kan få ersätta av svaranden enligt 67 §.

Kostnadsansvaret för gruppmedlemmar på svarandesidan

61 § En gruppmedlem är skyldig att ersätta rättegångskostnader som om han är part i målet.

Gruppmedlemmarna skall ersätta staten kostnader enligt 56 §, i den mån dessa inte ersätts av käranden eller någon annan. En medlem ansvarar dock inte för mer än den del av kostnaderna som belöper på honom.

Är gruppföreträdaren medlem i gruppen, skall, på yrkande av gruppföreträdaren, hans rättegångskostnader fördelas mellan samtliga gruppmedlemmar enligt vad som sägs i 18 kap. 8, 9 och 11 §§ rätte-

gångsbalken, i den mån kostnaderna inte ersätts av käranden eller någon annan.

62 § Om en gruppmedlem inte kan göras ersättningskyldig enligt 61 §, skall käranden i motsvarande mån svara för sina egna och motpartens kostnader oavsett utgången i målet. Detta gäller dock inte om något annat följer av 18 kap. 3 § första stycket eller 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Avskilda käromål

63 § Om ett käromål har avskilts för handläggning i annan ordning, svarar gruppföreträdaren och gruppmedlemmen solidariskt för de rättegångskostnader som har uppkommit dessförinnan. För kostnader som har uppkommit därefter svarar gruppmedlemmen ensam.

Har gruppföreträdaren eller gruppmedlemmen orsakat rättegångskostnader genom vårdslöshet eller försummelse, skall han ensam svara för dessa kostnader.

Riskavtal

64 § Den som vill föra talan för en grupp får ingå avtal med en advokat om att arvode till advokaten skall bestämmas med hänsyn till i vilken mån gruppmedlemmarnas anspråk tillgodoses (*riskavtal*). I riskavtalet skall anges på vilket sätt arvodet skall avvika från ett normalarvode, om gruppmedlemmarnas anspråk bifalls eller ogillas helt. Avtalet skall vara skriftligt och ha godkänts av en domstol eller Rättshjälpsmyndigheten för att kunna åberopas mot gruppmedlemmarna.

Ett riskavtal får godkännas endast om avtalet är skäligt med hänsyn till sakens beskaffenhet.

65 § Frågan om godkännande av ett riskavtal prövas i en pågående grupprättegång av domstolen på yrkande av gruppföreträdaren. Är den rättsliga angelägenhet som riskavtalet omfattar inte anhängig vid domstol, får den som vill föra talan för en grupp begära att frågan om godkännande prövas av en domstol som är behörig att pröva en tvist i ärendet eller, om han har beviljats rättshjälp, av Rättshjälpsmyndigheten. Frågan behandlas i domstol enligt samma bestämmelser som när en sådan fråga uppkommer i en rättegång.

Ett godkännande enligt första stycket upphör att gälla, om en grupprättegång inte har inletts inom sex månader från godkännandet.

Om det finns särskilda skäl, får den myndighet som har godkänt avtalet förlänga tiden efter vad som är rimligt.

○ Ett beslut av Rättshjälpsmyndigheten skall ifråga om överklagande anses som ett beslut av en tingsrätt.

66 § Arvodet enligt ett riskavtal som har ingåtts enligt 64 § skall vara skäligt. Vid bedömningen skall rätten särskilt beakta uppdragets art och omfattning, den skicklighet och den omsorg som uppdraget har utförts med, den tid som har lagts ned på uppdraget, tvisteföremålets värde och den ekonomiska risk som avtalet har inneburit för ombudet och huvudmannen. Arvodet får inte fastställas till ett högre eller lägre belopp än som avtalet anger.

67 § Vid prövning av vad som är ersättningsgill rättegångskostnad enligt 18 kap. 8 § rättegångsbalken skall hänsyn inte tas till sådana merkostnader som har uppkommit på grund av ett riskavtal.

Rättens prövningskyldighet

68 § Rätten skall självant pröva frågor som avses i 54 - 67 §§, om inte annat framgår av dessa bestämmelser eller en sådan prövning är obehövlig med hänsyn till omständigheterna i målet.

Behörig domstol

69 § En tvist om arvode till ombud enligt 66 § skall väckas vid den domstol som först har dömt i målet. Om den rättsliga angelägenhet som riskavtalet angår avslutats utan att talan har väckts vid domstol, skall tvisten väckas vid den domstol som har godkänt avtalet eller, om avtalet inte har godkänts av domstol, vid en domstol som kunnat pröva frågan om avtalets godkännande.

Överklagande

Avgöranden som går att överklaga m.m.

70 § Ett avtal att inte överklaga en dom som en gruppföreträdare ingår för gruppens räkning är ogiltigt. Detsamma gäller en motsvarande utfästelse enligt 49 kap. 2 § andra stycket eller 54 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken.

71 § När avgörandet av en viss fråga har uppskjutits enligt 50 §, skall rätten bestämma om domen i den del där avgörandet inte är slutligt skall få överklagas särskilt eller bara i samband med att rättens slutliga avgörande överklagas.

En sådan del av domen får dock alltid överklagas i samband med att domen i någon annan del överklagas för eller mot en grupp.

Om en sådan del av domen där avgörandet inte är slutligt överklagas särskilt, får rätten bestämma att målet i övrigt skall vila till dess att domen har vunnit laga kraft.

72 § Tingsrättens beslut i anledning av en återkallelse av talan för en gruppmedlem får inte överklagas, om återkallelsen har skett inom tiden för utträde enligt 21 §.

73 § Om en tingsrätt i ett beslut under rättegången har utsett någon annan till gruppföreträdare eller särskild gruppföreträdare än den som en gruppmedlem har föreslagit, tillämpas i fråga om överklagande 49 kap. 4 § och 11 § första stycket rättegångsbalken.

74 § En tingsrätts beslut under rättegång enligt denna lag får överklagas särskilt, om tingsrätten i beslutet har

1. avslagit karendens begäran att få föra enskild grupptalan eller organisationstalan utan ombud eller genom ombud som inte är advokat,
2. lämnat en anmälan om utträde ur gruppen utan avseende,
3. prövat en fråga enligt 26 § om inträde som medlem i gruppen,
4. prövat en fråga om godkännande av ett riskavtal enligt 64 § eller
5. förklarat att en grupprättegång skall avbrytas.

Den som vill överklaga ett beslut som avses i första stycket skall först anmäla missnöje. Anmälan skall göras genast, om beslutet har meddelats vid ett sammanträde, och annars inom en vecka från den dag då klaganden fick del av beslutet. Den som försummar detta har inte längre rätt att överklaga beslutet. Anmäler någon missnöje gäller 49 kap. 11 § andra stycket rättegångsbalken.

75 § Det som sägs i 73 och 74 §§ gäller också vid överklagande av en hovrätts beslut som inte är slutligt i frågor som avses i de nämnda paragraferna och som har uppkommit i hovrätten. Detsamma gäller till hovrätten överklagade frågor som avses i 74 §.

76 § En missnöjesanmälan av en gruppmedlem som inte är part i rättegången skall göras senast en vecka från dagen för beslutet, om beslutet har meddelats vid ett sammanträde till vilket medlemmen inte har kallats och inte heller ändå har inställt sig. Detsamma gäller om

beslutet inte har meddelats vid ett sammanträde och inte skall delges medlemmen.

77 § Överklagas en dom för eller mot en grupp, får en gruppmedlem överklaga ett beslut som rör honom och som annars inte får överklagas särskilt.

Prövningstillstånd i hovrätten

78 § När en tingsrätts dom eller beslut överklagas för en grupp skall det värde som avses i 49 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken gälla hela gruppen.

79 § Överklagas en tingsrätts dom eller beslut för en grupp, får prövningstillstånd begränsas till att gälla käromål som avser gruppmedlemmar som har förklarat sig vilja inträda som parter i rättegången.

Rätt att överklaga

80 § En gruppföreträdare får överklaga en tingsrätts eller en hovrätts dom för en grupp. Om gruppföreträdaren inte överklagar, får domen överklagas av en medlem i den grupp som överklagandet avser.

En gruppföreträdare får överklaga en tingsrätts eller en hovrätts beslut för en grupp. Om gruppföreträdaren inte överklagar, får beslutet överklagas av en medlem i den grupp som överklagandet avser, om rätten i beslutet har förklarat att grupprättegången skall avbrytas, ogillat medlemmens yrkande att avvisa ett ombud, till gruppföreträdare eller särskild gruppföreträdare utsett någon annan än medlemmen föreslagit eller godkänt ett riskavtal enligt 64 §.

Avvisas en medlems överklagande för en grupp och har ingen annan överklagat avgörandet för gruppen, skall medlemmen anses ha överklagat för egen del.

81 § Om ett avgörande inte överklagas enligt 80 §, får en gruppmedlem överklaga detta, såvitt angår hans rätt.

82 § Domstolen skall underrätta gruppföreträdaren om ett överklagande som en gruppmedlem gör enligt 80 eller 81 §, om detta inte är obehövt.

Klagotid

83 § En gruppmedlem har rätt att överklaga ett avgörande inom en vecka från den dag då gruppföreträdarens klagotid gick ut.

Om en gruppmedlem har överklagat tingsrättens dom, har motparten rätt enligt 50 kap. 2 § rättegångsbalken att överklaga domen inom en vecka från den dag då medlemmens klagotid gick ut.

Avvisning och återkallelse

84 § Finns det något annat hinder mot att ta upp ett överklagande till prövning än att detta har kommit in för sent, tillämpas 40 § och 41 § första stycket första meningen.

Detsamma gäller, om gruppföreträdaren återkallar ett överklagande för en grupp eller en gruppmedlem.

Återupptagande av mål

85 § Om ett överklagande har förfallit på grund av att gruppföreträdaren har uteblivit från ett sammanträde för huvudförhandling, skall målet återupptas enligt 50 kap. 22 § rättegångsbalken på ansökan av en gruppmedlem, även om gruppföreträdaren saknat laga förfall för sin utevaro. Gruppmedlemmens ansökan får begränsas till ett visst käromål.

Övrigt

86 § Ett mål som har överklagats till hovrätten eller Högsta domstolen får, om det föreligger särskilda skäl, handläggas som en grupprättegång också där, även om processförutsättningen enligt 10 § första stycket 3 inte är uppfylld.

Återvinning

87 § Det som sägs om dom i 80 - 82 §§ tillämpas också i fråga om återvinning enligt 44 kap. 9 § rättegångsbalken. En gruppmedlem som vill ansöka om återvinning skall göra detta senast inom en vecka från den dag då den i 44 kap. 9 § rättegångsbalken angivna tiden gick ut.

Underrättelse till gruppmedlemmarna

88 § Rätten skall, utöver vad som följer av övriga bestämmelser, underrätta en berörd gruppmedlem, om

1. gruppföreträdaren ställer nytt ombud för sig,
2. rätten gör en skriftlig sammanfattning enligt 42 kap. 16 § rättegångsbalken,
3. gruppföreträdaren efterger eller medger talan helt eller delvis,
4. rätten godkänner ett riskavtal enligt 64 §,
5. en dom eller ett beslut överklagas för en grupp,
6. fråga uppkommer om att begränsa ett provningstillstånd till att gälla ett visst käromål, eller
7. det i övrigt föreligger förhållanden som har betydelse för medlemmens rätt.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte lämnas om det är obehövligt.

89 § Skall en handling från en part delges gruppmedlemmar som inte är parter i rättegången, får rätten, om det finns särskilda skäl, befria parten från skyldigheten enligt 33 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken att bekosta kopiering av handlingen.

90 § Vid delgivning med ett stort antal gruppmedlemmar som inte är parter i rättegången får kungörelsedelgivning alltid användas, om andra delgivningsformer skulle innebära större kostnader och besvär än som är rimliga med hänsyn till värdet av det som tvisten angår för gruppmedlemmen i fråga.

Skadestånd och annan ersättning

Sammanlagd ersättning

91 § Rätten får i domen förpliktta svaranden att till gruppföreträdaren eller någon annan betala ett belopp som motsvarar gruppmedlemmarnas sammanlagda anspråk, om detta är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i målet.

I domen skall anges hur den sammanlagda ersättningen skall fördelas mellan gruppmedlemmarna samt på vilket sätt och inom vilken tid en medlem skall anmäla sitt ersättningskrav. I domen får också anges att den som framställer krav på ersättning skall anses ha rätt till betalning, om vissa i domen angivna förutsättningar föreligger. Ersättning som inte delas ut till någon gruppmedlem skall återbetalas till svaranden.

En dom enligt denna paragraf får inte meddelas om kostnaderna för att fördela ersättningen till gruppmedlemmarna är orimligt höga i förhållande till ersättningens storlek.

För sen anmälan

92 § Gör en medlem anmälan enligt 91 § efter den i domen utsatta tiden, skall anmälan ändå anses gjord i rätt tid, om det finns särskilda skäl. I annat fall har medlemmen rätt till betalning endast ur ersättning som kvarstår sedan anspråk som anmälts i rätt tid har infriats.

Behörig domstol

93 § Tvister angående rätt till ersättning ur ett belopp som har dömts ut enligt 91 § skall väckas vid den domstol som först dömt i målet.

Förvaltning och redovisning

94 § Penningmedel som har mottagits enligt 91 § skall göras räntebärande. Den som har mottagit ersättningen skall senast inom ett år, och därefter löpande varje år, upprätta redovisning för medelsförvaltningen. Redovisningen skall hållas tillgänglig för gruppmedlemmarna.

Så snart ersättningen har fördelats till fullo i enlighet med domen skall anmälan göras till den rätt som först dömt i målet. Till anmälan skall fogas en slutredovisning.

95 § Den som har tillerkänts betalning enligt 91 § har rätt till ersättning för arbete och kostnader för att förvalta och fördela det utdömda beloppet till gruppmedlemmarna. Ersättningen skall betalas av gruppmedlemmarna. Varje gruppmedlem svarar dock inte för mer än ett så stort belopp som har tillerkänts honom genom rättegången.

Ersättningen skall fastställas av rätten efter det att slutredovisning har avgetts och det inte längre kvarstår några medel att fördela.

Beträffande handläggningen av frågor enligt denna paragraf tillämpas lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden.

Övriga bestämmelser

Protokoll

96 § Protokollet i en grupprättegång skall innehålla uppgifter om gruppen och om vilka som har trätt ur gruppen enligt 21 eller 22 §.

Domarjäv

97 § En gruppmedlem som inte är part får framställa invändning om jäv mot domare senast två veckor från det att han fick veta att domaren deltar i målets handläggning. Om den jävsgrundande omständigheten då inte var känd för medlemmen, får invändningen dock framställas senast två veckor från det att medlemmen fick sådan kännedom.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Härigenom föreskrivs att det i miljöskyddslagen (1969:387) skall införas två nya paragrafer, 35 och 35 a §§, av följande lydelse.

35 §¹ Ett anspråk enligt 34 § kan bli föremål för enskild grupptalan eller organisationstalan enligt lagen (0000:000) om grupprättegång. Behörig att väcka organisationstalan är en sammanslutning som avses i 6 § första stycket 2 och 7 § nämnda lag.

Fastighetsdomstolen får gemensamt med ett mål som avses i första stycket handlägga mål rörande ersättning för miljökada, om det är lämpligt med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter.

35 a § (Upphävd genom lag 1986:227)

35 a § Fastighetsdomstolen skall i mål enligt 34 § se till att målet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Vid tillämpning av rättegångsbalken gäller i sådana mål reglerna om tvistemål vari förlikning om saken inte är tillåten.

Finner domstolen att saken rör någon annans rätt, får domstolen genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt uppmana honom att träda in i rättegången.

Denna lag träder i kraft den

¹ Upphävd genom lag 1986:227

3 Förslag till Lag om ändring i miljöskadelagen (1986:225)

Härigenom föreskrivs att det i miljöskadelagen (1986:225) skall införas en ny paragraf, 15 §, av följande lydelse.

15 § Talan om ersättning enligt 12 § andra stycket och 13 § får föras för eller mot en grupp enligt lagen (0000:000) om grupprättegång.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till Lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433)

Härigenom föreskrivs att det i jämställdhetslagen (1991:433) skall införas två nya paragrafer, 46 a och 46 b §§, av följande lydelse.

46 a § En enskild arbetstagare eller Jämställdhetsombudsmannen får föra talan för en grupp arbetstagare enligt lagen (0000:000) om grupprättegång. Offentlig grupptalan får dock föras endast om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen eller att det annars finns särskilda skäl för det.

Vad som sägs i 45 § och 46 § andra stycket gäller också i mål enligt första stycket.

46 b § Om Jämställdhetsombudsmannen för talan enligt 46 a §, gäller inte 29 - 34 §§ lagen (0000:000) om grupprättegång. Vid sådan talan skall vidare Arbetsdomstolen vid tillämpning av 41 § nämnda lag hänvisa målet till en behörig tingsrätt. Detsamma gäller om ett mål återupptas efter återvinning från en enskild arbetstagare.

Denna lag träder i kraft den

I

INLEDNING

1 Direktiven

Regeringen bemyndigade vid ett regeringssammanträde den 27 juni 1991 chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Laila Freivalds, att tillkalla en särskild utredare för att utreda om det går att förbättra möjligheterna att i domstol driva anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor och att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt den särskilde utredaren. Direktiven för utredningen finns återgivna i bilaga A.

Enligt direktiven bör utredaren överväga möjligheten att beträffande anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor - som ett komplement till de traditionella rättegångsreglerna - införa regler om s.k. grupptalan. Utredaren bör också föreslå de ändringar i övrigt som behövs i det processuella regelsystemet för att säkerställa möjligheterna att driva sådana anspråk i domstol. Frågan om ett förbättrat processuellt rättsskydd i dessa hänseenden bör särskilt övervägas för konsument- och miljörättsområdena, men det bör stå utredaren fritt att föreslå en reglering som omfattar även andra rättsområden.

Som *bakgrund* till utredningsbehovet anføres i direktiven bl.a. följande.

Ett grundläggande syfte med det processrättsliga regelsystemet är att ge möjlighet att i rättegång driva rättsligt grundade anspråk och förhindra att rättigheter kränks. De processuella reglerna kan härigenom sägas ge skydd för de rättigheter som enskilda rättssubjekt förfogar över. Möjligheten att vid domstol ta till vara sina rättigheter har emellertid också en viktig styrfunktion; vetskapen om att ett rättsligt grundat anspråk ytterst kan genomdrivas med tvång medverkar till att de allra flesta i allmänhet frivilligt fullgör sina förpliktelser. Man brukar här tala om rättegångsordningens handlingsdirigerande funktion.

Med det moderna samhällets framväxt har nya behov och anspråk gjort sig gällande som det är svårt att tillgodose inom ramen för det traditionella processuella regelsystemet. På t.ex. konsument- och miljöområdena omfattas numera stora grupper människor av samma eller liknande avtal eller berörs av samma eller likartade händelser. I den utsträckning lagstiftningen på dessa områden medför rättigheter och skyldigheter för enskilda är det i och för sig möjligt att genomdriva

sådana anspråk med nuvarande regler. Flera av anspråken skiljer sig emellertid till sin typ från de rättigheter som rättsordningen i dag skyddar genom att de i praktiken inte låter sig individualiseras på samma sätt.

Exempel på detta är sådana ofta ganska allmänt formulerade samhällsliga mål eller rättigheter som t.ex. rätten till en god miljö och skyddet mot diskriminering eller grundlagsstridiga inskränkningar i medborgarnas fri- och rättigheter. Det är här fråga om rättigheter och anspråk som är gemensamma för alla medborgare eller för stora grupper inom befolkningen.

Svårbevakade gruppintressen uppkommer inte bara i situationer av nyss angivna slag. En olyckshändelse, en farlig produkt, ohederliga affärsmetoder eller en miljöfarlig verksamhet kan drabba många personer på ett likartat sätt och tillskapa en grupp som har liknande anspråk mot t.ex. ett företag eller ett affärsdrivande verk. Gruppen kan i sådant fall vara diffus, det går inte att avgöra exakt vem som ingår i den. Dessutom kan anspråken vara fragmentariska, dvs. den individuella rättsförlusten är så liten att en process framstår som alltför riskfylld med hänsyn till bl.a. rättegångskostnaderna. För gruppens motpart kan däremot det samlade anspråkskravet uppgå till betydande belopp.

Ett förbättrat processuellt rättsskydd för gruppintressen av nu nämnt slag skulle sannolikt leda till att de enskilda får sina anspråk bättre tillgodosedda och att sådana oönskade beteenden som orsakat anspråken motverkas. I motsvarande mån skulle möjligheterna förbättras för statsmakterna att genom lagstiftning påverka utvecklingen på de rättsområden som här avses.

Beträffande den *internationella utvecklingen* hänvisas i direktiven bl.a. till att det i USA och England sedan länge funnits regler om grupptalan (class action) i domstolarnas praxis eller i skriven lag. Vidare framhålls att det i andra länder, t.ex. Australien, Brasilien, Canada, Indien, Israel och Kina, har införts liknande regler under senare tid. Även inom EG har frågorna diskuterats, men några för medlemsstaterna bindande beslut har inte fattats. Frågor om grupptalan har även diskuterats mellan de nordiska länderna i olika sammanhang. På initiativ av ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor inom Nordiska Ministerrådet anordnades år 1989 ett seminarium om grupptalan i konsumentmål. Nordiska överläggningar har ägt rum år 1990 för att kartlägga intresset för och behovet av gemensamma nordiska regler om grupptalan. Frågorna har också aktualiserats inom Nordiska Rådet, som vid sin 39:e session år 1991 rekommenderade Nordiska Ministerrådet att utreda möjligheterna att införa gemensam nordisk lagstiftning avseende grupptalan i konsumentmål.

Närmare om *behovet av en utredning* anføres i direktiven bl.a. att Konsumentverket i en skrivelse till justitie- och civildepartementen den 6 mars 1990 tog upp frågan om konsumentombudsmannens (KO) medverkan i tvistemål med kollektivt intresse. Verket anser att tiden nu är mogen att tillerkänna KO talerätt i tvistemål som har intresse på konsumentområdet. Vidare hänvisas i direktiven till då pågående och avslutade utredningsarbeten på miljö- och diskrimineringsområdet, den försöksverksamhet med grupptalan som då nyligen inletts vid Allmänna reklamationsnämnden och den anpassning som sker i förhållande till EG på flera områden vad gäller myndigheternas tillsyn och kontroll. Mot den redovisade bakgrunden ansåg departementschefen att tiden var mogen att få en samlad bedömning av reformbehovet i processuellt hänseende vad gäller kollektiva, diffusa och fragmentariska anspråk på olika rättsområden och av vad som kan göras för att förbättra de processuella möjligheterna att tillgodose sådana anspråk.

Direktiven anger vidare om *utredningsuppdraget* bl.a. följande.

Utredaren bör kartlägga reformbehovet i första hand inom konsumenträtten, miljørätten, hyresrätten, arbetsrätten och de medborgerliga fri- och rättigheterna. Det bör emellertid stå utredaren fritt att undersöka behovet även på andra områden.

En möjlighet till grupptalan torde i första hand vara av intresse för tvistemålsprocessens del. Men det kan också tänkas att en motsvarande möjlighet att föra talan kan vara till fördel inom ramen för en brottmålsprocess eller en förvaltningsprocess. Utredaren bör mot denna bakgrund inte vara låst till vissa typer av domstolsprocesser vid sina överväganden.

Kartläggningen av reformbehovet måste givetvis ha som utgångspunkt hur anspråk på dessa områden hanteras i dag enligt gällande regler. Utredaren bör beskriva de nuvarande möjligheterna att driva sådana anspråk hos rättsliga instanser och bör bilda sig en uppfattning om det ungefärliga antalet tvister som skulle komma att prövas i domstol eller motsvarande på olika rättsområden, om nya regler införs som förbättrar skyddet för gemensamma anspråk. En utgångspunkt för utredningsarbetet bör vara att endast om det finns mera påtagliga behov av nya regler skall utredningsarbetet utmynna i konkreta förslag till åtgärder.

Finner utredaren att behov av nya regler föreligger på ett visst rättsområde för att förbättra det processuella skyddet för gemensamma eller likartade anspråk, skall utredaren föreslå de åtgärder som behövs för att skyddet skall kunna tillgodoses. I första hand bör övervägas möjligheten att införa regler om grupptalan. Det bör emellertid stå utredaren fritt att överväga även andra lösningar eller lägga fram förslag som avviker från utländska modeller av grupptalan.

En viktig fråga är hur ingående en reglering av grupptalan bör vara. Kan utredaren finna en mera heltäckande möjlighet till grupptalan, är detta givetvis en fördel.

Utredaren bör vara oförhindrad att pröva vilken eller vilka typer av grupptalan som passar bäst på de rättsområden där sådana förändringar övervägs. Det kan därvid ligga ett särskilt värde i att hålla möjligheterna öppna för fler än en form av grupptalan. Det hänger samman med att utsikterna att få företag och andra rättssubjekt att självmant följa lagstiftningen på ett visst område sannolikt ökar ju fler och starkare intressenter som har rättsliga möjligheter att ingripa i händelse av t.ex. en skadeståndsgrundande handling.

Det bör i princip inte ligga inom ramen för utredningsuppdraget att föreslå ändringar i rättsregler av materiell karaktär. Å andra sidan kan naturligtvis utredaren finna att vissa ändringar i den materiella rätten avsevärt skulle förbättra de processuella reglernas genomslagskraft eller göra det möjligt att införa t.ex. regler om grupptalan på ett visst rättsområde där det behövs. Utredaren bör då vara oförhindrad att ange de ändringar som kan behöva göras i de materiella reglerna utan att för den skull behöva lämna detaljerade författningsförslag i den delen. Särskilt vad gäller frågor om bestämmande och fördelning av skadestånd kan det finnas skäl att överväga behovet av att ändra gällande skadeståndsrättsliga principer.

Flera grundläggande processuella principer i vår rättegångsordning måste sannolikt modifieras, om en möjlighet till grupptalan skall införas i svensk rätt. Det får ankomma på utredaren att föreslå de ändringar som är nödvändiga för att infoga grupptalan på ett ändamålsenligt sätt i det rättsliga regelsystemet.

Enligt direktiven skall utredaren samråda med Miljöskyddskommittén, vad gäller frågor med anknytning till miljöområdet.

Dessutom har utredaren att beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (Dir. 1984:05) och angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (Dir. 1988:43).

2 Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete den 1 oktober 1991. Vi tog som en första uppgift att närmare bestämma ramarna för utredningsarbetet. Direktiven lämnar oss stort utrymme att utreda behovet av reformåtgärder för att stärka anspråk som är gemensamma eller likartade för många människor. Tids- och arbetsplanering gjorde det nödvändigt att konkretisera vilka anspråkstyper en undersökning av reformbehovet skulle omfatta. En naturlig utgångspunkt var i det sammanhanget att utifrån direktivens innehåll definiera anspråk som kollektiva, diffusa och fragmentariska. En annan viktig skiljelinje ansåg vi vara den mellan enskilda och allmänna intressen, en distinktion som traditionellt spelat en viktig roll i svensk rätt. Beträffande ekonomiska anspråk tog vi fasta på den internationellt vanliga uppdelningen mellan individuellt processbara, icke-individuellt processbara och processimmuna anspråk.

Direktiven nämner uttryckligen grupptalan som en tänkbar reformåtgärd. En annan inledande uppgift i utredningsarbetet var därför att definiera begreppet grupptalan och att skapa en bild av förekomsten av sådan talan och liknande taleformer i Sverige och i utlandet.

För att kunna bedöma behovet av en representativ processform och om ett sådant institut lämpar sig för hantering av gruppanspråk ansåg vi det nödvändigt att göra en genomgång av det materiella rättsläget på vissa områden. Direktiven nämner flera rättsområden där det kan föreligga ett reformbehov. Tidsskäl medförde att vi tidigt tvingades inskränka vår undersökning till konsument- och miljörätten. Arbetet i dessa delar redovisas i bilaga B.

I omedelbar anslutning till detta gjordes en motsvarande studie av det processuella regelsystemet och olika utomprocessuella tvistlösningsalternativ. Detta arbete finns dokumenterat i bilaga C.

Som ett led i behovsinventeringen har vi anordnat två hearingar, en den 16 september 1992 angående konsumenträttsliga frågor och en den 20 april 1994 för behandling av miljörättsliga frågor. Dessutom har vi samrått med Marknadsföringsutredningen (Dir. 1991:70) och Miljöskyddskommittén (Dir. 1989:32). Sålunda sammanträffade utredaren och sekreteraren den 17 december 1992 med ordföranden och huvudsekreteraren i Miljöskyddskommittén och deltog sekreteraren den 13

januari 1993 vid en hearing anordnad av Marknadsföringsutredningen. Sekreteraren har också deltagit vid ett möte den 7 september 1992 anordnat av Justitiedepartementet rörande ändringar i rättshjälpslagen.

Våra undersökningar har resulterat i att vi konstaterar att det finns ett påtagligt behov av reformåtgärder för att stärka det processuella rättsskyddet för gruppanspråk. De rådande regelsystemen lider av flera brister som bör åtgärdas. Övervägandena redovisas i kapitel 3 - 9.

De brister i det processuella rättsskyddet som vi konstaterar föreligger omfattar närmast samtliga av de anspråkskategorier som nämns ovan. Reformbehovet avser både enskilda och allmänna intressen, anspråk som handläggs vid allmän domstol och i administrativ ordning, kollektiva och individualiserbara anspråk, anspråk rörande stora och små ekonomiska värden osv. Detta har gjort det nödvändigt att dela upp övervägandena om lämpliga reformåtgärder i olika etapper. Vi inledde arbetet i denna del med talan vid allmän domstol.

Nästa fas i utredningsarbetet ägnades följaktligen åt att utarbeta ett regelsystem för hantering och tillvaratagande av gruppanspråk som kan bli föremål för rättegång enligt reglerna om tvistemål vid allmän domstol. Vi fann att den bästa reformåtgärden är att införa regler om grupprättegång i svensk rätt.

Vi gjorde först en översiktlig bedömning av hur en grupprättegång vid allmän domstol i stort bör utformas, i vilken mån rättegångsbalken är lämplig som stomme och vilka nya handläggningsregler som behöver införas. Övervägandena resulterade i ståndpunkten att grupprättegångar bör regleras i en särskild lag med rättegångsbalken subsidiärt tillämplig.

Därefter vidtog arbetet med att analysera en mängd processuella frågeställningar som kan uppkomma i en rättegång. I de allra flesta fall fann vi att rättegångsbalken erbjuder lösningar som kommer att fungera effektivt och ändamålsenligt också i en grupprättegång. Som en följd av detta innehåller vårt förslag till lag om grupprättegång flera bestämmelser om undantagssituationer som kan antas uppkomma ganska sällan. Trots lagens till paragrafantalet stora omfång kommer en grupprättegång inte att avvika särskilt mycket från en vanlig rättegång. Vi har ansett att en så fullständig reglering som möjligt är att föredra framför att låta domstolarna själva utarbeta förfarandepprinciper på det sätt som är fallet i många utländska rättssystem där grupptalan förekommer. Enligt vår mening stämmer en någorlunda utförlig reglering bäst i överens med svensk processrättslig tradition. Att domstolarna ges stor frihet att tillämpa bestämmelserna på det sätt som är mest lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda målet är en annan sak.

Resultatet av vårt arbete i denna del redovisas i 10 - 20 kap.

Våra överväganden om lämpliga reformåtgärder fortsatte med talan vid särskild domstol och vid specialdomstol. Genomgången av de

materiella lagreglerna på miljörettens område gjorde det naturligt att i direkt anslutning till talan vid allmän domstol överväga att införa grupprättegång vid fastighetsdomstol. I det sammanhanget aktualiserades också andra reformåtgärder för att stärka det processuella rättsskyddet. Sålunda föreslår vi att förbudsmål enligt miljöskyddslagen i fortsättningens skall vara indispositiva oavsett i vilken form talan förs. Motiven för reformförslagen återfinns i 21 kap.

För att bilda underlag för regler om grupprättegång i Sverige, men också för att allmänt studera tänkbara reformåtgärder för att stärka rättsskyddet för gruppanspråk, har vi informerat oss om rättsläget i flera länder. Som ett led i detta företog utredaren och sekreteraren den 1 - 10 januari 1993 en resa till Australien och den 10 - 22 oktober 1993 en resa till Canada, för sammanträffanden med departementstjänstemän, domare, advokater, professorer och andra personer med erfarenhet av bl.a. grupptalaninstitutet. I samband med resan till Canada besökte utredaren och sekreteraren även New York för ett möte med fyra advokater och den internationellt ansedde professorn Owen M. Fiss vid Yale University. Denna del av resan bekostades genom bidrag ur vice häradshövdingen Gösta Huselius donationsfond. Dessutom kan nämnas att sekreteraren den 22 juli 1994 deltagit vid en hearing on consumers access to justice anordnad i Bryssel av EG-kommissionen.

Hösten 1993 framställdes önskemål från Socialdepartementet om att vi skulle göra en genomgång av förutsättningarna för grupptalan på jämställdhetsområdet. Även om denna fråga omfattas av våra direktiv hade arbetet med att utforma regler om grupprättegång vid allmän domstol då visat sig så arbets- och tidskrävande att vi inte ansåg det möjligt att tillgodose önskemålet inom den tidsram som givits oss. För att göra en översyn på jämställdhetsområdet möjlig flyttades datum för utredningsuppdragets slutförande fram med fyra månader till den 1 januari 1995 (jfr prop. 1993/94:147 s. 59).

Arbetet med jämställdhetsfrågorna har bedrivits på samma sätt som i fråga om konsumenträttsliga och miljörättsliga anspråk. Det har sålunda innefattat en översyn av de materiellrättsliga bestämmelserna i jämställdhetslagen (se bilaga B) och en kartläggning av eventuella brister i det processuella rättsskyddet. Genomgången visar att det föreligger ett påtagligt behov av grupptalan i diskrimineringstvister. Vi har därför utarbetat förslag till bestämmelser om grupprättegång i tvister enligt jämställdhetslagen. Övervägandena redovisas i 22 kap.

Som ett led i arbetet med en översyn av reformbehovet på jämställdhetsområdet besökte sekreteraren den 23 augusti 1994 JämO i Stockholm och sammanträffade med jämställdhetsombudsmannen Lena Svenaeus och den biträdande ombudsmannen Lise Bergh.

Arbetet med att utforma regler om grupprättegång vid allmän domstol har tagit längre tid i anspråk än vi förutsåg när arbetet inleddes. Vi har därför inte kunnat gå vidare och överväga detaljerade reformförslag i andra delar än beträffande talan vid allmän domstol och fastighetsdomstol samt i diskrimineringstvister. Vår analys av bristerna i det processuella rättsskyddet för anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor ger emellertid vid handen att det finns ett påtagligt behov av reformåtgärder också på andra områden. Det behövs ett processuellt nytänkande inom förvaltningsprocessen för att stärka tillvaratagandet av allmänna intressen inom miljörätten. Man kan på goda grunder anta att det finns ett liknande reformbehov på andra rättsområden. Här kan som exempel nämnas att det i tidigare utredningsärenden gjorts uttalanden om behov av grupptalan vid etnisk diskriminering (se bl.a. SOU 1989:14 s. 96 f.).

Vi har inte velat låta dessa reformbehov passera obemärkta i betänkandet. Därför lämnas i 25 kap. vissa synpunkter som kan vara värda att beakta vid framtida överväganden om konkreta åtgärder för att stärka det processuella rättsskyddet för gruppanspråk utöver dem som presenteras i detta betänkande.

Utredningen har fortlöpande sammanträtt ungefär en gång i månaden i Stockholm. Vid sammanträdet den 7 maj 1992 deltog tre internationellt framstående rättsvetenskapsmän, professorerna Mauro Cappelletti, Bryant Garth och Garry Watson.

I Finland tillsattes den 1 juli 1992 en arbetsgrupp med uppgift att bereda ett förslag till grupptalan. Vi har under utredningsarbetet haft fortlöpande kontakt med arbetsgruppen. Den 31 oktober 1994 besökte utredaren och sekreteraren Helsingfors för ett möte med bl.a. ordföranden och sekreteraren i arbetsgruppen. Den finska arbetsgruppen har under utredningens gång fått del av hela vår betänkandetext. Språksvårigheter har inneburit att vi endast kunnat ta del av arbetsgruppens preliminära lagtextförslag.

Utredningen har samrått med Rättshjälpsutredningen (Dir. 1993:77). Det har också förekommit kontakter mellan utredningen och företrädare för svenska försäkringsgivare. Det skall antecknas att utredaren och sekreteraren har deltagit vid det 33 nordiska juristmötet i Köpenhamn den 18-20 augusti 1993. Vid mötet behandlades grupptalan som en särskild programpunkt.

Vidare skall nämnas att sekreteraren presenterat utredningen och dess arbete vid ett nordiskt miljörettsligt seminarium i Rovaniemi den 26 - 29 augusti 1993 anordnat av Lapplands universitet.

Utredaren har yttrat sig över betänkandena Ersättning för kränkning genom brott (SOU 1992:84), Miljöbalk (SOU 1993:27), Ny marknadsföringslag (SOU 1993:59) och Oskäligen avtalsvillkor m.m. (Ds 1994:29).

Vidare har utredaren yttrat sig till Justitiedepartementet över Europarådets konvention om skadeståndsansvar för miljöfarlig verksamhet och till EG-kommissionen angående dess skrift *the Green Paper on Access of consumers to justice*.

Slutligen skall nämnas att Diskrimineringsombudsmannen i brev den 25 oktober 1994 till utredningen framhållit att det är värdefullt om möjligheterna till grupptalan utreds också såvitt avser etnisk diskriminering. Brevet har överlämnats till Justitiedepartementet för kännedom.

3 Rättshjälpen och funktionshjälp

I den svenska ordningen
se på rättshjälpen och
samt på funktionshjälp
och funktionshjälp.

II

BAKGRUND

Varje rättshjälpsmyndighet
skall i sin verksamhet
föregå och främja
samarbete, samordning
och god samordning
med andra myndigheter
och myndigheter för
handläggning av
avdelningens verksamhet
och verksamhet för
politiska och andra
politiska och andra
politiska och andra

Vilka villkor ska
framföras och
för den som
verksamhet
grundläggande
med vilken
behovet av
skilda handlingar
göra handlingar
den emellan
fastställa och
funktionshjälp

Rättshjälpen
ett val för
klaras för
bor samarbete
funktionshjälp
Den svenska
dessa och

3 Rättsreglernas och processens syfte och funktion

I detta kapitel redovisar vi de tankegångar som präglar vårt sätt att se på rättsreglernas och processens allmänna syfte och funktion samt de ändamålsöverbäganden som ligger till grund för våra ställningstaganden.

Varje samhällsgemenskap förutsätter för sitt bestånd att dess medlemmar iakttar vissa givna handlingsmönster. En demokratisk samhällsordning bygger på människors önskan och strävan till samverkan för att uppnå gemensamma, samhälleliga nyttoeffekter. Handlingsreglerna måste för att godtas bland medborgarna vara inriktade på samma gemensamma mål. Det är genom de fördelar som vinnas vid en följsamhet mot givna handlingsnormer respektive de sanktioner som utkrävs vid överträdelser av dem som samhällsinstitutionernas upprätthållande säkras. På detta sätt ges garantier för att samhällsutvecklingen kan fortgå i enlighet med i politisk och demokratisk ordning fattade beslut.

Vilka beteenden som anses godtagbara respektive icke önskvärda kan framgå på olika sätt. Den allmänna sedvanans regelmässighet ger uttryck för hur man bör handla i givna situationer. Moraluppfattning och konvention bidrar med handlingsregler för medborgarna, liksom allmänna grundsatser som att det handlingsalternativ bör väljas som är förenat med störst totala nytta. Det senare innebär inte alltid en optimal behovstillfredsställelse för den enskilde. Tvärtom har fastställandet av särskilda handlingsregler ofta till syfte att genom införande av sanktioner göra handlingsalternativ, som i annat fall framstår som inbjudande för den enskilde, mindre attraktiva. Ett av de viktigaste instrumenten för att fastställa och genomdriva handlingsregler är normgivningsmakten, tillskapandet av lagar och förordningar.

Rättssystemet spelar således en väsentlig roll för upprätthållandet av ett väl fungerande samhällsliv. Rätten att stifta lag måste utövas med lyhördhet för etiska och moraliska strömningar bland medborgarna, men bör samtidigt inte användas endast för att ge uttryck åt rådande uppfattningar utan även ibland som ett medel att leda utvecklingen vidare. Den rättsliga regleringen kan i båda fallen sägas ha ett handlingsdirigerande syfte. Avsikten är att påverka människors beteenden i en

viss önskvärd riktning, antingen i enlighet med den påbjudna sedvanan eller mot nya handlingsmönster.

Det omedelbara syftet med en lagregel behöver dock inte alltid vara att styra människors handlande. Ibland kan en bestämmelse avse att i första hand garantera den vars rättsliga intresse blivit kränkt upprättelse, såsom att tillförsäkra en skadelidande kompensation. Också en sådan regel ger emellertid en anvisning om vilket handlande som är önskvärt från samhällelig synpunkt, inte minst genom valet av sanktion som följer på rättskränkningen.

Det är, enligt vår mening, av stor vikt att man i lagstiftningsärenden av den typ som här är för handen vinnlägger sig om att skapa en någorlunda klar bild av varför rättsregler ser ut som de gör. Man måste bilda sig en uppfattning om vilka motiv som lagstiftaren haft för att utforma en lagbestämmelse på ett visst sätt. Det är också nödvändigt att försöka göra klart vilken funktion normen fyller i det praktiska samhällslivet. I annat fall är det svårt att rätt tolka, förstå och värdera den information som den materiella rättens innehåll förmedlar och att dra några slutsatser om effektiviteten i det processuella regelsystemet när det gäller dess förmåga att bidra till förverkligandet av de ändamål som bär upp den materiella rätten. Att beakta i detta sammanhang är inte endast frågor som om en lagregel har ett i första hand preventivt eller reparativt syfte, utan också spörsmål som i vilken utsträckning lagstiftaren avsett att rättspraxis skall fylla ut och konkretisera innehållet i den skrivna materiella rätten.

I anslutning till vad som nu sagts finns det anledning att ta upp frågan om vilka ändamål som bör styra en utvärdering av behovet av åtgärder för att stärka det processuella rättsskyddet för gruppanspråk.

Ett syfte med det processuella regelsystemet är, som framgått, att ge skydd för enskildas rättigheter genom att erbjuda en reell möjlighet att tvångsvis driva igenom ett rättsligt grundat anspråk. Andra viktiga uppgifter är att lösa rättsliga konflikter och att säkerställa att de intressen som de materiella rättsreglerna värnar om tillgodoses. Mycket talar för att den statliga tillsyns- och kontrollverksamheten kommer att minska i omfattning. Samhällets begränsade resurser måste förbehållas de områden där behovet av statliga åtgärder är mest angeläget. Privata initiativ får en viktigare roll som bevakare av att gällande rättsregler följs. Detta ställer ökade krav på effektiva rättsliga prövoinstanser. Vi har naturligtvis att i utredningsarbetet uppmärksamma om det föreligger brister i dessa avseenden.

Lika självklart är att vi måste undersöka eventuella brister i rättegångsordningens handlingsdirigerande funktion.

En annan viktig uppgift som grupprättegång - och andra kollektiva processformer - anses ha i länder där gruppaltalen förekommer, eller har

diskuterats, är att verka samhälls- och processekonomiskt vinstgivande. En sådan fördel kan uppnås utan att det processuella regelsystemets reparativa eller preventiva funktionsuppfyllelse påverkas. Vanligtvis torde dock ett nedbringande av de processuella kostnaderna föra med sig vinster i reparativt och preventivt hänseende genom t.ex. att gränsen sänks för när ett anspråk är ekonomiskt tillräckligt stort för att motivera en rättegång. Enligt vår mening framstår det som ogörligt att försöka analysera i vilka fall effekten av en grupprättegång kan bli processekonomisk eller gynna någon annan av de nämnda funktionerna eller båda delar. Resultatet av en sådan analys blir alltför osäkert. Vi har därför valt att även låta processekonomiska fördelar inverka på behovsprövningen, särskilt som åtgärder i denna riktning regelmässigt leder till statsfinansiella vinster.

Bland de anspråk, gemensamma eller likartade för ett större antal människor, som vi har att beakta finns inte endast sådana som grundar sig på i detalj utformad lagreglering. Enligt våra direktiv skall vi rikta intresset också mot anspråk som har sin utgångspunkt i mer allmänt formulerade samhälleliga mål och rättigheter, t.ex. allas rätt till en god miljö, konsumenters krav på tillgång till icke-hälsovådliga produkter och enskildas skydd mot diskriminering. Rättigheter av denna och liknande art brukar med ett engelskspråkigt uttryck benämnas "the new property". I den mån anspråken är uttryckligen lagreglerade innehåller bestämmelserna som regel vaga, tämligen svepande ordalag, som lämnar de rättstillämpande organen stor tolkningsfrihet. Denna karakteristik präglar till viss del även den moderna skyddslagstiftningen i svensk rätt. Lagstiftaren har valt att arbeta med ramlagar, generalklausuler och portalparagrafer med deklARATIONER om bestämmelsernas grundläggande syfte och ändamål, och har överlåtit åt domstolar och andra rättskipningsorgan att närmare fastställa rättigheternas och anspråkens egentliga beskaffenhet.

Dessa allmänt formulerade "sociala" skydds rättigheter har en generell giltighet som medför att det normalt finns ett gemensamt eller likartat intresse hos en större grupp människor att få fastställt rättigheternas närmare innebörd. Det kanske viktigaste sättet på vilket detta sker är genom högre domstols prejudikatbildning. Bristen på domar och beslut med prejudikatverkan kan därför utgöra en allvarlig brist i det processuella rättsskyddet för gruppanspråk. Här kan nämnas att behovet av statlig grupp talan för en förbättrad prejudikatbildning tidigare har förts fram bl.a. av Reklamationsutredningen (se SOU 1978:40 s. 181 ff.) och av KO i ett brev den 6 mars 1990 till Justitiedepartementet och Civildepartementet. I enlighet därmed tar utredningen upp frågan om reformbehov också utifrån denna aspekt.

I ett läge då Sverige står inför ett medlemskap i EU finns det anledning att uppmärksamma den annorlunda roll som domstolarna spelar inom EU och i dess medlemsländer. Inte minst gäller detta domstolarnas kontroll av den statliga och kommunala maktutövningen. Förutom lagprövningsrätten har domstolarna på flera områden behörighet att ge myndigheter bindande anvisningar om att de skall handla på ett visst sätt, t.ex. om en tillsynsmyndighet visat passivitet. Vi ägnar också dessa frågor intresse.

Som framgått råder det enligt vår åsikt inte någon tvekan om att ändamålet med de allra flesta regler - civilrättsliga, marknadsrättsliga, straffrättsliga osv. - är att verka handlingsdirigerande på privatpersoner, företag och andra som reglerna riktar sig till. För att nå detta syfte är det i många fall nödvändigt att till reglerna knyta sanktioner, möjliga att vidta mot den som inte efterlever föreskrifterna. Visserligen känner säkert många människor en inneboende plikt att underkasta sig beslut som fattas i demokratisk ordning. De flesta handlar i enlighet med lagarna utan tanke på eventuella rättsliga följder av ett regelbrott. För andra utgör emellertid det sanktionshot som lagen ställer upp en viktig faktor som påverkar valet mellan olika handlingsalternativ. Det kan på många områden påvisas ett starkt samband mellan verkningfulla sanktioner och benägenheten att begå regelbrott. Saknas möjligheter att påtala ett regelvidrigt handlande försämras lagarnas efterlevnad. Detta kan i sin tur leda till en uppluckring av plikt känslan att lyda lagens regler: medborgarna förlorar förtroendet för, och slutligen tron på, lagen.

Som ett gemensamt krav för de rättsliga regelkonstruktioner med vars hjälp den materiella rätten skall effektueras (vad vi kallar för sanktionsmekanismerna) gäller att de bör utformas så att de garanterar ett effektivt och rättvist ingripande. Det övergripande ändamålet är att driva igenom och säkerställa de materiella rättsreglernas innehåll. Det kan framstå som en banal sanning men förtjänar ändå att påpekas: Ett sanktionssystem måste bygga på grundsatsen att stiftandet av en lag eller en förordning sker med utgångspunkt från att dess innehåll skall efterlevas och att dess sanktioner skall kunna effektueras, i sista hand genom tvång. För oss är det självklart att bedömningen av behovet av ett förbättrat processuellt rättsskydd för gruppanspråk skall ha sin utgångspunkt i denna grundsats.

Sanktionsmekanismer kan utformas på många sätt. Det kan vara fråga om prövning i judiciell eller administrativ ordning, vid privata eller allmänna nämnder, skiljeförfarande m.m. Statliga och privata alternativ kan visa sig lika verkningfulla när det gäller att medverka till att den enskilde får igenom sin rätt eller att utöva en handlingsdirigerande funktion. Skiljelinjen mellan reparation och prevention (i den mån det

finns en tydbar gräns däremellan) löper inte parallellt med den mellan offentliga och privata sanktionsorgan.

Även om privata alternativ till domstolar och andra myndigheters verksamhet kan utgöra ett ändamålsenligt och effektivt instrument för tillvaratagandet av enskildas rättigheter måste det, enligt oss, vara det allmänna som i första hand bör bära ansvaret för medborgarnas tillgång till verkningsfulla sanktionsmedel. Det är svårt att tänka sig privat rättskipning som grundar sig på annat än parternas fria vilja att underkasta sig en sådan prövning. Det kan rimligen inte bli tal om att låta privata sanktionsorgan förfoga över t.ex. tvångsmedel, vilka är en nödvändighet för ett fullt ut verksamt sanktionssystem.

Ställer inte lagstiftaren medel till den enskildes förfogande att tvångsvis driva igenom sina anspråk finns risken att respekten för rättsordningen går förlorad. Parternas vilja att frivilligt underkasta sig prövning vid privata instanser är med all sannolikhet starkt beroende av de alternativ som det allmänna erbjuder. Möjligheten att genom det allmännas försorg tvångsvis driva igenom sin rätt är ett viktigt incitament till att frivilligt underkasta sig annan prövning som erbjuder ett enklare och billigare förfarande.

Möjligheten till process vid domstol är det mest betydelsefulla av de statliga tvistlösningsalternativen. Domstolarna har en grundlagsrättslig förankring som förläner dem en särställning som rättskipningsorgan. Förfarandet vid dem bygger på grundläggande rättssäkerhetskrav, såsom att domstolen skall iaktta saklighet och opartiskhet och att dess avgöranden skall bygga på en ensartad bedömning av lika fall. Domstolen står i den dömande verksamheten obunden från statsmakten i övrigt och skall tjäna som en yttersta garant för upprätthållandet av enskildas rättigheter.

De processuella reglerna - och processen i sig - är, liksom möjligheten till tvångsvis verkställighet, av fundamentalt värde för den materiella rättens genomslagskraft. Processordningen bör utformas i enlighet med kraven på såväl att avgörandena blir materiellt riktiga som att processen skall verka handlingsdirigerande. Rättegångsförfarandet skall medge att tvister så långt möjligt löses utan att någon part över- eller underkompenseras, samtidigt som domstolens avgöranden skall verka avhållande på handlanden i strid mot lagen. Det räcker emellertid inte med detta. Ett processuellt regelsystem bör dessutom erbjuda tillfredsställande lösningar i processekonomiskt hänseende och ge domstolarna möjlighet att fylla den prejudikatbildande och rättsutvecklande funktion som den materiella rätten ibland förutsätter.

För att de rättskipande organen skall kunna uppfylla alla de krav som ställs på dem krävs att de står öppna för envar, och då inte endast i formell utan även i reell mening. Att driva igenom sin rätt på pro-

cessuell väg kan vara både kostsamt och tidsödande. Det förutsätter mod, vilja och kunskap hos den berörde. I kapitel 6 behandlar vi olika faktorer som kan inverka menligt på den enskildes benägenhet och möjlighet att söka rättsligt bistånd för att driva igenom sin rätt. Vi ger exempel på sätt att komma över dessa hinder och underlätta för den enskilde, t.ex. genom att erbjuda ekonomiskt stöd eller att inrätta särskilda förfaranden för ekonomiskt små anspråk. Det är viktigt att framhålla att en bedömning av det processuella regelsystemets effektivitet måste ske utifrån synsättet att processordningen inte endast skall lämna tillfälle för den enskilde att tvångsvis driva igenom en rättighet utan också vara utformat på ett sådant sätt att denna möjlighet framstår som realistisk.

4 Rättsskyddet för gruppanspråk

I detta kapitel beskriver vi olika anspråkstyper som växt fram med utvecklingen av det moderna samhället. Vi gör en kort summering av resultatet när dessa i viss mån nya anspråk konfronteras med det gällande processuella regelsystemet, dvs. en beskrivning av hur rättsskyddet för gruppanspråk f.n. är utformat och fungerar. Vidare tar vi upp olika faktorer som framöver kan tänkas påverka det processuella rättsskyddet för gruppanspråk.

4.1 Olika anspråkstyper

4.1.1 Kollektiva, diffusa och fragmentariska anspråk

De rättsregler som styr människors handlande utformas med de vid varje tid rådande samhällsförhållandena som utgångspunkt. Det är därför inte märkligt att äldre lagstiftning präglas av en individualistisk syn på människors rättsanspråk. Innehållet i lagar som anger rättigheter och skyldigheter för individerna stämmer väl med den på marknadsekonomi baserade samhällsutveckling som ägde rum under den första hälften av detta århundrade. Köprätt, allmän avtalsrätt, fordringsrätt m.fl. rättsområden lagreglerades i allt väsentligt utifrån ändamålet att lösa en rättslig tvist mellan två parter, även om prevention och handlingsdirigering inte på något sätt var okända eller bortglömda begrepp.

Med de stora förändringar av samhällslivet som tekniska och vetenskapliga framsteg fört med sig har bilden av lagstiftarens roll och behovet av lagregler i någon mån modifierats. Nya samhälleliga mål och riktlinjer har växt fram. Konsumenter och miljön är bara två exempel på moderna skyddsobjekt som har gett upphov till egna rättsområden. Att tillgodose konsumenternas och miljöns intressen är inget som låter sig göras enbart genom rättsregler som anvisar enskilda medborgare en sanktion om de blir utsatta för en rättskränkning. Det kräver därutöver lagbestämmelser som tar sikte på det allmänna intresset av konsumentskydd. Än tydligare är detta på miljöområdet. Det finns ingen självklar företrädare för miljön som kan reagera när djur och natur utsätts för otillåtna störningar. Ett annat exempel på ett skyddsvärt intresse som fått allt större aktualitet är människors rätt till lika behandling oavsett kön, ras eller religion. Lagstiftning mot diskriminering ger ofta prov på ett

tänkande som avlägsnar sig från en individualistisk syn på rättsanspråk. Individens ersätts i allt större utsträckning av grupper som skyddsobjekt.

Gemensamt för de nya anspråkstyperna är att de i mångt och mycket kan sägas vara kollektiva, diffusa och fragmentariska. Dessa epitet kan emellertid också i flera situationer sättas på traditionellt individualistiska anspråk, vilket beskrivs i det följande.

Ett anspråk kan vara *kollektivt* genom att det tillkommer en grupp av människor och inte varje gruppmedlem för sig. Typexempel på detta är konsumenters och det seriösa näringslivets krav på att marknadsföring skall vara vederhäftig och även i övrigt stå i överensstämmelse med god marknadsföringssed. Ytterligare ett typfall är förbudet mot att hota eller uttrycka missaktning mot en folkgrupp eller någon annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Ett sådant förfarande kan straffas som hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § BrB. Det kollektiva draget framträder här tydligt genom att det inte anses finnas någon enskild målsägande vid detta brott (jfr NJA 1978 s. 3).

Anspråk kan emellertid sägas vara kollektiva också i de fall många människor har samma eller likartade individuella anspråk mot någon annan. Det kan vara fråga om att ett stort antal personer har köpt likadana standardvaror som är behäftade med ett konstruktionsfel. Andra exempel är att en miljöstörande verksamhet drabbar många på ungefär samma sätt eller att en hälsovådlig produkt ger upphov till skadeståndsanspråk från ett stort antal förbrukare.

Diffusa anspråk menar vi föreligger när det står klart att någon handlat på ett sätt som ger upphov till anspråk för någon annan men det är svårt att slå fast exakt vem eller vilka anspråken tillkommer. Inte sällan är anspråken då dessutom kollektiva. Särskilt vid storskaliga miljöstörningar är det lätt att konstatera brott mot människors rätt till en ren miljö, men det kan vara problematiskt att dra upp en gräns för vilka personer som skall ha rätt att påkalla någon sanktion mot störningen.

Men även individuella anspråk kan vara diffusa, om än snarare i praktisk än teoretisk mening. I det ovan angivna exemplet med de felaktiga standardvarorna är det tämligen enkelt att fastslå att det kontraktuella anspråket på prisavdrag eller hävning tillkommer varje enskild köpare. Rör det sig om en felaktig konsumtionsvara kan det emellertid vara svårt att i efterhand identifiera alla köparna. Många har varken varan eller kvitto i behåll.

I situationer som den nyss beskrivna är det inte ovanligt att den enskildes anspråk uppgår till ett litet belopp. Anspråket är vad vi kallar *fragmentariskt*. Det utesluter inte att en tvist kan röra stora belopp för motparten. Också skador som för varje skadelidande är närmast försumbara kan sammanlagt avse betydande värden. För att återigen

anknyta till ovanst ande exempel kan vi anta att den felaktiga varan s alts i 25 000 exemplar och att felet för varje konsument  r v rt 150 kr. Det innebär för säljaren att han har krav på tillhoppa 3 750 000 kr riktade mot sig.

Ett väsentligt problem vid fragmentariska ansr ak  r att det skett en r ttsskr nkning som berört många men att det  r få eller ingen som drabbats så påtagligt eller kännbart att han har tillräckligt skäl att vidta rättsliga åtgärder för att få till stånd någon sanktion. Den enskilda förlusten motiverar ofta inte de olägenheter i form av tidsåtgång, kostnader och besvär i övrigt som en tvist vid domstol eller något annat forum innefattar. Och tar någon strid skapar den stora skillnaden i vilka värden som reellt står på spel f r parterna en kraftig obalans styrkem ssigt, vilken ofta förstärks genom att den skadelidande  r en konsument och skadev llaren en näringsidkare, en myndighet eller ett affärsdrivande verk med andra kunskapsmässiga och ekonomiska förutsättningar att processa.

4.1.2 Om processbarheten av skilda ansr ak

I samband med beskrivningen av fragmentariska ansr ak framhöll vi att ett utmärkande drag för den ansr akstypen  r att värdet av det individuella ersättningskravet ofta är för litet för att motivera rättsliga åtgärder för att driva igenom kravet. Det  r ställt utom allt tvivel att förhållandet mellan ett ansr aks värde och kostnaderna för en domstolsprocess inverkar på människors processbenägenhet. Med förebild från utländsk doktrin (se Harvard Law Review 1976 s. 1319 f.) kan man skilja mellan ansr ak som är individuellt processbara, icke-individuellt processbara och processimmuna.

Ett ansr ak är *individuellt processbart* om kostnaderna för att driva igenom ansr aket genom enskild talan understiger det belopp eller annat värde som kommer käranden till godo genom rättegången. Här spelar regler om r tteg ngkostnadsansvar en viktig roll. Att en vinnande part f r ersättning från motparten f r sina r tteg ngkostnader pressar ner ribban f r vid vilket värde ett rättsligt grundat ansr ak blir individuellt processbart. På motsatt sätt höjer regler om kvittning av kostnadsansvaret (dvs. att vardera parten skall stå sin egen kostnad) värdegränsen. H jningen blir än mer markant om kostnadsansvaret alltid läggs på den ena parten, oavsett utgången i målet (se t.ex. kostnadsansvarets utformning i ansökningsmål enligt vattenlagen).

Som redan antytts kan det ibland hända att även en framgångsrik individuell process leder till en ekonomisk förlust f r käranden. Som exempel kan nämnas att någon har ett krav på 2 000 kr som han vill

driva in genom domstolstalan. Med hänsyn till processföremålets värde handläggs målet som ett småmål. Käranden anser sig emellertid inte kunna föra talan själv utan anlitar ett ombud. Kostnaden för detta uppgår till 3 000 kr. Han kan enligt rättegångsbalken inte få ersättning för utgiften av motparten. Följden blir att käranden förlorar 1 000 kr, trots att han vinner målet.

Ett sätt att göra processen ekonomiskt vinstgivande är att samla många likartade anspråk och driva igenom dem samtidigt. Rättegångskostnaderna fördelas då på flera anspråkshavare. I vissa fall leder ett gemensamt rättsligt agerande också till att andra, för en framgångsrik kärande mer gynnsamma, rättegångskostnadsregler blir tillämpliga. Anspråk som inte är individuellt processbara men som på något annat sätt kan göras processuellt möjliga i betydelsen vinstgivande kallar vi för *icke-individuellt processbara*.

Ibland är emellertid inte ens sådana åtgärder tillräckliga för att göra en process ekonomiskt vinstgivande. Anspråken är då *processimmuna*. Ett rättsligt agerande kräver i så fall andra incitament än rent privatekonomiska vinstintressen. Att sanktioner vidtas kan i stället motiveras av preventiva hänsyn. Sålunda kan det vara viktigt ur samhällsekonomisk synvinkel att den som har handlat på ett visst sätt, och andra i motsvarande situation, avskräcks från att upprepa det lagstridiga förfarandet. Internationellt förekommer det att staten getts möjlighet att föra talan för medborgarna och driva igenom processimmuna anspråk. *Parens patriae* och *public actions* är två begrepp som ofta förekommer i de sammanhangen.

Enskilda människors processbenägenhet sammanhänger emellertid inte bara med frågan om en framgångsrik talan leder till ett ekonomiskt överskott eller inte. Lika stor betydelse har relationen mellan processföremålets värde för parten och de kostnader som han riskerar att ådra sig om han förlorar målet. Ett individuellt processbart anspråk drivs inte igenom om en processförlust leder till ett kostnadsansvar som mångdubbelt överstiger vad käranden kan vinna i målet. Självklart beror kostnadsriskens påverkansgrad på processbenägenheten av sannolikheten för att talan ogillas. Det är dock få processer där vinstchansen är så hög att en process tål stora obalanser i relationen mellan det yrkade beloppet och risken för ett rättegångskostnadsansvar.

4.2 Nuvarande förhållanden

Det moderna samhället präglas av en komplexitet och svåröverblickbarhet som gör det närmast omöjligt för enskilda medborgare att i alla situationer veta hur man bör handla och vilka krav på agerande man har

rätt att ställa på andra. Man kan för uppfyllandet av avtalsförpliktelser och andra obligationer inte längre i lika hög grad förlita sig på bygemenskap, grannsämja och andra icke-rättsliga faktorer, som var av stor betydelse för upprätthållandet av goda partsrelationer för bara några decennier sedan. I takt med att den sociala kontrollen minskar växer behovet av rättsliga sanktionsmöjligheter. Behovet av klagande anvisningar som ger svar på vilka rättigheter och skyldigheter som härflyter ur olika rättsförhållanden gör sig mer påtagligt.

Det (post-)industriella produktions- och konsumtions-samhället är emellertid av så diversifierad art att man inte rimligen kan detaljreglera alla frågor som kräver ett rättsligt svar. Utvecklingen har på vissa områden i stället tvingat fram en ny lagstiftningsteknik, inriktad på värnandet av speciellt skyddsvärda intressen som berör större grupper av människor eller som är av särskild samhällelig vikt. Karaktären och arten av de rättsliga anspråk som rättsordningen ger upphov till har förändrats.

Sådana nya anspråksgrupper är, som anges i avsnitt 4.1.1 de kollektiva, diffusa och fragmentariska anspråken. Svårigheten att definiera dem till sitt innehåll och att identifiera vilka som är berörda är här som regel större än vid traditionellt individualistiska anspråk grundade på t.ex. ett sedvanligt kontraktsförhållande.

Skyddet för kollektiva, diffusa och fragmentariska anspråk aktualiserar en rad nya processuella frågor och problem. Detta hänger inte bara samman med att anspråken omfattas av större intressegrupper, utan också med att de ofta grundas på mer utpräglade socialpolitiska överväganden. Den rättsliga prövningen av dem förutsätter en bredare intresseavvägning där det rättskipande organet även har att spela vad som kan betecknas som en "lagstiftande roll". Anspråken låter sig därmed inte lätt inordnas under rådande processuella modeller. Men samtidigt är de för sin konkretisering beroende av en rättslig prövning i domstol eller annan rättslig instans. Mot den bakgrunden finns det anledning att noga iaktta eventuella tecken på bristande processbenägenhet inom de grupper som förutsätts att bevaka och ta till vara anspråken.

Rättsliga anspråk kan vara av såväl ekonomiskt som icke-ekonomiskt slag. Det är ibland svårt att dra en exakt gränslinje däremellan. Nästan alla former av verksamhet får på något sätt ekonomiska följder, direkt eller indirekt. Dessutom föregås normalt ett rättsligt agerande, oavsett om det avser framkallandet av en ekonomisk eller någon annan prestation, av en vägning mellan å ena sidan den nytta rättsprocessen beräknas inbringa och å andra sidan den kostnad åtgärden för med sig. Däremot varierar naturligen kostnadskänsligheten mellan olika subjekt.

För att ge en mer allsidig och rättvisande belysning av processordningens förmåga att hantera anspråk som kan relateras till en större

grupp människor har utredningen, som framgått tidigare, delat in dem som avser ekonomisk ersättning i tre kategorier: individuellt processbara, icke-individuellt processbara och processimmuna anspråk.

En reformering av processordningen för att förbättra eller underlätta genomdrivandet av ekonomiska anspråk tillgodoser olika ändamål beroende på vilket slag av anspråk som är för handen. Förändringar med avseende på individuellt processbara anspråk tjänar främst ett processekonomiskt syfte medan en ökad möjlighet till rättslig prövning av icke-individuellt processbara anspråk stärker processens såväl reparativa som preventiva funktion. Ett genomdrivande av ett processimmunt anspråk fyller däremot inte något egentligt reparativt syfte. Visserligen kompenseras käranden, men rättegången får trots detta ett ekonomiskt negativt utfall för honom. Utkrävandet av kompensation kan då i stället ses som en bestraffande åtgärd mot svaranden eller som en handlingsdirigerande anvisning till andra i motsvarande situation.

De nya anspråkens gruppkaraktär medför också att gränsen mellan vad som är ett enskilt respektive allmänt intresse flyter samman. Att luft och vatten inte förorenas, att en produkt inte medför säkerhetsrisker, att marknadsföringsåtgärder uppfyller krav på vederhäftighet, att människor inte särbehandlas på grund av kön, ras, etniskt ursprung osv. är något som angår alla och inte endast den enskilda person som drabbas i det särskilda fallet. Oftast beror intressets klassificering som allmänt eller enskilt endast av på vilken sida av samma mynt som man fäster blicken.

Det är förenat med problem att genomdriva såväl nya som traditionella anspråk. Svårigheterna att effektuera anspråken sammanhänger både med den materiella rättens innehåll och med faktorer hänförliga till den enskilda rättighetshavaren och det processuella regelsystemets konstruktion. Därtill kommer att effektiviteten - handlägningsmässigt och i kostnadshänseende - vid en rättslig prövning brister på vissa områden.

I kapitel 6 beskriver vi närmare olika sanktionsproblem som det, enligt vår mening, finns anledning att fästa uppmärksamhet på. Som där anförs kan en låg processbenägenhet, eller annan bristande aktivitet för att ta till vara rättsliga anspråk, förklaras med hänvisning till många faktorer. Att beakta är förhållanden av ekonomisk, social och psykologisk karaktär. Men också utformningen av regler om talerätt, bevisbörd och beviskrav, forum m.m. påverkar i vilken utsträckning det processuella rättssystemet kommer till användning.

Många av dessa problem har varit föremål för uppmärksamhet under lång tid. Lagstiftaren har på olika sätt sökt undanröja hinder för den enskilde att vända sig till domstol. Man har vid en fortlöpande reformering av processordningen eftersträvat en snabb, enkel och billig handläggning av rättstvister. Vid sidan av det statliga rättsväsendet har det

växt fram nya prövningsmöjligheter som ett komplement till - och ibland ersättning för - domstolsprövning. Frekvensen av dessa prövningsmöjligheter växlar från rättsområde till rättsområde. Genomgående gäller dock att alternativens samhällsvärde, användbarhet och effektivitet är beroende av att det finns realistiska möjligheter att vända sig till domstol i de fall alternativen inte leder till önskvärt resultat för tillgodoseende av den enskildes eller det allmännas behov av rättsskydd.

Sammanfattningsvis kan följande sägas om nuvarande förhållanden i fråga om anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor. Framväxten av den moderna välfärdsstaten har gett upphov till rättigheter och anspråk av ett nytt slag, rättigheter som inte utan vidare låter sig identifieras i en traditionellt individualistisk begreppsmodell och som ställer nya krav på processuell hantering. Den "massifikation" som utmärker dagens produktions- och konsumtions-samhälle har dessutom gjort det nödvändigt att anlägga ett nytt betraktelsesätt på frågan om hur man bäst tillgodoser kravet på ett säkert och ändamålsenligt processuellt rättsskydd också för sedvanliga individuella anspråk.

4.3 Faktorer av framtida betydelse

Vid en utvärdering av effektiviteten i det processuella rättsskyddet för gruppanspråk är det inte tillräckligt att fästa blicken på rådande förhållanden och redan uppdagade svårigheter. Även förhållanden som, med större eller mindre sannolikhet, framöver kan tänkas påverka möjligheten att processuellt ta till vara anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor bör vägas in om man eftersträvar ett dynamiskt processuellt regelsystem som är lätt att anpassa till nya förhållanden.

Man måste i detta sammanhang självklart beakta de förändringar som ett medlemskap i EU kan förväntas innebära för det svenska rättssystemet. Rättstraditionen inom EU och dess medlemsländer utmärks av att domstolarna av hävd intar en mer central roll i samhällslivet än vad som är fallet i vårt land. Lagar och förordningar är inte förenade med den typ av förarbeten och motiv som den svenska lagstiftningsapparaten tillhandahåller. Domstolarnas praxis spelar ofta en avgörande roll för rättsutvecklingen, såväl i materiellt som i processuellt hänseende. Det finns anledning att anta att vi som medlem i EU måste anpassa vår lagstiftningsteknik efter unionens. Möjligheterna begränsas att i propositioner och utskottsbetänkanden göra i praktiken rättsligt bindande uttalanden om bestämda reglers innebörd, om det enligt ett EU-rättsligt synsätt ligger på domstolarna att tolka innehållet i bestämmelserna. En

utveckling som här skisserats ökar behovet i Sverige av prejudicerande avgöranden.

Det kan vidare antas att möjligheterna till domstolsprövning av statliga och kommunala förvaltningsbeslut kommer att vidgas. Reformarbete med denna inriktning har pågått under lång tid i Sverige och har senast manifesterats genom Fri- och rättighetskommitténs förslag om införande av s.k. dröjsmålstalan (se SOU 1994:117). Europakonventionen och Europadomstolens avgöranden har visat på ett behov av ökade möjligheter till domstolskontroll av den offentliga maktutövningen. Anpassningen till EU förväntas kräva att ytterligare ärendegrupper kan underkastas prövning vid domstol. Förvaltningskontrollen behöver inte nödvändigtvis inskränkas till endast en lagprövningsrätt, dvs. en rätt för domstolen att pröva om förvaltningsbeslut är förenliga med överordnade regler. Domstolarna kan också ges möjlighet att mer aktivt pröva myndigheternas handlande eller brist på agerande, t.ex. genom beslut om upphävande, åläggande och förbud.

I linje med anpassningen och närmandet till EU ligger en allmän utveckling mot en friare marknadsekonomi. En ökad avreglering och en vidgad möjlighet till internationella rättsliga kontakter för envar syftar ytterst till att stärka konsumenters och andras ställning genom en ökad rörlighet av arbete, varor, tjänster och kapital. De konkurrensmässiga fördelarna med en friare marknad skall leda till ett större utbud av varor och tjänster och till lägre priser, men även till ett ökat kvalitetsmässigt tänkande till gagn för bl.a. miljön.

Man kan emellertid inte bortse från att en friare och öppnare marknad också ger större spelrum för mindre nogräknade aktörer som inte uppfyller de krav på ansvarskänsla och "fair play" som kännetecknar den seriösa verksamheten. Risken blir större för att en underlägsen part blir utsatt för rättskränkningar. Behovet av skydd för de svaga grupperna i samhället, liksom för miljön, kan förväntas öka, såväl i fråga om materiellt rättsskydd som när det gäller möjligheten att vidta rättsliga åtgärder för att säkerställa deras rättigheter.

Mycket talar vidare för att det framöver kommer att ske en integration av rättsområden som tidigare har hållits isär. Miljörätten erbjuder sedan länge exempel på gränsöverskridanden mellan förvaltningsrätt, civilrätt och straffrätt m.m. Inom konsumenträtten har det påbörjats ett närmande mellan marknadsrätt och civilrätt.

Sammanjämkandet av skilda rättsområden är ett tecken på en uppluckring av gränsen mellan allmänna och enskilda intressen. Nödvändigheten av samverkan mellan olika rättssubjekt för tillvaratagande av alla typer av intressen utgör en bärande tankegång vid den översyn av inriktningen på den inhemska politiken som pågår vid sidan av de förändringar närmandet till EU för med sig.

Ett utmärkande drag i detta arbete är att utvecklingen går mot ett allt mer avgränsat statligt engagemang på områden där andra, kommunala eller enskilda, organ kan antas verka på ett fullgott sätt. Samtidigt är man inte främmande för att tillägga staten kompetens att agera på nya områden om det behövs för att skydda särskilt utsatta grupper eller intressen. Såvitt vi kan bedöma råder det inte någon större politisk oenighet om att det statsfinansiella läget nödvändiggör en privatisering av delar av den statliga kontroll- och tillsynsfunktionen, i vart fall i den del som inte innefattar myndighetsutövning i mer strikt betydelse. Å andra sidan får en begränsning och ändrad inriktning av myndigheternas verksamhet inte leda till en lägre nivå i fråga om hälsa, säkerhet och skydd för konsumenter och andra utsatta grupper eller för miljön. Detta kräver en rättsordning som möjliggör ett effektivt agerande från enskilda och andra.

Man kan inte utan fog tala om en svensk modell när det har gällt att forma ett system för hantering av rättsliga konflikter. Blicken har i mångt och mycket varit inriktad på en specialisering av de rättsliga sanktionsorganen. Genom att inrätta särskilda prövningsinstanser på olika områden har man avsett att öka kompetensen bland den rättstillämpande personalen och att effektivisera handläggningen. Ibland har specialiseringen skett inom domstolsväsendet, vid andra tillfällen genom att det har inrättats särskilda nämnder, myndigheter osv. I vissa fall har man strävat efter att i första hand lösa uppkomna tvister eller andra rättsliga frågor genom frivilliga överenskommelser. Rättsinstanserna har då förutsatts spela en mer supplerande och rättsutvecklande roll. Inte sällan har man ansett att intresseledamöter bör delta i beslutsprocessen, vilket kan ses som uttryck för en önskan att säkerställa att avgörandena vinner respekt och följsamhet inom berörda delar av samhällslivet.

Specialiseringsvägen synes nu ha passerat sin topp. Utvecklingen är på väg mot att fler och fler specialinstanser slås samman eller på annat sätt samordnas med varandra. Man kan förutsätta att det under de närmaste åren kommer att ske en utvidgning av de allmänna domstolarnas kompetens på bekostnad av specialdomstolar och särskilda nämnder (se bl.a. departementspromemorian Domstolsväsendet Organisation och administration i framtiden (Ds 1992:38) bet. 1991/92:JuU20 s. 8, departementspromemorian Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34), prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 5 samt prop. 1993/94:200 s. 29 f.). Samtidigt pågår arbete med att renodla domstolarnas uppgifter så att deras resurser i större utsträckning kan ägnas huvuduppgiften, nämligen rättskipning i egentlig mening. Ett antal sidofunktioner av främst rättsvårdande karaktär kommer med all sannolikhet att föras bort från domstolarna inom en inte alltför avlägsen framtid, se bl.a. Domstolsutredningens betänkande Domstolarna inför 2000-talet Arbetsupp-

gifter och förfaranderegler (SOU 1991:106) samt prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 24.

Den förändring som här skisserats innebär en väsentlig förstärkning av de allmänna domstolarnas ställning som rättskipningsorgan. En sådan utveckling bör även kunna leda till en mer allsidig bedömning av de mål och ärenden som prövas och därmed, i bästa fall, gynna en enhetlig rättstillämpning. På samma gång höjs kraven på den kunskap och allmänjuridiska bildning som den enskilda domaren måste besitta. Antalet komplicerade och mer svårlösta rättstvister som domaren ställs inför ökar sannolikt. För att inte arbetsbelastningen, som enligt många redan är för hög, och långa handläggningstider skall utarma rättssystemet krävs effektiva processuella förfaranderegler som möjliggör en enkel, snabb och billig handläggning.

III

ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN

5 Inledning

För att underlätta en undersökning av om det krävs åtgärder för att stärka möjligheterna att driva igenom gruppanspråk har vi valt att dela upp det processuella rättsskyddet i fyra huvudgrupper: 1) reparation m.m., 2) handlingsdirigering, 3) prejudikatbildning m.m. och 4) samhälls- och processekonomi. I vår studie av eventuella brister i rättsskyddet beaktar vi inte bara förfarandet vid domstol utan också utomprocessuella tvistlösningsalternativ.

Vi har i det föregående talat om att det processuella regelsystemet skall tjäna vissa syften vars yttersta mål är att medverka till att de ändamål som bär upp den materiella rätten får genomslag i samhällslivet. Processordningens funktioner har betecknats med uttryck som reparation, konfliktlösning, prevention, avskräckning, prejudikatbildning, rättsutveckling, rättsskapande m.m. I denna del av betänkandet tar vi ställning till om dessa krav uppfylls på ett fullgott sätt.

Processordningens komplexitet beror på den mångfald av krav som ställs på den. Att på en och samma gång behandla alla frågor som hänger samman med detta är inte möjligt. Av praktiska skäl måste en utvärdering av det processuella rättsskyddets ändamålsenlighet grundas på ett skärskådande av mindre delområden. Det är då naturligt att som delningsgrund använda de funktioner processmekanismen skall fylla. Självfallet måste dock behovet av kompletterande åtgärder till stärkande av rättsskyddet prövas med helheten som bedömningsunderlag.

Vi har valt att dela in de uppgifter vars fullgörande tillsammans bildar vad som kan sägas utgöra det processuella rättsskyddet i fyra huvudgrupper.

Den första gruppen rör rättegångens uppgift att i det enskilda fallet skydda de intressen och ändamål som den materiella rätten ger uttryck för. Det är frågan om kraven på att regelsystemet skall erbjuda en reell möjlighet för envar att få rättsliga konflikter lösta på ett sakkunnigt och partsjämbördigt sätt och att tvångsvis kunna driva igenom rättsligt grundade anspråk. Hit hör också säkerställandet av att allmänna intressen bevakas och tillgodoses i överensstämmelse med lagstiftarens avsikt och den funktion rättsreglerna fyller i samhället. Ofta flyter gränsen mellan enskilt och allmänt intresse samman. Tillgodosendandet av det ena är till förmån även för det andra. Utvecklingen går mot en

ytterligare sammanvävning av privata och offentliga intressen. Rättsområden som tidigare hållits isär, materiellt och processuellt, integreras i större utsträckning. Tillsyns- och kontrollverksamheten förväntas till viss del föras över från stat och kommun till privata rättssubjekt. Uppgiften att ta till vara allmänna intressen blir i än högre grad en angelägenhet också för den enskilde. För att fullgöra alla de uppgifter som här nämnts krävs att processordningen tillhandahåller lättillgängliga prövningsorgan och ett förfarande som är snabbt, billigt och enkelt. Till denna grupp hör ändamål som brukar beskrivas med termer som konfliktlösning, reparation och rättsskydd i inskränkt mening.

Som en andra grupp behandlar vi frågor som hänger samman med processordningens handlingsdirigerande funktion. Rättegångssystemet - och processerna i sig - verkar styrande på människors handlande på många sätt. Genom att medverka till att motiven bakom de materiella rättsreglerna slår igenom i samhällslivet har utövandet av rättskipning del i hela rättsordningens moralbildande förlopp. Möjligheten att processa kan dessutom verka avskräckande, ekonomiskt eller på annat sätt, såväl individuellt (för en förlorande svarande) som generellt (mot dem som befinner sig i motsvarande situation som svaranden). Ett annat sätt att uttrycka det vi här främst uppehåller oss vid är att tala om processordningens preventiva verkan.

Som påpekats ovan har den moderna lagstiftningstekniken, med sitt inslag av ramlagar och generalklausuler, fört med sig att behovet av prejudicerande avgöranden har ökat. De rättstillämpande organen kommer dessutom sannolikt att i framtiden tilldelas en i högre grad rättsutvecklande och rättsbildande roll. Denna beskrivning stämmer särskilt väl på områden där man kan förvänta sig uppkomsten av gruppanspråk, som inom konsumenträtten och miljörätten. Vi tar upp denna sida av det processuella regelsystemet som en tredje grupp.

En processuell regelkonstruktion är föremål för ständiga omprövningar och överväganden i fråga om dess effektivitet och ändamålsenlighet. Inte sällan står samhälls- och processekonomiska spörsmål i blickfånget. Att kostnaderna för parterna och för samhället hålls på en låg nivå har stor betydelse för processordningens samlade funktionsuppfyllelse. Ett dyrt och krångligt rättegångsförfarande hämmar självklart enskildas benägenhet att processa. Bristen på genomdrivande av rättsliga sanktioner skapar utrymme för handlanden som strider mot samhälleliga mål och intressen. Vi har valt att behandla dessa frågor som en särskild kategori.

Katalogiserandet av det processuella rättsskyddet i skilda undergrupper är föranlett av rent framställningstekniska skäl. Det finns inga klart urskiljbara gränser mellan när en process huvudsakligen fullgör en reparativ, preventiv eller prejudikatbildande uppgift. Lika svårt är det

att uttala sig om vilken effekt en viss processuell regel eller samling av regler har på processordningens totala funktionsuppfyllelse. Svaret skiftar beroende på ur vilket perspektiv man ser saken. En process fyller olika ändamål om man betraktar den fristående eller som ingående i en större helhet. Syftet med, eller motivet bakom, en rättegång är för det mesta ett annat för den enskilde än för en hel intressegrupp eller det allmänna. Dessutom kan verkan i funktionshänseende på kort respektive lång sikt variera.

Enligt direktiven har vi att utreda om det går att förbättra möjligheterna att i domstol driva anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor. För att rätt kunna bedöma om det föreligger ett sådant behov är det inte tillräckligt att studera i vilken utsträckning domstolsprövning används som instrument för att ta till vara gruppanspråk. Att processbenägenheten är svag betyder inte utan vidare att det finns behov av kompletterande åtgärder för att stärka det processuella rättsskyddet. Det kan vara så att gruppanspråk tas till vara i erforderlig mån genom utomprocessuella förfaranden och att det inte finns anledning att rubba denna ordning. Vi har visserligen som en av våra utgångspunkter ställt upp att det i första hand bör ankomma på det allmänna att tillhandahålla effektiva sanktionsmekanismer. Detta skall emellertid inte ses som ett uttryck för att en ökad mängd rättegångar vid domstol är ett självändamål, eller ens önskvärt. Tvärtom utöver verkningsfulla sanktionsmöjligheter en dämpande effekt på uppkomsten av rättsliga konflikter och därmed också på förekomsten av processer. För att utomprocessuella förfaranden grundade på frivillighet skall fylla en rättsskyddande uppgift krävs emellertid att det allmänna tillhandahåller realistiskt användbara mekanismer som kan fungera som påtryckningsmedel för parterna att underkasta sig en billigare och enklare utomrättslig prövning.

Ett fullgörande av utredningsuppdraget förutsätter alltså att också alternativa tvistlösningsorgan ägnas intresse. Det säger sig självt att det inte kan bli fråga om någon heltäckande genomgång. Det svenska rättssystemet, tolkat i vid mening, innehåller ett otal allmänna och privata rättskipningsalternativ. Att studera eller ens uppmärksamma samtliga dessa har av tidsskäl varit omöjligt. Det är inte heller troligt att särskilt många av dem har betydelse vid en skattning av styrkan i det processuella rättsskyddet för gruppanspråk. Vi har därför valt att behandla de alternativa tvistlösningsmekanismerna i tämligen generaliserande ordalag. Vissa utomprocessuella instanser (t.ex. Allmänna reklamationsnämnden) ägnas dock ett något större utrymme.

6 Brister i det processuella rättsskyddet

I detta kapitel går vi igenom olika inom- och utomprocessuella förfaranden som gällande rätt erbjuder för att driva anspråk som är gemensamma eller likartade för många människor. Vi redovisar de luckor som vi anser finns i det processuella rättsskyddet för gruppspråk. Luckorna behandlas utifrån den uppdelning i skilda kategorier som angetts i föregående kapitel. Vi pekar också på olika sätt att bota bristerna, främst genom införandet av regler om grupprättegång eller andra former av representativ process.

6.1 Konfliktlösning, kompensation och rättsskydd

6.1.1 Allmänt

Under rubriken konfliktlösning, kompensation och rättsskydd (reparation) tar vi upp vad som i många sammanhang brukar sammanföras under uttryck som "access to courts" eller det vidare begreppet "access to justice". Det är, kort sagt, frågan om i vilken mån de processuella rättsinstanserna står öppna för envar i reell mening så att behovet av rättsskydd för den rättssökande allmänheten tillgodoses i tillräcklig mån. Men det är också frågan om i vilken utsträckning processordningen är anpassad till att hantera anspråk knutna till allmänna intressen.

Processbenägenheten är internationellt sett svag i vårt land. Detta behöver, som vi påpekat tidigare, inte betyda att rättsskyddet för enskilda är eftersatt. Som framgår av det som sägs i det följande talar dock mycket för att det finns ett betydande antal rättsanspråk som inte görs gällande, varken vid domstol eller på annat sätt.

Det finns många orsaker till att enskilda inte vänder sig till domstol för att driva igenom rättsligt grundade anspråk. I det följande kommer vi att behandla tre, som vi ser det, huvudsaker.

Den första hänger samman med att det för att en rättegång skall komma till stånd måste finnas en rimlig balans mellan vad som står att vinna och konsekvenserna av en förlust. Att processa innebär såväl egna kostnader och olägenheter som en risk att få ersätta motparten hans kostnader. Mot detta skall vägas utfallet av en framgångsrik talan. Missförhållandet däremellan får inte vara för stort. Kostnadsrisken blir

då ett hinder mot en rättslig aktion. Vi behandlar dessa frågor under rubriken *Kostnadsrelaterade faktorer*.

Också omständigheter som inte är direkt relaterade till rättegångsordningens konstruktion verkar hämmande på processbenägenheten. Vi tar upp detta spörsmål som en andra huvudorsak under rubriken *Icke-rättsliga faktorer*. Förhållanden som bristande kunskap om rättsläget, ovetskap om rättskränkningen osv. kan göra att ett berättigat anspråk aldrig görs gällande. Den som står i ett fortgående rättsligt förhållande till motparten och intar en typiskt sett underlägsen ställning (t.ex. en arbetstagare, en kredittagare eller en hyresgäst) är normalt mer försiktig med att vidta kraftfulla åtgärder för att få igenom sin rätt. Ett individualistiskt processsystem inriktat på att underlätta för den enskilde att föra talan i egen sak lämnar endast litet utrymme för att avhjälpa denna typ av brister. Med taleformer av representativt slag kan man få till stånd kompensation eller medverka till att processordningen fyller någon av sina övriga funktioner också i fall då en individuell talan förhindras av psykologiska, sociala eller andra icke-rättsliga faktorer.

Som ett tredje delavsnitt behandlas vad vi benämner *Särskilda processuella hinder och begränsningar*. Den materiella rätten är uppbyggd kring ändamål och syften som de processuella reglerna, och processerna i sig, skall hjälpa till att förverkliga. Genom regler om talerätt och andra processuella principer ställs speciella krav på vem som har rätt att påkalla att sanktionsmedlen används. Dessa subjekt, som alltså har tillagts en exklusiv rätt att bevaka skyddsintressena, saknar ibland mod, vilja och resurser att agera rättsligt i den utsträckning som är behövlig. Samtidigt finns det andra som är beredda att vidta åtgärder men som stoppas av regler om processhinder och liknande. På detta sätt kan rättegångsordningen motverka att ändamålen bakom de materiella reglerna slår igenom i samhällslivet.

6.1.2 Kostnadsrelaterade faktorer

Allmänt

Kostnadsfrågor brukar sägas inta en framträdande ställning bland faktorer som förklarar varför rättsliga anspråk inte görs gällande. Höga rättegångskostnader har tveklöst en starkt processavskräckande effekt, särskilt när det gäller anspråk av mindre ekonomisk storlek. Av uppenbara skäl varierar kostnads känsligheten mellan olika rättsinnehavare. Alla har inte samma ekonomiska förutsättningar att processa och uppskattar inte sina anspråk till lika värde.

Det är förenat med stora svårigheter att konstruera ett processuellt regelsystem som tar hänsyn till dessa olikheter. Man kan inte i verkligheten helt utjämna de ekonomiska villkoren för medborgarna att processa eller göra en rättslig prövning av samtliga anspråk ekonomiskt försvarbar. Alla processuella rättssystem innehåller erfarenhetsmässigt en gräns vid vilken de olägenheter som i kostnads- och annat hänseende är förbundna med en process väger över den vinst som en eventuell framgångsrik talan inbringrar. Det finns, med den terminologi vi använt ovan, en skiljelinje mellan å ena sidan individuellt processbara anspråk och å andra sidan icke-individuellt processbara och processimmuna anspråk.

Att ett anspråk betecknas som icke-individuellt processbart anger att även en framgångsrik individuell talan leder till ett ekonomiskt underskott för den som väcker talan. Kommer i undantagsfall en rättegång till stånd sker det av principiella skäl eller på grund av andra inte kostnadsberoende överväganden. Processens syfte är då i första hand att få till stånd en sanktion mot den som handlat rättsstridigt. För att uppnå en reell kompensation för den rättskränkte krävs tillgång till representativa taleformer eller andra processuella institut, som medger att den enskilde får sitt anspråk tillgodosett utan att han själv medverkar i processen. Vid processimmuna anspråk är inte ens detta tillfyllest för att göra en rättegång ekonomiskt vinstgivande.

Också vid individuellt processbara anspråk finns det kostnadsbarriärer mot att processa. Att en framgångsrik talan ger en ekonomisk vinst är inte utan vidare ett tillräckligt skäl för att inleda en rättegång. Faktorer som anspråkets storlek, rättegångsförfarandets omständlighet och olägenheter i övrigt spelar in. Särskilt betydelsefulla är de kostnadsrisker som man utsätts sig för om man vid en förlorad talan är skyldig att ersätta motpartens rättegångskostnader. Det är endast ett fåtal som är villiga att processa om en förlust leder till en kostnadsbörda på det tiodubbla eller mer av det egna anspråkets värde.

Hinder av det slag som här tas upp innebär en allvarlig inskränkning i den enskildes rättsskydd. Det är viktigt att också anspråk av mindre värde görs gällande. Från allmän synpunkt är det bristande rättsskyddet särskilt allvarligt vid gruppanspråk. Det totala anspråksvärdet kan uppgå till ett mycket högt belopp. Opåtalade rättskränkningar riskerar att leda till en snedvridning av konkurrensen eller att gynna miljöstörande verksamhet och motverkar över huvud taget realiserandet av de ändamål som bär upp den materiella rätten. I ett längre perspektiv finns det en risk för en uppluckring av den allmänna laglydnaden och en bristande respekt för samhällsinstitutionerna.

Gruppanspråk rör inte endast den enskildes privata rätt, som när ett antal konsumenter köpt likadana felaktiga varor eller då ett flertal fastig-

hetsägare fått sina ägor skadade på grund av en och samma miljöstörning. Ett viktigt inslag i det moderna rättssamhället är att lagstiftningen ger uttryck för och värnar om rättigheter som tillkommer alla eller större grupper av människor. Varje person bör tillförsäkras en ren miljö, en god hälsovård, icke-hälssofarliga produkter, skydd mot kränkningar av medborgerliga fri- och rättigheter osv. Man åsyftar då inte en rätt som tillkommer en bestämd individ i en viss given situation utan något som är gemensamt för flera. Det är ett samhällsintresse att kränkningar av rättigheterna inte sker opåtalat. Ansvar för att sanktioner kommer till stånd åvilar därför tillsynsmyndigheter och andra offentliga organ. Deras möjligheter att vidta sanktionsåtgärder är visserligen ytterst beroende av de ekonomiska och personella resurser som ställs till förfogande. Det är dock bara i undantagsfall som kostnaderna i det särskilda fallet har en avgörande betydelse för om en åtgärd kommer till stånd eller inte. Kostnadsrelaterade faktorer av det slag vi diskuterar i detta avsnitt påverkar normalt inte ett offentligt organs handlande. Det som sägs framöver tar därför i första hand sikte på enskilda människors möjligheter att driva igenom sin rätt.

Detta innebär inte att vad som sägs i fortsättningen saknar betydelse för frågan om det behövs åtgärder för att stärka rättsskyddet för allmänna intressen. Som vi framhåller i annat sammanhang talar mycket för att det allmänna måste avlastas ansvaret att ensamt bevaka att gemensamma samhällseliga intressen inte kränks. Också enskilda medborgare och organisationer kan här spela en viktig roll. Faktorer som hindrar dem från att hävda sin egen rätt får då självklart betydelse också för deras möjlighet att agera för att ta till vara allmänna intressen.

Med dessa ord går vi över till att närmare konstatera på vilket sätt kostnadshinder leder till brister i det processuella rättsskyddet för gruppanspråk och hur man i svensk rätt har försökt att överkomma hindren. Vi behandlar för- och nackdelar i kostnadshänseende med olika regler om fördelning av rättegångskostnader (i ordinära tvistemål, i småmål och enligt speciallagstiftning), med ekonomiskt bistånd i form av rättshjälp, rättsskyddsförsäkring och andra finansieringsalternativ samt med särskilda processuella institut som kumulation och summarisk process. Som exempel på utomprocessuella alternativ som ersättning för domstolsprövning behandlas försäkring som surrogat för skadestånd, ARN, privata nämnder och råd samt de offentliga tillsynsmyndigheternas verksamhet.

Ordinära tvistemål

Rättegångsbalken skiljer mellan ordinära tvistemål och s.k. småmål. De senare omfattar rättegångar där värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger ett halvt basbelopp (17 600 kr för 1994). Övriga processer betecknas som ordinära mål.

Det finns olika möjligheter att fördela rättegångskostnaderna mellan parterna i en rättegång. Huvudalternativen är 1) att låta tappande part stå hela kostnaden, 2) att lägga kostnadsansvaret på den ena parten oavsett utgången i målet och 3) att kvitta kostnaderna. Svensk rätt innehåller exempel på samtliga dessa alternativ. Huvudregeln enligt rättegångsbalken är att den som förlorar målet skall ersätta motparten dennes kostnader fullt ut.

Som påpekats tidigare är ett anspråk värt en rättegång bara om det föreligger en rimlig proportion mellan anspråkets storlek och den kostnadsrisk som processen innebär. Ingen rättegång har en given utgång. Även den som anser sig säker på att ha rätten på sin sida måste ta risken av en processförlust i beräkning när han överväger om han skall väcka talan vid domstol eller inte.

Gruppanspråk rör som regel sammanlagt tämligen höga belopp. De ekonomiska konsekvenserna av processens utfall är betydligt större för svaranden än för varje enskild kärke. Har t.ex. 100 personer likartade anspråk om vardera 1 000 kr gäller en process angående ett av anspråken ett värde av 1 000 kr för käranden men 100 000 kr för svaranden. Förlorar svaranden målet får han räkna med att domen har en betydande bevisverkan i senare mål. Han kan också spekulera i att en ogillande dom har en psykologiskt hämmande verkan på övriga anspråkshavares processbenägenhet, även om ogillandet grundas på omständigheter hänförliga till det särskilda fallet.

Käranden kan därför, också i ett mål där yrkat belopp uppgår till ett mindre värde, vänta sig att svaranden lägger ned stora kostnader på juridiskt biträde, bevisning osv. För att bemöta motståndet krävs åtgärder som ökar kärandens egna utgifter i processen. Proportionen mellan vad som står att vinna för käranden och den kostnadsrisk rättegången innebär för honom gör att en process framstår som ett ekonomiskt alltför äventyrligt alternativ.

Missförhållanden av detta slag inträder inte endast då varje enskilt anspråk är av i egentlig mening ringa värde. Redan i inte alltför komplicerade mål blir rättegångskostnaderna, särskilt för ombudsarvode och bevisning, förhållandevis höga. I mål om produktansvar, miljöskador och liknande är det inte ovanligt att kostnaderna för vardera parten överstiger 100 000 kr.

Att förlorande part har ett obegränsat ansvar för rättegångskostnaderna i målet medför att värdegränsen måste sättas tämligen högt för när en rättegång framstår som en realistisk väg att driva igenom ett anspråk. Också anspråk av väsentlig ekonomisk betydelse för den enskilde riskerar att inte göras gällande vid domstol på grund av den kostnadsrisk som är förbunden med en process.

Småmålsförfarande

Kostnadsregleringen i småmål avviker i två avseenden från den som gäller i ett ordinärt tvistemål. Vinnande part kan inte få ersättning för ombudskostnad, utöver för resa och uppehälle i samband med sammanträde om parten inte behövt inställa sig personligen. Inte heller kan ersättning utgå för en parts arbete och tidspillan. Däremot medges ersättning för kostnader för rådgivning enligt rättshjälpslagen motsvarande ett rådgivningstillfälle för varje instans.

Den särskilda kostnadsregeln innebär att en part i ett småmål löper mindre risk att tyngas ner av ett betydande kostnadsansvar om han förlorar målet. Möjligheten att vända sig till domstol är därigenom reellt större än i ett ordinärt tvistemål, för det fall parten kan föra sin talan på egen hand. Det kvarstår dock en undre gräns för när en rättegång är ekonomiskt försvarbar. Att processa kräver att man sätter av tid för att förbereda och utföra sin talan, för inställelse vid domstolen m.m. Kostnaderna för detta kan uppgå till förhållandevis stora belopp, t.ex. i form av förlorad arbetsinkomst. Dessa kostnader är inte ersättningsgilla. Också ett anspråk av tämligen enkel rättslig beskaffenhet måste därför uppgå till åtskilliga hundra kronor för att domstolsvägen skall framstå som ett realistiskt alternativ trots att risken att utsättas för ett större kostnadsansvar om talan ogillas är kraftigt reducerad.

Anser sig parten inte vara i stånd att driva processen på egen hand leder en kostnadsreglering som inte medger ersättning för ombudsarvode till ett minskat utrymme för den enskilde att vända sig till domstol. Redan i ett ärende av enklare slag kan ett ombudsarvode beräknas uppgå till flera tusen kronor. (Här kan nämnas att rättshjälpstaxan för år 1994 stadgar en timersättning om 910 kr inkl. mervärdeskatt.) Är rättsanspråket av mer komplicerat slag ökar arvodets storlek betydligt. Redan vid en arbetsinsats från ombudet på omkring 20 timmar överskrids värdegränsen för småmålsförfarandet (ca. 17 000 kr). Också vid ett anspråk av denna storlek kan alltså en framgångsrik domstolsprocess leda till en ekonomisk förlust om vinnande part tvingas bära sin egen ombudskostnad.

Man skall inte underskatta en enskild parts behov av juridiskt biträde. Gruppanspråk rör ofta tvister mellan en privatperson (konsument, hyresgäst osv.) och en näringsidkare. Den senare företräds i domstol regelmässigt av ett juridiskt ombud. Näringsidkaren har normalt en annan vana vid rättsliga tvister än den enskilde. En privatperson är mer kostnads känslig än en näringsidkare som har möjlighet att dra av utgifterna för rättegången som en kostnad i rörelsen. Den enskilde hamnar typiskt sett i ett underläge om han för sin talan själv. Rätten skall visserligen genom materiell processledning vägleda parterna genom att avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i deras framställningar, särskilt om parten saknar juridiskt ombud. Det ankommer emellertid inte på domstolen att annat än i undantagsfall lämna parterna råd i själva saken, såsom beträffande vilka omständigheter eller vilken bevisning parten bör åberopa. Detta skulle inkräkta på domstolens opartiskhet.

Genom att en enskild part alltid själv måste bära sin egen ombudskostnad blir gränsen för när ett anspråk är individuellt processbart typiskt sett högre i ett småmål än om talan skulle ha handlagts som ett ordinärt tvistemål. Den enskildes alternativ är då att antingen inte processa alls eller att processa utan ombud. Väljer han det senare får han räkna med att motparten, om denne är näringsidkare, har juridiskt biträde. Styrkeförhållandet i rättegången blir ojämnt, till nackdel för den enskilde. På detta sätt konserverar och förstärker småmålsförfarandets kostnadsreglering en redan rådande obalans i processen.

De särskilda handläggningsreglerna för småmål är inte avsedda att tillämpas om det finns en bakomliggande tvist rörande ett högre värde än ett halvt basbelopp eller om utgången annars är av synnerlig betydelse för bedömningen av andra föreliggande rättsförhållanden. Talan skall då, trots det enstaka anspråkets mindre värde, behandlas som ett ordinärt tvistemål.

Det kan tyckas som att detta utesluter att gruppanspråk handläggs enligt reglerna om småmål. Gruppanspråkens totala värde överstiger normalt mångfaldigt värdegränsen ett halvt basbelopp. Det är emellertid inte givet att ett gruppanspråk på grund därav handläggs som ett ordinärt tvistemål. Domstolen kan inte på egen hand bestämma att ett anspråk som understiger beloppsgränsen skall tas upp som ett ordinärt mål. Valet av handläggningsform disponeras så till vida av parterna att det krävs att någon av dem yrkar att målet skall handläggas som ett ordinärt mål. Vidare förutsätter undantagsbestämmelsen att utgången i målet är av synnerlig betydelse för bedömningen av andra föreliggande rättsförhållanden. Det är inte alltid så är fallet bara därför att flera personer har likartade anspråk. Att målets utgång har prejudikatverkan är t.ex. inte tillräckligt.

I många fall får man dock räkna med att talan rörande anspråk som är gemensamma eller likartade för ett större antal människor handläggs som ordinära tvistemål. Då gäller i kostnadsfrågan att förlorande part skall ersätta vinnande part fullt ut för dennes kostnader, dvs. även för ombudsarvode och parts arbete och tidspillan. Rättegången är alltså förenad med det slag av kostnadsrisk som vid tidpunkten för småmåslagens tillkomst och allttjämt anses leda till att den enskildes rättsskydd eftersätts i fråga om anspråk som har ett litet ekonomiskt värde.

Särskilda kostnadsregler

Inom speciallagstiftningen återfinns på flera håll bestämmelser om en annan kostnadsfördelning mellan parterna än den som följer av huvudregeln i rättegångsbalken, dvs. vinnande part skall ha full ersättning. Särskilt vid rättegång i särskild domstol och i specialdomstol är det vanligt med ett annorlunda utformat kostnadsansvar. I ansökningsmål vid vattendomstolen skall sökanden svara för såväl egna som motpartens kostnader, oavsett utgången i målet. Motsvarande gäller i de flesta mål vid fastighetsdomstol, t.ex. fastighetsbildningsmål och expropriationsmål. I arbetstvister kan Arbetsdomstolen eller en tingsrätt förordna att vardera parten skall bära sin kostnad om den part som förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad. I mål som prövas vid Statens va-nämnd är huvudregeln att vardera parten står sin kostnad (s.k. kvittning). Nämnden kan dock tillerkänna vinnande part ersättning från motparten om det finns särskilda skäl för det. Ytterligare exempel finns.

Gemensamt för de fall som tagits upp är att ett kostnadsansvar för förlorande part är mindre väl förenligt med innehållet i den materiella rätten eller med de funktioner som rättstillämpningen i det särskilda fallet är avsedd att fylla.

Inom vattenrätten, expropriationsrätten osv. gäller som en grundläggande princip att den som vill vidta en åtgärd skall ersätta samtliga de skador och olägenheter i övrigt som åtgärden orsakar. Att lägga kostnadsbördan för en process på den som vill vidta åtgärden vidgar möjligheten för den som lider en endast begränsad skada att få sitt ersättningsanspråk prövat. Sökanden kan beakta rättegångskostnaderna på samma sätt som andra kostnader vid en ekonomisk analys av om tillstånd till åtgärden skall sökas eller inte. Att sökanden har ett exklusivt kostnadsansvar utgör å andra sidan också en risk för att det framställs rättsligt ogrundade ersättningsanspråk. Det öppnar möjlighet för mer eller mindre obefogade processer. Denna fara motverkas bl.a. av att

rätten att väcka talan om anspråk - talerätten - enligt uttalanden av lagstiftaren är förbunden med särskilda villkor.

Att part i en arbetstvist har möjlighet att få kostnaderna kvittade möjliggör att principiellt viktiga tvistefrågor blir prövade på parternas gemensamma bekostnad. En sådan kostnadsfördelning stämmer väl överens med Arbetsdomstolens prejudikatbildande och rättsutvecklande uppgift. Det ligger i båda parterns intresse att rättstillämpningen ger svar på oklara rättsfrågor. Som botemedel mot kostnadshinder har kvittningsregeln emellertid mindre betydelse. Processen vid Arbetsdomstolen förs huvudsakligen av resursstarka arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. För dem är säkert rättstvisten i sak viktigare än de mer eller mindre höga kostnader som rättegången är förenad med. Det torde vara mer ovanligt att enskilda arbetstagarprocesser vid tingsrätt utan stöd från sin organisation i mål av prejudikatvärde.

Kostnadsreglering är ett effektivt styrmedel att försvåra eller underlätta för enskilda att vända sig till domstol eller annan rättslig instans. Huvudregeln i rättegångsbalken, att kostnadsansvaret följer utgången i sak, leder i vissa situationer till att den materiella rätten inte effektueras i den omfattning som krävs för att dess ändamål skall slå igenom med full kraft i samhället. En ändrad kostnadsfördelning kan då vara en tillräcklig åtgärd för att rätta till bristen. Emellertid innebär en avvikande kostnadslösning att man förlorar de fördelar som motiverat valet av huvudregelns utformning. Varje kostnadsregel har dessutom sina särskilda nackdelar. Vi återkommer till dessa frågor senare.

Sammanfattningsvis menar vi att reglerna om en annan fördelning av kostnaderna än att en vinnande part skall ha full ersättning har ett ganska begränsat inflytande på det processuella rättsskyddet för gruppanspråk i stort. Speciella kostnadsregler förekommer endast för vissa särskilda målgrupper. De är oftast förenade med andra processuella särregler, t.ex. särskilda talerättskrav, som har en dämpande effekt på processbenägenheten.

Rättshjälp

Samhället kan genom att erbjuda ekonomisk hjälp väsentligt reducera den kostnadsrisk som en rättegång innebär för enskilda och vidga utrymmet för när en process ter sig ekonomiskt försvarbar.

Det svenska rättshjälpsystemet är utformat på så sätt att staten betalar i princip samtliga kostnader som parten i fråga ådrar sig i rättegången, utom ersättning för partens arbete och tidsspillan. Den rättssökande får stå en viss självrisk. Rättshjälpen omfattar inte eventuell ersättningskyldighet för motpartens kostnader.

Rättshjälpen kan bidra till att öka det processuella rättsskyddet för enskilda i båda de avseenden som vi har tagit upp tidigare. Rättshjälpen kan dels sänka ribban för när ett anspråk är individuellt processbart och dels motverka att det uppstår disproportioner mellan vad en framgångsrik process inbringar och den kostnadsbörda som en förlorad talan innebär.

Att en rättegång ger upphov till kostnader som inte är ersättningsgilla är aktuellt främst för småmålen. Det är endast för dessa som rättegångsbalken gör avsteg från huvudprincipen om fullt kostnadsansvar för förlorande part, genom att undanta ombudskostnad samt parts arbete och tidsspillan. Inte heller rättshjälpen omfattar kostnader av sistnämnda slag. Vidare får ett rättshjälpsbiträde förordnas i småmål endast om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till sökandens personliga förhållanden eller sakens beskaffenhet. Exempel på när biträde kan förordnas är att en part på grund av sjukdom, språksvårigheter eller liknande har svårt att ta till vara sina intressen. Det kan också föreligga ett allmänt intresse av att ett biträde förordnas, om målet har prejudikatintresse eller om tvisten i övrigt är av rättsligt komplicerat slag.

Begränsningarna medför att det knappast kan hävdas att rättshjälpsystemet gör det mer förmånligt för enskilda att göra gällande små anspråk om talan handläggs som ett småmål än om den handläggs som ett ordinärt mål. Parten har ingen möjlighet att få ersättning för arbete och tidsspillan. Utsikterna till biträdesförordnande är små. Och även om ett biträde förordnas måste parten själv bidra till kostnaderna genom att betala en självrisk. En tvåbarnsförälder med en månadsinkomst på 15 000 kr måste betala dels en grundavgift på för närvarande 3 470 kr och dels en tilläggsavgift om 20 procent på samtliga kostnader som överstiger f.n. 3 440 kr (dock högst tre gånger grundavgiften). Dessa avgifter får parten själv betala även om han vinner målet, till den del de är hänförliga till biträdeskostnaden. Överstiger anspråksvärdet avgifterna för biträdeskostnaden medverkar rättshjälpen till att göra anspråk processbara som inte annars är det. Mycket talar dock för att rätten till biträdes hjälp är så restriktiv att rättshjälpens betydelse i detta avseende är tämligen ringa.

En rättegång kan föra till en ekonomisk förlust för den vinnande parten också genom att motparten saknar ekonomisk möjlighet att infria sitt kostnadsansvar. Rättshjälpen har då en mer påtaglig rättsskyddande funktion. Dess inverkan på en parts processbenägenhet måste dock betraktas som låg, närmast obefintlig. Det framstår som främmande att någon skulle grunda valet på att gå till domstol eller inte på en analys av motpartens ekonomiska ställning som ger vid handen att denne har medel att betala huvudfordringen men inte rättegångskostnaderna.

Enligt vår mening är det främst genom att reducera den ekonomiska börda som läggs på käranden om han förlorar målet som rättshjälpen underlättar för enskilda att göra gällande till synes rättsligt grundade anspråk. Ett anspråk tål högre totala rättegångskostnader utan att vad som står att vinna framstår som alltför ringa i förhållande till kostnadsrisken. I vilken grad detta påverkar gränsen för när ett anspråk anses värt att processa om är dock svårt att bestämt uttala sig om. Svarandens bedömning av vilka kostnader en process skäligen bör få föranleda görs vid gruppanspråk med utgångspunkt från gruppens totala fordran. Är gruppen av någorlunda storlek och uppgår de sammanlagda anspråken till ett större belopp får man räkna med att kostnaderna för i synnerhet ombudsarvode och bevisning blir betydande. För anspråk av i egentlig mening mindre värde kan rättshjälp då i många fall vara utesluten. Rättshjälp får nämligen inte beviljas den som saknar befogat intresse av att få sin sak behandlad. Exempel på detta är att tvisten eller anspråket rör ett obetydligt ekonomiskt värde jämfört med de kostnader som kan beräknas uppstå. Undantag härifrån kan förekomma om tvisten har betydelse även för andra fall. Beviljas rättshjälp gör emellertid kostnadsrisken - avgifter och ersättningsskyldighet för motpartens kostnader - att det ändå krävs anspråk av en inte obetydlig storlek för att en rättegång skall framstå som ekonomiskt försvarlig.

Möjligheten att bevilja rättshjälp är inskränkt genom att rättshjälp inte erhålls om frågan kan anstå till dess en annan rättslig angelägenhet där anspråket stöder sig på väsentligen likartad grund har avgjorts slutligt. Syftet med regeln är att minska statens kostnader då det föreligger flera tvister med gemensamma grundläggande bevis- eller rättsfrågor. Kostnaderna för utredning och arvode till biträde uppgår då vanligen till betydande belopp, inte minst vid tvister om produktansvar och liknande.

För den som stängs ute från förmånen av rättshjälp med hänvisning till ett annat pågående ärende, det s.k. pilotfallet, sätts ett effektivt stopp för vidare rättsligt agerande. Å andra sidan kan pilotförfarandet innebära att vederbörande får bevis- och rättsfrågor av avgörande betydelse för sitt anspråk prövade helt utan egen kostnad. Även om domen i pilotmålet inte har bindande rättsverkan i de efterföljande målen kan dess styrka i bevishänseende medföra att en process framstår som kostnads- mässigt mer attraktiv.

För käranden i pilotmålet blir situationen snarast den motsatta. Det faktum att processen ur svarandens synpunkt gäller mer än bara kärandens anspråk framstår än tydligare. Kostnaderna på båda sidor blir större. I jämförelse med om alla anspråk handläggs gemensamt i en rättegång undandras käranden dessutom möjligheten att fördela kostnaderna för kärandesidans utredning och ombudsarvode mellan flera. Den kostnadsrisk som käranden tar på sig genom rättegången ökar. Han

känner sig lätt hamna i en framskjuten, isolerad och mer utsatt position. Flera skäl talar alltså för att pilotregeln verkar hämmande på processbenägenheten. Man vill inte hamna i pilotstolen utan avvaktar och hoppas på att någon annan skall väcka talan först.

Rättsskyddsförsäkring

De flesta personer har någon form av försäkring, oftast en hem- eller villahemförsäkring, där det ingår ett rättsskydd. Medan rättshjälpen endast ersätter en parts egna kostnader sträcker sig rättsskyddet längre och omfattar även en parts ersättningsskyldighet för motpartens kostnader. Rättsskyddsförsäkringen innebär därför en väsentligt minskad kostnadsrisk att processa också i jämförelse med rättshjälppsystemet. Försäkringsskyddet är emellertid inskränkt i vissa avseenden.

Rättsskyddsförsäkringen gäller normalt endast för tvister som kan prövas av allmän domstol eller vid särskilda domstolar som fastighetsdomstol och vattendomstol. Den gäller inte vid prövning av administrativ myndighet eller vid förvaltningsdomstol. Försäkringen kan alltså inte tas i anspråk i ett tillståndsärende enligt miljöskyddslagen eller för att finansiera ett överklagande av ett myndighetsbeslut som kränker försäkringstagarens rätt. Som regel undantas också tvister som har samband med arbete, yrkes- eller tjänsteutövning eller någon annan förvärvsverksamhet. Vissa rättsskyddsförsäkringar omfattar inte heller tvister om fel i fastighet, om tvistevärdet understiger ett basbelopp.

Rättsskyddet är subsidiärt i förhållande till rättshjälpen. Kostnader som kan eller skulle ha kunnat betalas av staten som en rättshjälpskostnad ersätts inte genom försäkringen. Ersättning utgår inte heller för eget arbete eller egen tidsspillan, för tilläggsavgift enligt rättshjälpslagen och för kostnader som inte ersätts av staten på grund av pilotmålsregeln i rättshjälpslagen. Flertalet rättsskyddsförsäkringar begränsar dessutom rätten till ersättning för ombudsarvode i småmål på samma sätt som gäller för rättshjälpen.

Högsta ersättningsbelopp uppgår som regel till omkring 100 000 kr. Försäkringstagaren skall betala en självrisk på ca. 1 000 kr jämte tjugo procent på överskjutande belopp. Det förekommer vid pilotmål att en försäkringsgivare medger att den som processar (piloten) får utnyttja också övriga anspråkshavares rättsskydd om dessa förbinder sig att inte själva utnyttja sina försäkringar.

Rättsskyddet medför att käreandens kostnadsansvar vid en förlorad talan är begränsat. Proportionen mellan vad som står att vinna och vad som kan förloras förändras drastiskt. Höga kostnader för utredning och ombudsarvode har inte samma avskräckande effekt på processviljan. Den

enskilde riskerar endast att i form av en självrisk betala en mindre del av de totala kostnaderna.

För anspråk av litet ekonomiskt värde som rör komplicerade rätts- eller bevisfrågor är dock självrisken tillräckligt stor för att avskräcka från att väcka talan. En förlorad talan kan innebära en ekonomisk börda på tiotusentals kronor. Man kan inte heller räkna med att försäkringsgivaren utan vidare medger att rättsskyddet tas i anspråk om det inte föreligger ett någorlunda rimligt förhållande mellan försäkringstagarens anspråk och de kostnader en rättegång kan föranleda. Försäkringstagaren skall ha ett befogat intresse av att få sin sak prövad, på samma sätt som gäller vid rättshjälp. Det kan också tänkas att ersättning nekas på den grunden att kostnaderna inte varit nödvändiga eller inte framstår som skäligena.

Sammanfattningsvis menar vi att rättsskyddsförsäkringen förbättrar de ekonomiska förutsättningarna för enskilda att vid domstol driva igenom anspråk som inte är av alltför litet värde. Hur stor förbättringen är avgörs av frågor som premiesättning och självriskens storlek. Det är försäkringsgivaren som i praktiken ensam bestämmer försäkringsskyddets närmare omfattning. Hur utvecklingen framöver kommer att bli är osäkert. Man kan inte bortse från risken att försäkringsgivaren inskränker eller på annat sätt försämrar skyddet om det uppstår ett stort antal kostnadskrävande rättstvister på ett visst rättsområde. Ett exempel på inskränkningar är att flera av de större försäkringsbolagen under senare år har begränsat rätten till ersättning för ombudsarvode i småmål. Försäkringens betydelse för det processuella rättsskyddet för gruppanspråk begränsas också av samma typ av pilotfallsregel som vid rättshjälp. Den kraftigt reducerade kostnadsrisk som följer med rättsskyddsförsäkringen gör dock att rollen som kärke i pilotmålet framstår som mindre motbjudande. Det bör också framhållas att rättsskyddets betydelse begränsas av att inte alla människor är försäkrade. Särskilt hos ekonomiskt svaga grupper, dvs. bland dem som är i störst behov av hjälp, kan andelen oförsäkrade vara hög.

Andra finansieringsalternativ

Det finns flera sätt på vilka en rättegång kan finansieras med medel från utomstående. Rättshjälp och rättsskyddsförsäkring har behandlats i det föregående. Vi skall här ta upp ytterligare några alternativ.

Det förekommer i andra länder att man bildar särskilda fonder från vilka anslag kan ges till den som vill föra talan i en viss fråga. Fonderna byggs upp antingen genom tillskott från allmänna budgetmedel eller via särskilda avgifter från dem som bedriver verksamhet inom berörda

områden. Även privata fondalternativ förekommer. Fördelen med fondlösningar är att man kan styra hjälpinsatserna till områden där behovet av ekonomiskt bistånd är störst. Även med begränsade resurser kan man nå en påtaglig effekt på processbenägenheten. Risken är dock att prioriteringen mellan olika behovsområden alltför mycket styrs av förvaltarnas personliga övertygelser.

Ett fondalternativ av annan modell är att bilda en fond vilken på samma sätt som en försäkring lämnar ersättning till skadelidande. Exempel på detta är den internationella oljeskadefonden. Karakteristiskt för fonder av detta slag är dock att de i första hand ställer enskilda i ett bättre rättsläge i materiellt hänseende. De processuella fördelarna är inte lika framträdande.

Det förekommer ibland att enskilda processer som har ett mer allmänt intresse bekostas av ideella organisationer, branschanslutningar och liknande. I Sverige har detta hittills förekommit främst inom miljörätten, i synnerhet genom bistånd till enskilda från stiftelsen Miljöcentrum. Frivilliga insatser från utomstående är till stor hjälp för den som inte själv har ekonomiska förutsättningar att driva en omfattande och kostsam process. Bistånd av detta slag kan dock aldrig tjäna som garant för den enskildes rättsskydd. Att säkerställa realistiska möjligheter för envar att få sin rätt tillgodosedd är ett allmänt rättssäkerhetskrav som varken kan eller bör infrias på frivillighetsbasis.

Kumulation

Hanteringen i domstol av flera individuella anspråk kan underlättas avsevärt genom att talan om anspråken handläggs gemensamt. Enligt rättegångsbalken är kumulation obligatorisk om två eller flera käromål stöder sig på väsentligen samma grund. I andra fall får rätten förordna om gemensam handläggning om det är till gagn för utredningen. Det är då främst fråga om käromål där grunderna är likartade.

Kumulation förutsätter normalt att målen väckts vid samma domstol och att domstolen är behörig samt att samma rättegångsform är tillämplig för målen. Handläggs målen vid olika domstolar har dessutom Högsta domstolen möjlighet att på ansökan av en part eller underrätten förordna att målen skall förenas i en rättegång vid någon av domstolarna. Förutsättningen är att en sammanläggning har väsentliga fördelar för handläggningen av målen och inte innebär betydande olägenhet för någon part. Den domstol dit målen förts kan bestämma att ett eller flera av målen skall drivas som pilotmål medan övriga mål vilandeförklaras.

En förening av flera mål i en rättegång fyller i första hand en processekonomisk funktion men en gemensam handläggning kan också

medverka till att domstolsprövning blir ett mer realistiskt alternativ för enskilda. Bevisning och annan utredning behöver bara förebringas en gång inför rätten och kostnaden kan fördelas mellan flera käre. Väljer dessa att företrädas av samma ombud reduceras kostnaden för dennes arvode. Eftersom också svarandens kostnader blir totalt sett lägre är kostnadsansvaret vid en rättegångsförlust mindre betungande för varje käre jämfört med om talan prövas vid ett antal individuella processer.

Att en process kan leda till en ekonomisk förlust för den vinnande parten beror i allt väsentligt på att processen ger upphov till kostnader som motparten inte är ersättningskyldig för. Enligt den svenska processordningen gäller detta i första hand kostnader för ombudsarvode i småmål. Vid gruppanspråk får man räkna med att kostnaderna för ombudsarvode blir tämligen höga även om flera käromål kumuleras. Det är vidare inte säkert att parterna önskar att företrädas av samma ombud. Även om kumulation medför ekonomiska fördelar för parterna är därför dess betydelse för vid vilken värdegräns ett anspråk är individuellt processbart endast marginell.

Däremot kan de partsekonomiska vinsterna ha en viss utjämnande effekt på missförhållandet mellan vad man kan vinna respektive riskerar att förlora vid en process. Särskilt i skadeståndsmål där bevisning om orsakssammanhang och dylikt kräver omfattande tids- och kostnadskrävande utredningar innebär en gemensam handläggning av fleras anspråk väsentliga kostnadsbesparingar för parterna. För att uppnå vinsterna krävs emellertid att kärandena redan före rättegången kommer överens om ett samfällt agerande eller att det finns en pågående rättegång som den enskilde kan kumulera sin talan med. Bara under dessa förutsättningar kan kumulationsreglerna göra en annars ekonomiskt oför-svarlig talan möjlig.

Kumulation är praktiskt genomförbar endast om antalet parter är någorlunda begränsat. Vid gruppanspråk kan gruppen uppgå till flera hundra, tusen eller hundra tusen personer. Att hantera så många talan i en och samma rättegång inom ramen för rättegångsbalkens förfarandeformer är ogörligt. Både domstolen och parterna försätts i en orimlig situation. För att göra processer av detta slag hanterbara krävs annorlunda handläggningsformer, t.ex. med inslag av representativ talerätt.

Sammanfattningsvis menar vi att möjligheten till en gemensam handläggning av fleras anspråk endast i undantagsfall leder till att man lyckas övervinna kostnadshinder mot att processa. Kumulation medverkar bara i liten del till uppkomsten av nya processer. Däremot fyller den gemensamma handläggningen en viktig kostnadsbesparande funktion i de fall talan väl väcks. Kumulation som ett fundament i den enskildes

processuella rättsskydd sammanhänger alltså i allt väsentligt med främst processekonomiska hänsyn.

Summarisk process

Inom ramen för vad som brukar kallas den summariska processen handläggs ärenden om betalningsföreläggande, handräckning och särskild handräckning. Talan tas upp av kronofogdemyndigheten. Förfarandet är snabbt, billigt och enkelt. Det utnyttjas framför allt av näringsidkare, myndigheter och andra för att driva in fordringar mot enskilda. Processen är uteslutande inriktad på att tvinga fram en i egentlig mening otvistig prestation. Den rättsliga prövningen av anspråken är ytterst översiktlig. Någon betydelse som förstärkning av det processuella rättsskyddet för gruppanspråk har den summariska processen inte.

Särskilda domstolar, specialdomstolar och domstolsliknande nämnder

Det svenska domstolväsendet har under de senaste trettio åren genomgått stora förändringar. Ett väsentligt inslag i strukturomvandlingen är att det vid sidan av de allmänna domstolarna har skapats ett antal särskilda domstolar, specialdomstolar och domstolsliknande nämnder. Vissa av dessa är organisatoriskt knutna till de allmänna domstolarna, t.ex. fastighetsdomstolarna och vattendomstolarna. Andra, som Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen, är helt fristående. Exempel på domstolsliknande nämnder är hyres- och arrendenämnderna och Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Denna typ av domstolar och nämnder har inrättats i syfte att effektivisera rättstillämpningen genom att, i större eller mindre mån, höja sakkunskapen hos ledamöterna, erbjuda en snabbare och billigare process och ge intressegrupper ett ökat inflytande på rättsutvecklingen. Behörigheten är som regel exklusiv och begränsad till ett visst rättsområde. Flera av specialorganen fungerar som sista, någon som enda, instans.

Vid domstolarna och nämnderna handläggs ofta anspråk som är gemensamma eller likartade för ett större antal människor. Detta sätter sin prägel på processens utformning. Som framgått ovan är kostnadsregleringen normalt en annan än rättegångsbalkens huvudregel om fullt ansvar för den förlorande parten. Också handläggningsreglerna uppvisar särdrag. Vilken betydelse detta har i handlingsdirigerande och processekonomiskt hänseende eller för rättstillämpningens prejudikatska-

pande och rättsutvecklande funktioner tar vi upp i kommande avsnitt. Här koncentrerar vi oss på i vad mån en specialisering av rättskipningen gör det mindre kostsamt för enskilda och andra att ta till vara sina intressen.

Mål vid fastighetsdomstolen och vid vattendomstolen rör mestadels tillåtlighets- och ersättningsfrågor som enligt den materiella rättens innehåll bör lösas i ett sammanhang. Detta ställer krav på särskilda regler till skydd för den som har ett berättigat anspråk knutet till den åtgärd som tillåtlighetsfrågan rör. Bestämmelser om kungörande av ansökan, om kallelse på okända sakägare och om begränsad verkan av återkallelse, att domstolen har ett betydande utredningsansvar och att sökanden bär ett exklusivt kostnadsansvar stärker möjligheten för den enskilde att få sina krav prövade och tillgodosedda. Också ekonomiskt små anspråk uppmärksammas och kan hävdas utan alltför stora olägenheter.

Vid Arbetsdomstolen handläggs arbetstvister av betydelse för hela arbetsmarknaden. Det kan gälla löne- eller andra ersättningsfrågor som berör stora löntagargrupper och många arbetsgivare. Som exempel kan nämnas frågan om tolkning av ett kollektivavtals bestämmelser om semesterersättning eller om uppräknning av lön med någon tiondels procent. För den enskilde arbetstagaren har en sådan tvist en tämligen ringa ekonomisk betydelse. Totalt sett rör det sig emellertid ofta om stora värden. Att tillåta en representativ talan är då det kanske enda realistiska alternativet för att få tvisten rättsligt prövad. Denna möjlighet finns i arbetstvister genom att arbetsmarknadens organisationer har rätt att föra talan för sina medlemmars räkning utan särskild fullmakt.

En stor del av ärendena vid hyresnämnden rör hyressättningstvister. Det kan ibland bli fråga om att samtidigt pröva ett stort antal tvister av likartad beskaffenhet. Nämnden kan då välja att pröva ett eller flera typfall och låta avgörandet i dessa bestämma utgången i övriga mål. Kostnaden för att driva igenom ett anspråk blir typiskt sett lägre. Detta gynnar enskilda med små krav eftersom kostnaderna vid nämnden kvittas.

En annan nämnd där talan om gruppanspråk kan förekomma är Statens va-nämnd. Denna uppvisar dock inte några processuella särdrag, utöver kostnadsbestämmelser, som underlättar hanteringen av massanspråk.

Talan vid Marknadsdomstolen har ett i huvudsak prospektivt, framåtblickande, syfte. Den talerätt som tillkommer myndigheter och organisationer omfattar inte annat än undantagsvis frågor om ersättning till enskilda. Detsamma gäller talan vid Koncessionsnämnden för miljöskydd som har att pröva frågor om tillstånd, förbud, försiktighets- och återställningsåtgärder samt miljöskyddsavgift. Eftersom enskilda

personer saknar eller har förhållandevis liten möjlighet att föra talan vid dessa instanser är deras betydelse som förstärkning av det processuella rättsskyddet för individuella anspråk inte stor. Här bör dock uppmärksammas enskilda sakägares möjlighet att få beslut i tillsynsärenden överprövade vid Koncessionsnämnden.

Innehållet i den materiella rätten ställer olika krav på processordningens utformning. Förfarandet vid en särskild domstol eller vid en specialdomstol kan bättre anpassas till de särskilda ändamål som processen skall bidra till att förverkliga än vad som är möjligt inom ramen för ett allmänt processuellt regelverk som rättegångsbalken. Det finns emellertid allvarliga betänkligheter mot att i hög grad specialisera rättskipningen. Både praktiska och principiella skäl talar för att ett lands rättsordning bör vara uppbyggd kring en stark allmän domstolsorganisation. Allt tyder på att vi i Sverige under de närmaste åren kommer att få en minskning av antalet fristående rättskipningsinstanser. Särregleringar av detta slag är därför inget realistiskt alternativ för att i ett bredare perspektiv stärka det processuella rättsskyddet för gruppanspråk.

Kriminalisering

Att ett handlande är straffbelagt och leder till en påföljd eller ett beslut om förverkande eller någon annan särskild rättsverkan är inget som i sig ökar den enskildes möjligheter att få sitt anspråk tillgodosett. Däremot kan bestämmelser om en gemensam handläggning av talan om ansvar och talan om enskilt anspråk medverka till detta.

Åklagaren har enligt rättegångsbalken en ganska långtgående plikt att i samband med ett åtal föra talan om enskilt anspråk som "grundas på" brottet. Målsäganden har dessutom rätt att i samband med åtalet på egen hand föra talan om anspråk "i anledning av" brott. Talan förs i båda fall i princip utan kostnadsansvar för målsäganden (eller någon annan anspråkshavare). För åklagaren talan behöver målsäganden oftast inte ta annan befattning med saken än att anmäla anspråket till polisen eller åklagaren. Blir det fråga om inställelse vid rätten utgår som regel ersättning av allmänna medel för resa och tidsspillan.

Den för målsägande ur kostnadshänseende förmånliga hanteringen av ett enskilt anspråk medför att det inte sällan i brottmål framställs skadeståndskrav även på mindre belopp. Vid tillgreppsbrott är det särskilt vanligt att målsäganden yrkar ersättning motsvarande självrisk på försäkringsersättning. Skadeståndsanspråk vid mindre allvarliga våldsbrott kan avse ersättning för ett enstaka klädesplagg som har förstörts eller för sveda och värk med några hundra kronor. Många av

anspråken skulle aldrig bli föremål för rättegång om målsäganden haft att själv väcka talan genom stämningsansökan i tvistemål.

Möjligheten att föra talan om enskilt anspråk i samband med åtal fyller en viktig funktion för den som blivit utsatt för en rättskränkning genom brott. Att anspråket skall ha uppkommit i anledning av brott innebär emellertid en väsentlig begränsning när det gäller dess betydelse för det processuella rättsskyddet i stort.

Till en början kräver kumulation att åklagaren funnit tillräckliga skäl för att åtala. Beviskraven i ett brottmål är betydligt högre än i ett tvistemål. Åklagaren åtalar endast om han finner en viss grad av sannolikhet för att beviskraven är uppfyllda. Tröskeln för när ett åtal bör väckas är därför högre än för när det är befogat att väcka talan i tvistemål.

Det finns vidare en risk för att domstolen anser att behandlingen av de enskilda anspråken är för omständlig och tidskrävande och skiljer skadeståndsdelen från åtalet. De enskilda anspråken behandlas därefter helt enligt tvistemålsreglerna. Åklagaren är då inte längre behörig att föra målsägandenas talan.

Slutligen måste också framhållas att det övervägande antalet civilrättsliga rättskränkningar saknar ett motsvarande straffbud. Utvecklingen går mot en ytterligare begränsning av det straffbelagda området. Mycket talar för att kriminalisering i framtiden förbehålls verkligt straffvärda beteenden och att sanktionsbehovet i övrigt tillgodoses genom förvaltningsrättsliga viten, avgifter och liknande. Talan om enskilt anspråk i samband med åtal för brott är därför ingen framkomlig väg när det gäller att stärka det processuella rättsskyddet generellt för konsumenter, hyresgäster, miljöstödda och andra sådana grupper.

Särskilda försäkringslösningar

Det finns vissa typer av anspråk som vid en rättslig prövning ger upphov till omfattande utredningskostnader. Detta gäller inte minst skadeståndsanspråk. Den skadelidande kan vara tvungen att lägga ned stora belopp för att få fastställt ett orsakssamband mellan skadan och svarandens handlande. Detsamma gäller kravet på käranden att bevisa att svaranden har orsakat skadan uppsåtligen eller genom oaktsamhet.

Ett sätt att underlätta för den skadelidande att få skadan ersatt är att erbjuda honom försäkringsersättning i stället för skadestånd. Villkoren för ersättning kan utformas så att det ställs lägre beviskrav för att ett orsakssamband skall anses föreligga. Ersättningsrätten kan göras oberoende av om den som har orsakat skadan handlat vårdslöst eller inte. Kostnaden för den enskilde att få igenom ett krav på ersättning blir

då lägre. Han riskerar inte heller att behöva betala stora belopp för rättegångskostnader till motparten om ersättningskravet visar sig vara ogrundat. På detta sätt underlättar försäkringsalternativet hävdandet av anspråk som det är ekonomiskt orealistiskt att driva igenom domstolsvägen.

Försäkringar av detta slag är ofta konstruerade på ungefärligen samma sätt. Som exempel kan nämnas läkemedelsförsäkringen. Denna tillhandahålls numera av Trygg-Hansa. Begäran om ersättning prövas i första hand av försäkringsgivaren. Den som är missnöjd med dess ställningstagande kan föra ersättningsfrågan vidare till Läkemedelsskadenämnden. Nämndens avgörande kan i sin tur bli föremål för prövning genom skiljeförfarande. Något hinder för den skadelidande att, om han inte accepterar försäkringsersättningen, i stället vända sig till domstol med krav på ersättning från skadevällaren föreligger inte.

Det är inte ovanligt att rätten till försäkringsersättning förutsätter att skadan är av en viss svårhetsgrad eller att den har orsakat kostnader eller inkomstförlust med ett visst lägsta belopp. Enligt läkemedelsförsäkringen är det lägsta ersättningsbeloppet i princip 1 000 kr. För anspråk av mindre värde är försäkringen med andra ord inget alternativ till talan vid domstol. Också för ersättningsanspråk som något över-skrider beloppsgränsen kan man fråga om försäkringarna utgör något egentligt alternativ.

När ett ersättningsanspråk framställs verkställer försäkringsgivaren en utredning som beaktar både medicinska, ekonomiska och sociala förhållanden. Den enskilde saknar ofta möjligheter att på egen hand bedöma utredningens fullständighet och de slutsatser den föranleder. Att försäkringsvillkoren medger den skadelidande bevislättnader i olika avseenden utesluter inte att svåra bevisfrågor kan uppkomma. Man får också räkna med att ett skadefall kan innehålla viktiga principfrågor, t.ex. om hur försäkringsvillkoren skall tolkas. Den skadelidande kan vidare ha svårt att presentera tillräcklig utredning om sina inkomstförhållanden eller beträffande andra ekonomiska omständigheter. Problem av detta slag uppstår inte endast vid mer omfattande skador. Även en ringa skada kan ge upphov till svåra bevisfrågor och principiella överväganden. Har samma eller likartad skada drabbat ett stort antal personer kan frågornas avgörande röra stora ersättningsbelopp för försäkringsgivaren.

Det finns alltså situationer där den som begär ersättning är i behov av juridiskt biträde för att kunna bedöma riktigheten i försäkringsgivarens ställningstagande i ersättningsfrågan. Behovet av juridisk sakkunskap är än större om ersättningsfrågan är tvistig och skall lösas av en nämnd eller av skiljemän.

Den skadelidande har som regel enligt försäkringsvillkoren inte rätt till ersättning för egna kostnader. Har han haft utgifter för juridiskt ombud får han antingen stå kostnaden själv eller söka ekonomiskt bistånd inom ramen för rättshjälpen eller en rättsskyddsförsäkring. I de senare fallen utgår avgifter och avdrag för självrisk. För den som inte kan framföra sitt anspråk själv är det därför realistiskt att söka genomdriva krav på försäkringsersättning först om fordran uppgår till något tusental kronor eller mer.

Ett anspråk kan mot denna bakgrund i princip inte anses individuellt processbart i vidare mån enligt läkemedelsförsäkringens och andra dylika ersättningssystem än vid domstolsprövning. Däremot innebär försäkringen den fördelen att den tillåter en skadelidande att få sitt ersättningsanspråk prövat utan risk för att utsättas för andra kostnader än sina egna. Som regel medför prövningsförfarandet enligt försäkringsvillkoren också att de egna kostnaderna för utredningsåtgärder och dylikt blir lägre. Å andra sidan ersätts inte den skadelidandes egna utgifter om kravet godtas. Den som har ett berättigat anspråk är i det avseendet i ett sämre läge än om anspråket handläggs vid domstol.

Den verkliga förtjänsten med försäkringar av detta slag är enligt vår mening att de försätter den skadelidande i en bättre ställning i materiellt hänseende genom att ersättningsrätten bygger på ett strikt ansvar för skadevällaren. Också i bevishänseende kan försäkringen vara till fördel för den skadelidande jämfört med vid en domstolsprövning av ett skadeståndsanspråk.

En annan typ av försäkring är den s.k. ansvarsförsäkringen. För de flesta företagare, större organisationer, kommuner m.fl. är det naturligt att försäkra sig mot den ekonomiskt tunga börda som ett skadeståndsansvar kan innebära. Genom ett sådant försäkringsskydd fördelas betalningen av skadestånd på samtliga försäkringstagare samtidigt som den skadelidandes möjligheter att få ut ersättning stärks.

Från ansvarsförsäkringen är normalt undantaget vissa skadetyper. Detta gäller bl.a. produktskador och miljöskador. Ofta finns det dock möjligheter för företagaren att för dessa områden teckna en tilläggsförsäkring. Framställs skadeståndskrav åtar sig försäkringsgivaren att utreda om skadeståndsskyldighet föreligger. Man kan utgå från att detta även kommer den skadelidande till godo genom att hans utredningskostnader minskar. Men i övrigt är ansvarsförsäkringen till för att erbjuda företagaren skydd. Försäkringsgivaren förhandlar med den som kräver ersättning, för den försäkrades talan vid domstol eller inför skiljemän samt betalar ut eventuellt skadestånd.

Ansvarsförsäkringen kan inte sägas vara ett alternativ eller ett komplement till domstol för den enskilde skadelidande. Hans processuella rättsskydd påverkas i mycket ringa grad av försäkringen.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN)

Vid ARN handläggs konsumenttvister inom de flesta områden, dock inte tvister som rör bl.a. hälso- eller sjukvård, kollektivavtalsgrundade försäkringar och kommunal renhållning. Undantagna är också tvister där värdet av vad konsumenten yrkar understiger ett visst belopp som varierar mellan 250 och 1 000 kr beroende på sakområde. Det kommer årligen in cirka 7 000 ärenden till nämnden, de flesta via den kommunala konsumentvägledningen. I omkring hälften av ärendena bifalls konsumentens talan helt eller delvis.

Nämndens handläggning är uteslutande skriftlig, även om det kan förekomma telefonkontakt mellan nämnden och parterna. Prövningen utmynnar i en rekommendation om hur tvisten bör lösas. Besluten är inte bindande för parterna och följaktligen inte heller exigibla. I praktiken är dock följsamhetsgraden hög. Undersökningar som nämnden har gjort visar att näringsidkarna följer nämndens rekommendation i omkring tre fjärdedelar av fallen.

Under tiden den 1 juli 1991 - den 30 juni 1993 och sedan den 15 januari 1994 har det vid nämnden pågått och pågår fortfarande en försöksverksamhet med grupp-talan. Verksamheten innebär att nämnden får pröva tvister mellan en grupp konsumenter och en näringsidkare under förutsättning att dels en sådan prövning är påkallad från allmän synpunkt, dels grunderna för gruppmedlemmarnas anspråk är väsentligen likartade. Anmälan om grupp-talanprövning kan göras av KO eller, subsidiärt, av en sammanslutning av konsumenter eller löntagare. Enligt vad vi känner till har KO hittills väckt grupp-talan i två fall, ett angående datakurser och ett rörande billeasing.

Prövningsmöjligheten vid ARN har fått stor genomslagskraft bland konsumenter och näringsidkare. Kännedomen om nämndens verksamhet är tämligen väl utbredd och respekten för dess avgöranden är god. Nämndprövningen saknar emellertid inte brister i jämförelse med domstolsprövning.

Till en början begränsas nämndens betydelse av att ett antal tvistefrågor är undantagna från dess kompetensområde. Att man ställt upp värdegränser innebär dessutom att små anspråk inte blir prövade. Visserligen gäller inte beloppsbegränsningen om tvisten är av principiellt intresse eller om det föreligger andra särskilda omständigheter. Antalet tvister som prövas på denna grund är emellertid litet.

Att nämndens handläggning är helt skriftlig innebär att tvister där muntlig bevisning behövs inte kan prövas. Därigenom undantas ett betydande antal konsumenttvister från nämndens verksamhet. Det skriftliga förfarandet medför också en risk för att nämndens prövning inte alltid blir så allsidig och omfattande som sakens beskaffenhet

kräver. Utrymmet för materiellt felaktiga avgöranden är större. Till skillnad från vid domstol ingår dessutom lekmän i nämndens sammansättning. Dessa skall till lika antalet representera konsument- respektive näringsidkarintressen. Frågan om det lämpliga i att ha intresseledamöter har diskuterats när det gäller specialdomstolarnas sammansättning. Kritiker har anfört att både principiella skäl och anpassningen till EU gör det nödvändigt att inskränka intresseledamöters medverkan i domstolarna, annars riskerar man att avgörandena inte möts med samma respekt i utlandet. En förmodad ökning av gränsöverskridande konsumenttvister gör att frågan har aktualitet också för ARN:s del.

Prövningen vid nämnden bygger på att den enskilde konsumenten kan föra sin egen talan. Någon möjlighet att få ersättning av motparten för kostnaderna i ärendet finns inte. Det är därför företrädesvis tvister av enklare slag som kommer under nämndens prövning. Kräver tvistefrågan en djupare rättslig analys eller en vidare argumentering är konsumenten normalt i behov av ett juridiskt ombud. Möjligheterna att beviljas rättshjälp eller att få ersättning ur en rättsskydds försäkring är begränsade.

Tillströmningen av ärenden till nämnden och utgången av dess prövning visar att det bland svenska konsumenter finns ett stort antal berättigade krav som inte utan vidare löses på frivillig väg. Benägenheten att gå till domstol är svag bland svenska konsumenter. Många drar sig för att väcka talan också när de har ett utlåtande från nämnden som stöd för sin rätt.

Det saknas andra alternativa instanser till domstol där ett beslut har samma genomslagskraft som nämndens avgöranden. Man kan därför på goda grunder anta att merparten av de tvister som hanteras vid ARN hade förblivit olösta om inte nämnden funnits. Nämnden är alltså ett viktigt institut för den enskilde konsumentens individuella rättsskydd. Emellertid är nämndens avgöranden inte bindande för parterna och inte heller exigibla.

Ett för konsumenten förmånligt avgörande är med hänsyn till dessa faktorer inte mycket värt gentemot en trilskande näringsidkare. Att nämndprövningen i viss mån ersatt och inte endast kompletterat talan vid domstol gynnar på så sätt den oseriösa företagsamheten, som inte fäster vikt vid t.ex. påtryckningar från branschorganisationer om att följa nämndens rekommendationer. Men det förekommer också att väletablerade företag väljer att ibland inte följa nämndens rekommendation. Det är då som regel fråga om tvister som rör ett stort antal konsumenter där nämndens beslut kan få betydande ekonomiska konsekvenser för näringsidkaren. Att rekommendationen inte följs brukar motiveras med att saken är av sådan beskaffenhet att den kräver domstolsprövning.

Exempel på detta från senare år är bl.a. tvister om bankers lånevillkor och om avtalsvillkor vid leasing.

Anspråk av mindre värde är inte individuellt processbara i vidare mån vid ARN än vid domstol. Att konsumenter väljer prövning vid nämnden före domstolsprövning beror på andra omständigheter. Nämndens handläggning är generellt sett snabbare och enklare för den enskilde. De kommunala konsumentvägledarna råder konsumenten att i första hand vända sig till nämnden. Det finns dessutom psykologiska, sociala och andra faktorer som gör att det framstår som lättare att vända sig till nämnden än till domstol.

Man kan fråga om prövning vid ARN egentligen är ett billigare alternativ än domstol för konsumenten. Den prövning nämnden gör kan lika väl göras av en domstol inom ramen för skriftlig handläggning i småmål. Kostnaderna är i princip lika stora, förutom ansökningsavgiften som dock skall ersättas av motparten om talan bifalls. Handläggningen vid domstol kräver dessutom normalt en lägre personalinsats än vid nämnden där antalet deltagande ledamöter är större. Vi är därför inte övertygade om att en tvistlösning vid ARN är statsfinansiellt billigare än ett mål vid domstol som handläggs enligt samma förenklade förfarande som gäller vid nämnden.

Med domstolsalternativet följer dessutom flera andra fördelar. Den som inte vill medverka i rättegången riskerar att få en dom mot sig. Inget hindrar att handläggningen görs muntlig, om saken kräver det. Domstolens avgörande får rättskraft och är verkställbart.

ARN fyller en viktig funktion inom det rättsliga konsumentskyddet. Dess begränsade kompetensområde, skriftliga handläggningsform och icke-bindande avgöranden är dock tillsammans med saknaden av kostnadsregler omständigheter som inskränker nämndens möjligheter att fungera som ett fullgott alternativ till den statliga rättskipning som de allmänna domstolarna representerar. Däremot är nämnden ett betydelsefullt komplement till domstolarna. Att göra nämnden till ett mer effektivt botemedel mot bristerna i den enskilde konsumentens processuella rättsskydd kräver ingripande förändringar i nämndens verksamhetsformer. En sådan reform har, som nämnts ovan, avvisats av Konsumentpolitiska kommittén. Vi finner inte anledning att inom ramen för vårt uppdrag göra en annan bedömning.

Privata nämnder och råd

Vi har ovan berört försäkringsskydd som ersättning för eller komplement till lagregler. Med försäkringsalternativet följer som regel en särskild nämndprövning av rättsanspråk i stället för talan vid domstol.

Nämnder som Trafikskadenämnden, Patientskadenämnden och Skadeförsäkringens villkorsnämnd är följaktligen av stor vikt för den enskildes rättsskydd i den mån försäkringsersättning övertagit skadeståndets roll som kompensation. Vi skall under förevarande rubrik behandla en annan typ av privata nämnder och råd, vilka inte har samma institutionella och formella karaktär som nyssnämnda försäkringsnämnder.

Inom flera branschområden har det genom näringslivets försorg skapats nämnder, råd och andra organ dit missnöjda kunder m.fl. kan vända sig. Som exempel kan nämnas interna försäkringsnämnder, EHL:s ansvarsnämnd, Kemibranschens etiknämnd och Trähusbranschens reklamationsnämnd. Förfarandet bygger uteslutande på parternas egen önskan att få tvisten prövad och deras villighet att underkasta sig avgörandet. Att det senare inte är självklart framgår av att det bland de större försäkringsbolag som bildat egna prövningsnämnder endast är ett som har bundit sig för att följa sin nämnds beslut.

Man bör inte se bort från att denna typ av privat tvistlösning kan fylla en viktig funktion, t.ex. när det gäller enklare reklamationsärenden. I övrigt tror vi emellertid att privata nämnder och råd har liten betydelse för den enskildes tillgång till rättsskydd. Sålunda är bedömningsunderlaget vid en nämnds- eller rådsprövning normalt inte lika fylligt som vid ett domstolsförfarande. Risken är större att avgörandena blir materiellt oriktiga, bl.a. genom att man väger in utomrättsliga faktorer i bedömningen. Rättssäkerheten är sämre för båda parter. Det är enligt vår bedömning inte en rimlig bedömning att tvister om gruppanspråk, som sammanlagt kan röra stora belopp, lämpligen bör avgöras i denna form.

Myndigheter

Det finns i vårt land ett flertal myndigheter och andra offentliga organ med uppgift att verka för att de intressen som den materiella rätten värnar om blir tillgodosedda och att bevaka att lagregler och andra föreskrifter efterlevs till förmån för medborgarna och samhället. Uppgifterna fullgörs ofta inom ramen för en kontroll- och tillsynsverksamhet. Att få till stånd frivilliga åtgärder är en lika viktig del i verksamheten som att tvångsvis driva igenom sanktioner. Myndigheterna förhandlar fram förhållningsregler med företag och andra som verkar inom tillsynsområdet. De ger också information och rådgivning till allmänheten.

Verksamheten har ofta stor betydelse för den enskildes rättigheter och skyldigheter. Det krävs på många områden särskild kunskap för att rätt förstå tekniska samband och andra sakförhållanden. För en lekman är

det inte lätt att i alla situationer bilda sig en uppfattning om rättsläget. Myndigheterna kan inom ramen för sin kontroll och tillsyn upptäcka rättskränkningar som den enskilde inte har förutsättningar att själv observera. För att åskådliggöra detta kan hänvisas till departementschefens uttalande i förarbetena till den nya konsumentkreditlagen (prop. 1991/92:83 s. 49): "Förhållandena på kreditmarknaden medför att det torde få accepteras att de flesta kreditinstitut erbjuder krediter där utlåningsräntan i huvudsak är beroende av institutets kostnader på ett sådant sätt att det är svårt för konsumenten att kontrollera om räntehöjningar står i överensstämmelse med avtalet. Det innebär att det väsentligen får överlämnas åt tillsynsmyndigheterna att svara för sådan kontroll."

Många människor som känner sig orätt behandlade ser det som naturligt att vända sig till en myndighet för hjälp. En tillsynsmyndighet kan pröva om det påtalade förfarandet stämmer överens med god sed på området och ge sin ståndpunkt till känna för parterna. Några egentliga maktmedel har myndigheterna som regel inte att ta till. Att t.ex. återkalla ett tillstånd kommer i fråga endast vid allvarliga eller upprepade missgrepp.

Det finns dock exempel på att myndigheter har getts behörighet att agera rättsligt för att ta till vara enskildas privata rätt. KO har sedan den 1 juli 1991 möjlighet att ansöka om grupptalan vid ARN. Som framgått ovan utmynnar dock nämndens prövning endast i en rekommendation, inte i ett rättsligt bindande avgörande. Konsumentpolitiska kommittén har förordat att KO skall ges möjlighet att hjälpa enskilda konsumenter att föra talan vid allmän domstol (se SOU 1994:14 s. 248).

Myndigheternas betydelse för den enskildes rättsskydd är närmast uteslutande inriktad på att genom information, rådgivning, förhandlingar osv. söka lösa konflikter på frivillig väg. Att detta är en viktig uppgift visar de kommunala konsumentvägledarnas verksamhet. Dessa spelar en stor roll för den enskildes rättsskydd när det gäller rättigheter av mindre ekonomiskt värde. Genom vägledarnas förmedling löses ett betydande antal konsumenttvister. Är det inte möjligt att träffa en uppgörelse kan vägledarna ge konsumenten råd om vart han bör vända sig för att få en rättslig prövning till stånd. Konsumenten ges tillfälle att välja det enklaste och billigaste alternativet. Vägledarna kan också sammanföra personer med likartade anspråk och därmed öppna möjlighet till ett samfällt agerande. Trycket på motparten att göra rätt för sig ökar samtidigt som de totala kostnaderna hålls nere. Att konsumentvägledarna saknar möjlighet att själva agera rättsligt för en konsument eller en grupp konsumenters räkning gör emellertid att deras betydelse för den enskildes processuella rättsskydd totalt sett är begränsad.

Exempel

Kostnadsaspekternas betydelse för den enskildes processuella rättsskydd rör grundläggande rättssäkerhetskrav. Det är en självklarhet att en rättsstat måste erbjuda medborgarna effektiva och realistiska möjligheter att, i sista hand tvångsvis, driva igenom rättsligt grundade anspråk. Det finns många olika sätt att säkerställa detta. Varje alternativ aktualiserar särskilda problem, har sina för- och nackdelar. Av praktiska skäl är det inte möjligt att inom ramen för ett utredningsuppdrag som vårt djupgående analysera effektiviteten och ändamålsenligheten hos varje processuellt institut eller varje rättslig prövoinstans. Att så sker är heller inte nödvändigt för att konstatera om det finns brister i rättsskyddet. Dessa framträder redan vid en samlad överblick av de processuella sanktionsmekanismerna i vidsträckt mening.

Vi har ovan visat att det finns anspraksgrupper där det processuella rättsskyddet för enskilda är eftersatt. I vissa fall är de kostnader som är förbundna med en rättslig åtgärd så höga att även en framgångsrik process ger ett ekonomiskt underskott. Anspråken är vad vi kallar icke-individuellt processbara eller processimmuna. I andra fall är det kostnadsansvar som en förlorad talan innebär alltför avskräckande för att en rättegång skall framstå som ett realistiskt alternativ. Det föreligger en disproportion mellan det som står att vinna och det man riskerar att förlora.

För att närmare åskådliggöra bristerna och de rättsförluster som kan uppstå skall vi här lämna några exempel på situationer där det finns tydliga luckor i det processuella rättsskyddet. Exempelen har verklighetsbakgrund, men har här modifierats något. För exempel på ytterligare typfall av gruppanspråk kan hänvisas till bilaga B.

Exempel 1. En kommun har under en längre period tagit ut för hög förbrukningsavgift för vatten av sina abonnenter. Avgiften har med 15 procent överstigit kommunens självkostnadspris. Varje enskild abonnents återbetalningskrav uppgår till mellan något hundratal kronor och 25 000 kr. För kommunen, som bestrider kraven, rör kraven sammanlagt ca 50 miljoner kr. Att utreda, bevisa och föra process om överuttaget beräknas kosta drygt 100 000 kr. Den största kostnadsposten är ombudsarvode.

Knappast någon enskild är beredd att processa under dessa förutsättningar. En förlorad rättegång skulle innebära en ekonomisk katastrof för de flesta inkomsttagare. För att en process skall komma till stånd krävs därför antingen att någon av abonnenterna är särskilt kostnadsökänslig eller att han får ekonomisk hjälp.

Att det bland flera som har gemensamma eller likartade anspråk finns någon som har osedvanligt goda ekonomiska förhållanden är en alltför bräcklig grund att bygga den enskildes rättsskydd på. Det krävs alltså ekonomisk hjälp utifrån. Rättshjälpen täcker största delen av den rättssökandes egna kostnader, men inte eventuell ersättningsskyldighet för motpartens kostnader. Dessa kan antas bli av samma storlek som rättssökandens, dvs. drygt 100 000 kr. Kostnadsrisken är alltså för stor i förhållande till det egna anspråket. Rättsskyddsförsäkringen erbjuder ett t.o.m. sämre skydd än rättshjälpen. Redan de egna kostnaderna överstiger det högsta ersättningsbelopp som lämnas genom försäkringen. Självrisken är dessutom högre än avgifterna vid rättshjälp. Inte ens en kombination av rättshjälp och rättsskyddsförsäkring ger den enskilde ett fullgott skydd om han förlorar målet. För honom återstår att finna en frivillig finansör eller att avstå från att göra sin rätt gällande.

Exemplet visar på den obalans mellan parterna som typiskt råder i en process som rör gruppanspråk. För den enskilde rör tvisten något tusental kronor medan kommunen riskerar att få återbetala många miljoner kronor. Rättegångskostnaderna får därmed olika betydelse för parterna. Med en möjlighet att fördela kostnadsrisken på samtliga anspråkshavare kan obalansen motverkas. Däremot krävs normalt inte ett samfällt rättsligt agerande när motparten är ett statligt eller kommunalt organ. Man kan i exemplet utgå från att domstolens avgörande i ett mål styr kommunens handlande gentemot samtliga abonnenter.

Exempel 2. En modellagentur erbjuder i lockande annonser hjälp med förmedling av modelljobb. Agenturfirman lovar att sprida insända fotografier till ett stort antal klienter inom film- och klädesbranschen. Man påstår att mer än nio av tio intresserade erhållit modelluppdrag genom firmans förmedling. För att komma med i deras katalog måste man betala en anmälningsavgift på 295 kr samt en årsavgift på 150 kr som skall erläggas i förskott. Reklamkampanjen leder till att 300 ungdomar skickar in fotografier och betalar 445 kr var, dvs. sammanlagt 133 500 kr. Efter några månader framkommer att agenturen tagit svart-vita kopior av fotografierna, häftat samman kopiebladen och skickat häftena till ett tiotal mindre kända modeaffärer.

Hälften av ungdomarna accepterar förlusten av pengarna. Vissa av dem inser inte att deras rätt har blivit kränkt. Andra har inte tid, kunskaper och vilja att själva författa brev till firman och vet inte vart de skall vända sig för hjälp. Den andra hälften kontaktar agenturen och kräver pengarna tillbaka. Deras krav tillbakavisas i ett längre välformulerat brev som innehåller ett flertal juridiska fackuttryck. Det har då gått omkring åtta månader sedan betalningarna skedde. De flesta av ungdomarna ger upp kampen och accepterar rättsförlusten. Ett tiotal av dem kontaktar den kommunala konsumentvägledningen och får rådet att vända sig till ARN. Nämnden finner att tvisterna innehåller en fråga av principiellt intresse och

prövar ärendena trots att tvisterna egentligen enligt nämndens instruktion är "för gamla" för att tas upp. Agenturfirman meddelar nämnden att man inte godtar annan rättslig prövning än i domstol. Firman struntar följaktligen i nämndens rekommendation att återbetala avgifterna.

Ytterligare ett halvår har nu förflutit. Av de 300 ungdomarna är det fem stycken som är ihärdiga. Med stöd av konsumentforumregeln väcker de talan vid tingsrätten i sin respektive hemort. Målen handläggs som småmål. Modellagenturen inställer sig vid rätten genom ett juridiskt platsombud. Varje ungdom för sin talan själv. Efter en kortare förhandling kommer man överens om att agenturen skall återbetala hela avgiften mot att käromålet återkallas. Vardera parten står sin kostnad.

Ett rättsstridigt agerande av det slag som här beskrivits förekommer alltför ofta. Utsikterna till ekonomisk vinning är goda. Risken att utsättas för rättsliga repressalier är små. De civilrättsliga sanktionsmekanismerna är inte anpassade till den här typen av anspråk. Att väcka talan vid domstol är ett stort steg för många. En timmes rådgivning hos en advokat kostar mer än vad anspråket uppgår till. Och även för den som går till domstol blir utfallet magert. I exemplet blev nettot, med avdrag för ansökningsavgiften till domstolen, 145 kr för var och en av de få som valde att processa. Då har inte hänsyn tagits till den tid och det arbete den enskilde själv lagt ner i ärendet. Agenturfirmans totala olagliga vinst blev mer än 100 000 kr.

Exempel 3. I tätorten X insjuknar under en veckas tid omkring 10 000 människor i en magsjukdom. Vid en undersökning av dricksvattnet finner man ett främmande ämne som misstänks vara orsaken. Varifrån ämnet kommer är okänt. Förnyade prover tagna veckan efter visar åter normala värden. Ytterligare sjukdomsfall inträffar inte. Ett år senare framkommer att dagarna innan sjukdomsepidemin började gjorde ett företag ett otillåtet utsläpp av kemiska ämnen i den sjö varifrån tätortens dricksvatten hämtas.

Övervägande sannolikhet talar för att utsläppet var den direkta orsaken till sjukfallen. Att lägga fram utredning om detta i domstol medför emellertid kostnader på tiotusentals kronor. Till det skall läggas kostnader för ombudsarvode på mer än så. Man får dessutom räkna med att det tar flera år innan tvisten blir slutligt avgjord. Mot detta skall ställas varje enskilds skada i form av en inkomstförlust på grund av sjukskrivning med i genomsnitt 500 kr.

För företaget uppgår kraven till sammanlagt 5 miljoner kr. Det otillåtna utsläppet hade kunnat förhindras. Det hade dock krävt en investering på 250 000 kr. Företagsledningen ansåg att det inte fanns ekonomiskt utrymme för investeringen. Man bedömde faran för att behöva betala skadestånd som så liten att man riskfritt kunde låta utsläppet ske.

Det är inte troligt att någon av de drabbade ensam är villig att ta strid mot företaget för att få ersättning med 500 kr. Kostnadsrisken är alltför stor. Även med rättshjälp eller rättsskyddsförsäkring medför en förlorad

talans ett kostnadsansvar som mångdubbelt överstiger processföremålets värde. Att processer inte inleds leder till rättsförluster för de enskilda. Men också samhället har orsakats skada genom det produktionsbortfall som sjukfallen medfört. Därtill kommer den samlade negativa effekten på miljön som otillåtna föroreningar har.

Exempel 4. A har, i likhet med drygt 22 000 andra personer, köpt ett elektroniskt mätinstrument för 1 250 kr. Instrumentet såldes exklusivt för Sverige av en välkänd rikstäckande affärskedja. Efter ett drygt halvårs användning visar sig ett konstruktionsfel som gör instrumentet oanvändbart. A kontaktar säljaren och påtalar felet, som inte går att reparera. Ett stort antal köpare runt om i landet reklamerar också varan och säljaren ser risken av att behöva betala tillbaka över $(22\ 000 \times 1\ 200 =)$ 27 miljoner kr. Säljaren tillbakavisar A:s krav på att köpet skall gå åter och hänvisar dels till att felet beror på A:s vanvård och dels till vissa standardklausuler i köpeavtalet.

A anser sig inte själv kunna ta ställning till säljarens invändningar utan kontaktar en advokat. Denne uppger att tvisten rör rättsfrågor som kräver några timmars arbete. Man får räkna med ett ombudsarvode på i vart fall ca 5 000 kr. A måste dessutom ta ledigt från sitt arbete för att inställa sig vid rätten. Eftersom A:s anspråk är så litet tas en talan vid domstol upp som ett småmål. Rättshjälp med biträde är inte att fundera på. Inte heller har A rätt att utnyttja sin rättsskyddsförsäkring. En framgångsrik process orsakar A en ekonomisk förlust på $(5\ 000 - 1\ 250\ \text{kr} =)$ 3 750 kr. Ställd inför detta väljer A att hellre förlora de 1 250 kr han ändå inte längre har.

Exemplet åskådliggör de negativa effekter för den enskildes rättsskydd som kostnadsregeln i småmål har. Tvisten borde egentligen inte handläggas som ett småmål eftersom frågan om konstruktionsfel för säljarens del rör flera miljoner kronor. A saknade emellertid kännedom om de reklamationer som gjorts på andra orter i landet och utgick därför från att det var fråga om ett småmålsanspråk. Det är inte heller säkert att han velat ta på sig den kostnadsrisk som en ordinär process innebär. Även om A processat är sannolikheten liten att andra köpare fått vetskap om rättegången. Detta hade i princip krävt att saken uppmärksammats av massmedia. Man får också räkna med möjligheten att A, om han väckt talan, omedelbart fått ersättning av säljaren som ett försök att "tysta ner saken" och därmed behöva ersätta endast en del av köparnas totala rättsförlust.

6.1.3 Icke-rättsliga faktorer

Orsaken till att människor avstår från att göra gällande rättsligt grundade anspråk är inte alltid att det är för dyrt eller krångligt att vända sig till domstol eller någon annan rättsinstans. Också faktorer som ligger

utanför processordningen påverkar i vilken utsträckning processmekanismerna kommer till användning.

Ett skäl till att åtgärder inte vidtas är att den som drabbas inte märker eller på annat sätt känner till rättskränkningen. Det är inte lätt för den enskilde att skilja å ena sidan långsiktiga skadeverkningar på hälsan till följd av miljöföroreningar eller användandet av en produkt från å andra sidan åldersbetingade försämringar av hälsotillståndet. Skadan betraktas som en normal händelse. Ibland krävs teknisk eller annan vetenskaplig sakkunskap för att observera ett fel eller en skada. I andra fall är effekten av rättskränkningen lätt att iaktta, medan det är svårt att sätta skadan i samband med någon bestämd orsak.

Att en skadeverkan inte upptäcks eller sätts i samband med ett visst handlande är inte ett bevis på att skadan är oviktig för den drabbade. Tvärtom kan skadan vara av mycket allvarligt slag och en rättsförlust innebära stora ekonomiska umbäranden för den enskilde. Samhället kan tvingas till ett ekonomiskt ansvar för att reparera skadan genom att ingen görs ansvarig för den. Det ekonomiska underlaget vid en bedömning av om en produkt skall få saluföras eller en verksamhet skall drivas vidare blir missvisande. Tillstånd utfärdas trots att skadeverkningarna överstiger nyttoeffekterna. Problem av detta slag kan man inte komma till rätta med inom ramen för den traditionella processordningen. Att underlätta för enskilda att väcka talan medför inte att oupptäckta skador upptäcks eller att oklara orsakssamband klarläggs. Däremot är det möjligt att genom införandet av representativa taleformer och nya principer för beräkning och fördelning av skadestånd avhjälpa en del av bristerna.

Ibland beror en rättsförlust på att den rättskränkte saknar kunskap om innehållet i lagar och andra rättsregler. Han är inte medveten om att motparten handlat rättsstridigt. Det är lätt att överskatta människors kännedom om de rättigheter och skyldigheter som den materiella rätten avser att ge uttryck för. Mycket talar för att okunnigheten om innehållet i t.ex. konsumentskyddslagstiftningen är tämligen stor bland allmänheten. Kunskapen brister ofta också i fråga om vart man kan vända sig för att få ett anspråk prövat, vilka kostnader och olägenheter i övrigt en rättslig åtgärd för med sig och de villkor som gäller för att beviljas rättshjälp eller för att få ta i anspråk en rättsskyddsförsäkring. Språksvårigheter, misstro mot myndigheter och en allmän uppgivenhet inför möjligheten att få igenom sin rätt är andra omständigheter som inverkar nedsättande på processbenägenheten. En del av dessa brister kan avhjälpas genom information och rådgivning. Ett mer effektivt alternativ är emellertid att vid gruppanspråk låta någon föra talan för samtliga drabbade. Då elimineras risken för att någon inte får sin rätt till-

godosedd på grund av faktorer som låg utbildning, rädsla för kontakt med myndigheter, språkbarriärer osv.

En tredje icke-rättslig faktor som verkar avhållande på benägenheten att hävda ett rättsligt grundat anspråk är förhållandet mellan den kränkte och den kränkande. Står dessa i en fortgående rättslig förbindelse är risken stor att en underlägsen part inte har mod och kraft att driva igenom sin rätt. Den svagare parten behöver inte vara en fysisk person, en arbetstigare, en hyresgäst, en kredittigare eller dylikt. Detsamma kan gälla för t.ex. en småföretigare som är underleverantör till ett storföretag. Att åtgärder inte vidtas beror inte på att den skadelidande frivilligt accepterar rättsförlusten utan på de konsekvenser i övrigt som en rättslig aktion kan medföra. Är rättskränkningen densamma eller likartad för flera underlägsna parter finns risken att också allmänna intressen åsidosätts. Det rättsstridiga handlandet får negativa konkurrensmässiga effekter, strider mot miljörättsliga mål eller innebär fördyringar för det offentliga i form av t.ex. ökade kostnader för socialförsäkringssystemet. Genom information, påtryckningar, ekonomiskt stöd och liknande kan man i en del fall övervinna hindren och få till stånd enskilda processer. Ett annat sätt är att låta någon av de drabbade - eller någon utomstående - föra talan till förmån för samtliga berörda. Övriga rättskränkta kan då agera i skydd av en viss anonymitet, utan fara för ytterligare rättsförluster.

Att bedöma vilken betydelse sociala, psykologiska och andra icke kostnadsbaserade faktorer har för processbenägenheten kräver en omfattande tvärvetenskaplig studie som det inte ligger inom utredningsuppdragets ramar att företa. Det får räcka med att konstatera att förhållanden av detta slag har betydelse för i vilken utsträckning domstolarna och andra organ tas i anspråk för att lösa konflikter eller på annat sätt garantera enskilda rättsskydd. Vi skall dock med några exempel belysa de frågor som tas upp här.

Exempel 1. En bensinstation säljer bensin som visar sig innehålla ett främmande ämne, troligen dieselolja. Det går inte att utreda exakt hur många bilister som har tankat av den orena bensinen, men antalet är mellan 500 och 700. Föreningen orsakar motorskador. I vissa fall inträder skadeeffekten direkt, i andra fall märks skadan genom att motorn gradvis arbetar sämre. Varje bilägare drabbas av en reparationskostnad på mellan 1 000 och 5 000 kr, beroende på felets art, bilmodell, val av verkstad etc. Varken bilägare eller verkstäder misstänker att skadorna beror på oren bensin. Orsaken antas i stället vara omständigheter som att motorn körts för hårt eller att bilen är ett "måndagsexemplar" eller att det är fråga om en förslitningsskada som man får räkna med. Att närmare utreda skadeorsaken är förenat med besvär och kostnader för den enskilde bilägaren. Han har inte möjlighet att på egen hand analysera bensinens

innehåll och dess eventuella skadebringande egenskaper. Han måste dessutom bevisa att bensinen köpts på den aktuella bensinstationen. Det är inte alla som sparar sina bensinkvitton.

Den bilägare som når förbi dessa hinder möts av beskedet från bensinstationsföreståndaren att han inte kan ta ansvar för bensinens kvalitet. Bensinen levereras direkt från ett oljebolag till pumptankarna. Bilägaren kontaktar oljebolaget som svarar att det inte varit fel på den levererade bensinen utan att föroreningen måste ha skett på bensinstationen. Ställd inför dessa nya rätts- och bevisfrågeproblem finner bilägaren för gott att ge upp kampen om att få ut ersättning med någon enstaka tusenlapp. Den som ansvarar för föroreningen, stationsägaren eller oljebolaget, slipper ett skadeståndsansvar på någonstans mellan 500 000 och 3 500 000 kr.

Exempel 2. Ett mindre bruksföretag släpper kontinuerligt ut otillåtna mängder kemiska ämnen i luft och vatten. För att motverka föroreningarna krävs investeringar på flera hundratusen kronor. Alternativet är att minska produktionen eller att flytta den till ett utländskt systerbolag. Föroreningarna ställer till skada på närliggande land- och vattenområden. Avkastningen på skog och jordbruk har sjunkit de senaste tio åren, vilket sammanfaller med den tid som utsläppen har pågått. Frukt och grönsaker innehåller cancerframkallande ämnen till halter som överstiger fastställda gränsvärden. Fisket i en närliggande sjö har påtagligt försämrats de senaste fem åren. Forskarresultat från undersökningar av andra liknande utsläpp visar på långsiktiga skadeverkningar på djur- och växtliv. De boende i ett några kilometer bort liggande villaområde drabbas regelbundet av illaluktande rök och nedsmutsande avfall. Statistiska sammanställningar tyder på att ortens barn drabbas av allergi, astma och förkylningar i större utsträckning än barn från andra delar av länet.

Att fastställa ett orsakssamband mellan utsläppen och skadorna på fiske, skogs- och jordbruk, djur- och växtliv och barnens hälsa kräver en omfattande och dyrbar vetenskaplig utredning. Ingen av de drabbade är villig att på egen hand bekosta ett sådant arbete. Av ortens 1 000 invånare är mer än hälften direkt eller indirekt beroende av bruksföretaget för sin försörjning. En större del av den resterande befolkningen har grannar, vänner eller släktingar som arbetar på företaget. Oron är stor för att ett ingripande mot bolaget leder till att flera av invånarna blir arbetslösa. Ingen har modet eller viljan att vidta åtgärder för att få stopp på utsläppen. Kommunen, som är tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen, har fått anonyma påstötningar om utsläppen. Man har skrivit till bolaget som har tillbakavisat alla beskyllningar om otillåtna utsläpp som falska. Vid något tillfälle har utsläppen av misstag överskridit fastslagna gränsvärden. Orsaken till detta har bolaget nu rättat till. Bolaget har också upplyst kommunen om det prekära ekonomiska läge som företaget är i och vilka följderna kan bli om man ställer skärpta miljökrav på verksamheten.

Kommunen, som redan är drabbad av hög arbetslöshet, har nöjt sig med bolagets svar.

Situationen i exemplet är inte exceptionell. Det är inte ovanligt att befolkningen i en mindre ort är starkt knuten till en viss arbetsplats eller att det finns andra kopplingar till den som bedriver en miljöfarlig verksamhet som gör att man är mer obenägen att påtala en miljöstörning. Detta är inte detsamma som att man ser mindre allvarligt på störningen. Det passiva uppträdandet beror på faktorer som risken att drabbas av andra allvarliga följder, det "sociala trycket" osv. Bristen på agerande medför också att allmänna intressen träds för när. Tillståndsprövning av verksamheter innebär en prövning av vilka utsläpp som kan tillåtas från samhällssynpunkt och utifrån allmänna miljömässiga hänsyn. Görs det inga ingripanden mot dem som bryter mot villkoren för tillstånden får koncessionen endast ett symbolvärde. Man kan inte begära av den enskilde att han skall grunda sitt ställningstagande till att vidta åtgärder på andra hänsyn än dem som rör honom själv. Detta hindrar inte att den som vidtar åtgärder kan tillåtas att agera även till förmån för andra, så länge det är fråga om att driva igenom ett rättsligt grundat anspråk. Anledningen till någons passivitet är sällan att han inte vill ha sin rätt tillgodosedd utan brist på mod, kunskap och ekonomisk förmåga. Den som vidtar åtgärder behöver inte vara någon som själv har drabbats av störningen. Man kan också tänka sig att en organisation eller en myndighet agerar till förmån för miljöstörda grupper som saknar egen kraft att vidta åtgärder. Detta gäller inte minst då det är ett samhällsintresse att sanktioner kommer till stånd.

6.1.4 Särskilda processuella hinder och begränsningar

Inledning

I varje rättssamhälle finns det vissa grundläggande principer som sätter sin prägel på rättsordningen. Respekten för alla människors lika värde och medborgarnas rätt till fri åsiktsbildning, informationsfrihet och föreningsfrihet är självklarheter i en demokratisk rättsstat. En annan viktig grundsats är principen om människors avtalsfrihet. Medborgarna skall i så stor utsträckning som möjligt fritt disponera över det som faller inom den privata rättssfären. Det är envars fria vilja som bör styra på vilket sätt rättigheter och skyldigheter uppkommer och tas till vara. Dispositionsrätten kan dock inskränkas om det finns behov av det med hänsyn till skyddet för tredje man eller samhällsintressen eller för att stärka en svagare parts ställning i ett rättsförhållande. Behovet av sådan skyddslagstiftning har ökat i takt med framväxten av det moderna samhället. Ett utvecklat produktions- och konsumtionsamhälle utövar

stora påfrestningar på miljön och ställer högre krav på teknisk och annan sakkunskap för möjligheterna att göra sin rätt gällande osv.

Principen om medborgarnas avtalsfrihet avspeglar sig i hur processordningen är konstruerad. Rättegången ses i första hand som ett instrument för den enskilde att driva igenom sitt individuella anspråk. Förfarandet är ackusatoriskt och, som huvudregel, dispositivt. Domstolen skall lösa en rättskonflikt mellan två motstående partsintressen som båda förutsätts på egen hand kunna ta till vara sin rätt på bästa sätt. Det är först när hänsyn till utomstående intressen riskerar att bli satta åt sidan som domstolen bör ta en mer aktiv del i utredandet av själva tvistefrågan, t.ex. genom att införa nytt processmaterial. Så är endast undantagsvis fallet när det gäller förmögenhetsrättsliga tvister medan det däremot är vanligt att domstolen har ett eget utredningsansvar i t.ex. miljörättsliga tillåtlighetsmål.

Eftersom det är envars sak att själv bestämma om ett rättsligt grundat anspråk skall göras gällande eller inte är det normalt ej tillåtet för någon att agera för annans räkning utan att det föreligger ett uppdragsförhållande. Det processuella regelsystemet innehåller följaktligen anvisningar om vad som krävs för rätten att processa och vilka omständigheter som kan ligga till grund för att ett yrkande skall kunna bifallas.

Denna individualistiska och dualistiska grundsyn passar dåligt för intressen som angår samhället och dess medborgare i stort, som värnandet om miljön, skyddet för konsumenter, hyresgäster och andra grupper samt vikten av ett starkt skydd för de mänskliga rättigheterna. Det kan inte läggas på enskilda individer att ensamma bestämma över rättsanspråk grundade på kränkningar av dessa intressen. Tvärtom anses det vara av så stor vikt för samhället att sådana rättskränkningar beivras, att den enskilde mer eller mindre helt utestängs från möjligheten att vidta rättsliga åtgärder. Ansvarvilar i stället på myndigheter och andra offentligrättsliga subjekt.

För att ett processuellt system konstruerat på grundval av dessa principer skall fungera tillfredsställande krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Det måste vara möjligt att identifiera dem som drabbas på grund av ett rättsstridigt handlande. Dessa måste dessutom ha tillgång till realistiska processuella institut för att driva igenom sin rätt. Har rätten och plikten att agera lagts på myndigheter krävs att dessa har tillräckliga ekonomiska resurser och tillgång på sakkunnig personal.

Vi har redan tidigare konstaterat att man på goda grunder kan anta att det i ett stort antal fall brister i dessa förutsättningar. Det går inte alltid att konstatera exakt vem som lider skada på grund av en rättskränkning. Anspråken är vad vi kallar diffusa. Ekonomiska och andra förhållanden hindrar den enskilde från att göra sin rätt gällande. Medborgaren stängs

ute från tillgång till de processuella sanktionsmedlen. Omfattningen och intensiteten i myndigheternas verksamhet är beroende av stats- och kommunfinansiella överväganden, det allmänna konjunkturläget, politiska preferenser osv.

Att det finns brister i det processuella rättsskyddet för massanspråk, oavsett om de grundas på enskilda eller allmänna intressen, är således uppenbart. Vi skall här se närmare på sambandet mellan bristerna och särskilda processuella hinder och begränsningar.

Enskilda intressen

Rätten att väcka talan vid domstol för att få till stånd en rättslig prövning av ett anspråk brukar uttryckas med begreppet talerätt. Med talerätt menas då behörigheten att vara part i en rättegång rörande saken i fråga. Enligt vissa är talerätt en allmän processförutsättning. Domstolen skall alltid pröva om en part har talerätt eller inte. Andra menar att bristande talerätt är ett speciellt processhinder som bara kan föreligga i vissa situationer. Domstolen har att endast i särskilda fall pröva om en part har talerätt eller inte. Oavsett vilken uppfattning man ansluter sig till följer att rätten att föra talan angående ett visst rättsförhållande inte tillkommer alla. Vem som helst har inte rätt att föra talan om vad som helst bara därför att saken angår ett enskilt intresse.

Talerätt som en *allmän* processförutsättning uppfylls i flertalet fall genom att käranden påstår sig berättigad gentemot svaranden som förpliktigad. I denna tappning är talerätten inget egentligt hinder för den enskilde att få till stånd en process. Den enskildes processuella rättsskydd påverkas marginellt, om ens alls. Men ibland räcker det inte med ett påstående för att talerätt skall föreligga. Käranden måste bevisa att han är på visst sätt behörig att väcka talan. Beviskraven sätts då tämligen högt, normalt motsvarande dem som gäller för domstolens prövning av målet i sak.

Det är inte klart vilka förhållanden som bör föranleda domstolen att göra en särskild talerättsprövning. Frågan är inte reglerad i lag. Man brukar dock i allmänhet anföra följande skäl till att en sådan prövning skall ske.

Ett argument är att tredje man träffas av domens rättskraft. Detta är aktuellt särskilt när tvisten rör ett rättsförhållande över vilket parterna inte har civilrättslig dispositionsrätt. Som exempel kan nämnas klander över bolagsstämmobeslut. Bifalls en sådan talan är domen bindande även till förmån för övriga aktieägare. Ett annat exempel är talan angående annan persons rättsställning, t.ex. konkursbos talan rörande konkursgäldenärens egendom.

Ytterligare ett skäl är att domen kan ha bevisverkan för eller mot tredje man. Utgången av arbetstvister har som regel verkningar i bevis- och prejudikathänseende som motiverar att det särskilt prövas om parten är taleberättigad.

Även en doms egenskap av exekutionstitel menar man ibland berättigar att partsställningen prövas ex officio som en fråga om talerätt. Ett exempel är att någon väcker talan om utfående av viss egendom mot annan besittare än ägaren.

Andra motiv är att man genom en talerättsprövning kan eliminera risken för dubbla och motstridiga domar eller att prövningen leder till processekonomiska vinster.

Talerätten som en *speciell* processförutsättning föreligger i princip i de ovan nämnda situationer då domstolen alltid måste göra en särskild talerättsprövning, d.v.s. då ett rent påstående inte är tillräckligt för att anse processförutsättningen uppfylld. Så är förhållandet ofta inom expropriationsrätten och i tillståndsmål enligt vattenlagen. Rätten att föra talan är i dessa fall i princip förbehållen den som har en viss kvalificerad anknytning till berörd fast egendom (sakägare). Sakägarbegreppet behandlas utförligt i bilaga B. Som där framgår lämnar såväl förarbeten som praxis utrymme för olika tolkningar i fråga om vilka omständigheter som bör vara vägledande för talerättsprövningen.

Oavsett om talerätten ställs upp som en allmän eller speciell processförutsättning gäller som utgångspunkt att ingen skall uteslutas från möjligheten att föra talan för att ta till vara sin egen rätt. Samtidigt förutsätts denna behörighet vara i princip exklusiv. En person A kan endast undantagsvis föra talan mot B om att denne skall prestera till C. Domen i en rättegång mellan A och B är inte bindande för C. Denne kan oavsett domen väcka talan mot B. Den bristande talerätten för A skyddar alltså B från att bli utsatt för onödiga processer. För C saknar A:s bristande talerätt egentlig betydelse, så länge C har en realistisk möjlighet att själv göra sitt anspråk gällande.

Som vi konstaterat ovan är emellertid det senare inte alltid fallet. Det finns ett stort antal anspråk som inte drivs igenom i domstol eller där det av andra skäl inte kommer till stånd en rättslig prövning. Oftast finns det dock i en större grupp med samma eller likartade anspråk någon som har mod, kraft och vilja att vidta rättsliga åtgärder. Begränsningen av talerätten hindrar då honom från att ta till vara andras rätt. Eftersom alternativet är ingen process alls leder detta till att de passiva grupplemmarna lider en rättsförlust. Ett sätt att bota denna brist är att tillåta representativa taleformer som grupptalan. Har domen i en sådan process rättsverkan mot samtliga blir processen aldrig onödig för motparten i den mening som här avses.

På vissa områden har den enskilde helt stängts ute från möjligheten att vidta rättsliga åtgärder trots att han har ett påtagligt enskilt intresse av att få till stånd en sanktion. Omprövning av tillståndsgiven verksamhet enligt miljöskyddslagen är ett exempel. Rätt att begära omprövning tillkommer endast myndigheter, inte enskilda som drabbas av miljöstörningar. Att tillstånd har beviljats verksamheten hindrar dessutom den enskilde från att väcka förbudstalan eller talan om försiktighetsåtgärder vid domstol, även om störningen beror på åtgärder som strider mot villkoren i tillståndet. Den enskilde har inte någon form av rättslig möjlighet att genom egna åtgärder få störningen att upphöra. Han får nöja sig med att begära ersättning för de skador som olägenheterna ger upphov till.

En fråga med nära anknytning till talerätten är vilka omständigheter en part får åberopa till stöd för sin talan och i vilken mån domstolen får grunda sitt avgörande på dessa. Självklart kan man inte med framgång åberopa andras skador eller olägenheter för att själv få ersättning. Man kan däremot tänka sig att en part får åberopa någon annans olägenhet till stöd för ett förbudsyrkande (eller ett yrkande om skyddsåtgärder), om förbudsfrågan enligt den materiella rätten skall prövas utifrån de totala skadeverkningar som åtgärden eller verksamheten i fråga orsakar. Tillståndsprövning enligt t.ex. vattenlagen och miljöskyddslagen sker med utgångspunkt från detta synsätt. Prövningsmyndigheten har ett eget utredningsansvar. Eftersom samtliga olägenheter prövas är en dom bindande mot alla, oavsett om de har fört talan eller inte. Ett förbudsmål vid allmän domstol eller vid fastighetsdomstol handläggs däremot som ett dispositivt tvistemål. Domstolen får enligt 17 kap. 3 § RB inte beakta andra omständigheter än dem som parterna åberopar och en dom gäller endast mellan parterna i rättegången. Dessa disponerar själva över vilka olägenheter domstolen får lägga till grund för förbudsprövningen.

I linje med detta och med den tidigare berörda principen om medborgarnas avtalsfrihet kan man hävda att varje enskild person ensam förfogar över de olägenheter som drabbar honom. Om olägenheten skall föranleda någon sanktion bestäms av den drabbade själv. Han är kanske inte intresserad av att få till stånd ett förbud. Den som i denna situation tillåts att åberopa någon annans olägenheter agerar då i strid mot tredje mans vilja. Mot detta kan sägas att den materiella rätten många gånger förutsätter att samtliga olägenheter beaktas. Avsikten är inte att varje skadeverkning skall bedömas för sig. Att förfarandet är dispositivt (att parterna förfogar över processmaterialet) talar dock för att den enskildes rådighet över olägenheterna väger tyngre än vikten av att domstolens prövning blir materiellt riktig med hänsyn till alla berörda. Är de samlade olägenheterna sådana att ett förbud är påkallat från allmänt intresse kan det i stället bli frågan om ett ingripande från en myndighet.

Det som sagts ovan talar med viss styrka för att man vid ett förbudsyrkande inte med framgång kan åberopa andras olägenheter som grund för sin talan i mål där domstolen är bunden av parternas disposition av processmaterialet. Domstolen kan förbjuda en verksamhet endast om olägenheterna för käranden ensamt är tillräckliga för ett förbud.

En förbudstalan påkallas ofta av att en åtgärd eller en verksamhet orsakar olägenheter för en större grupp människor. Den enskildes skada i sig är då sällan tillräckligt skäl för ett förbud utan detta måste grundas på de totala skadeverkningarna. Ett ingripande förutsätter därför att samtliga eller åtminstone flertalet av de drabbade agerar samtidigt. Emellertid är, som framgått tidigare, i många situationer en process inget realistiskt alternativ för den enskilde. Att driva ett pilotmål är ingen lösning eftersom prövningen då fortfarande är inriktad på bara någons eller någras enskilda olägenheter. Är de som förhåller sig passiva tillräckligt många blir därför konsekvensen att samtliga drabbade lider en rättsförlust, även de som aktivt sökt få till stånd en sanktion. Så blir fallet trots att förutsättningarna för ett förbud i de materiella rättsreglerna är uppfyllda.

Att följden blir denna beror på att de anspråk som en förbudstalan avser normalt inte är individuella i den meningen att de står oberoende av varandra. De utgör endast delar i ett större sammanhang. Att driva igenom anspråken försvåras ytterligare av att de inte sällan är diffusa till sin natur. Det är svårt att avgöra precis vem som har drabbats och exakt på vilket sätt. En processordning med individualistiskt präglade principer om talerätt och åberopanden klarar inte att hantera dessa anspråk på ett fullgott sätt. Och väcker samtliga berörda talan riskerar domstolen att ställas inför oöverstigliga problem. Kumulationsreglerna är inte anpassade till att hantera en rättegång med flera hundra eller tusen personer som kärende. De processuella reglerna måste därför ändras så att de stämmer bättre överens med hur de materiella rättsreglerna är konstruerade. Kräver en förbudsprövning att samtliga olägenheter beaktas är det nödvändigt att processordningen tillåter en sådan prövning utan krav på ett samfällt agerande från flera hundra eller tusentals enskilda människor.

Talerätt i den mening vi använder begreppet omfattar inte rätten att överklaga en dom eller ett beslut. Är det fråga om en rättegång kan ett avgörande i sak överklagas endast av en part. I tillståndsmål delges dock inte tillståndsansökningen någon bestämd motpart. I stället utfärdar domstolen en kungörelse om ansökningen. Fullföljdsrätten är då i princip begränsad till dem som har hörsammat kungörelsen och fört talan vid underinstansen. Mot beslut fattade av en administrativ myndighet förs talan genom besvär. Rätt att överklaga har den som

beslutet angår. Detta brukar tolkas så att klagorätten förutsätter antingen att man är part eller att beslutet påverkar ens rättsställning eller berör ett intresse som på något sätt har erkänts av rättsordningen. Vid normbeslut krävs att beslutet mer påtagligt berör den besvärberättigade. Samtliga som träffas av ett generellt förpliktande normbeslut, t.ex. om förbud mot användning av ett kemiskt preparat, har inte klagorätt.

Rätten att överklaga är av stor betydelse för den enskildes rättsskydd. På flera områden där det är vanligt att många människor har samma eller likartade intressen - konsumenträtt, miljö rätt, mänskliga fri- och rättigheter osv. - bär det allmänna ett tungt ansvar för bevakningen av att regler och förordningar efterlevs. Det faller inom verksamhetens ramar att fatta beslut och vidta andra förvaltningsåtgärder som berör enskildas rättsliga intressen.

Är det frågan om en tillsyns- eller kontrollverksamhet kan vem som helst anmäla till myndigheten att denna skall ta upp och pröva om ett handlande stämmer överens med den rättsliga regleringen. I andra fall är myndighetens eller domstolens prövning beroende av en ansökan från en behörig person. Oavsett hur prövningsförfarandet initieras tillåts som regel envar att lägga fram sina synpunkter om den materiella rätten förutsätter en allsidig bedömning av flera skilda förhållanden. Så är fallet i t.ex. tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen och vattenlagen. Förfarandet präglas i väsentlig mån av officialprincipen. Myndigheten eller domstolen är vid sin prövning inte bunden av det processmaterial som parterna presenterar på samma sätt som i ett dispositiv tvistemål utan har ett självständigt ansvar för att saken blir så utredd som dess beskaffenhet kräver.

I dessa fall saknar talerätten egentlig betydelse. Bristande talerätt blir normalt inget hinder för den enskilde att hävda sina intressen. Ställningen av part eller inte vid prövoinstansen behöver inte inverka på möjligheten att framställa yrkanden eller att åberopa utredningar och annat bevismaterial. Styrkan i det processuella rättsskyddet är i stället beroende av möjligheten att överklaga ett avgörande som man är missnöjd med. Som framgått ovan är denna rätt många gånger väsentligt inskränkt för enskilda och organisationer.

Klagorätten inom förvaltningsrätten följer av allmänna rättsgrundsatter. Det går utöver utredningens direktiv att överväga långtgående ändringar av dessa rättsprinciper. En sådan reform kräver en djupgående rättslig analys av flera sakområden och aktualiserar många besvärsliga problem som det i övrigt inte finns anledning för oss att behandla. På vissa områden kompletteras emellertid de allmänna förutsättningarna för rätten att överklaga av andra principer. De rekvisit efter vilka det avgörs om ett beslut angår en klagande är t.ex. inom miljö rätten intimt knutna till sakägarbegreppet. Det är då möjligt att vidga eller krympa kretsen

klagoberättigade utan att detta får följder för klagorätten på andra områden. Vi återkommer med funderingar i dessa frågor i kapitel 23.

Allmänna intressen

Ett intresse kan betraktas som allmänt om det omfattas av ett större antal människor eller om det på annat sätt är av samhällsvikt att intresset tas till vara. Ibland kan skyddskretsen omfatta i princip hela befolkningen, som är fallet i fråga om konsumentskydd och värnandet om allemansrätten. I andra fall är intresset knutet till en någorlunda bestämd grupp, såsom yrkesfiskare, handikappade eller personer av samma etniskt ursprung. Skyddet riktar sig inte till den enskilde utan till gruppen som sådan.

Det är i första hand samhället som bär ansvaret för att allmänna intressen tas till vara i tillräcklig mån. Det vilar på myndigheter att bevaka intressen knutna till konsumenterna, näringslivet, minoritetsgrupper, miljö- och hälsovården, friluftslivet osv. Den enskilde medborgarens processuella möjligheter att föra talan vid domstol och att överklaga myndighetsbeslut är i princip inskränkt till frågor som rör hans privata rättigheter och skyldigheter.

Den moderna skyddslagstiftningen omfattar inte endast den enskildes rätt utan också intressen av allmän karaktär. Det är fråga om i viss mån nya och annorlunda rättsanspråk, som allas rätt till en god miljö och till skydd mot olaga diskriminering och andra kränkningar av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Anspråken är gemensamma för alla men berör också envar på ett personligt och privat sätt. Nedlåtande uttalanden riktade mot en folkgrupp upplevs som personligt kränkande av dem som tillhör folkgruppen. Miljöstörningar med långsiktiga skadeverkningar på folkhälsan leder till ångest och andra orosbesvär för den som lever nära en störningskälla.

Det är därför inte alltid givet i vilka fall ett intresse är enskilt eller allmänt. Ofta har ett rättsligt initiativ fördelar för båda intressena samtidigt. Enligt produktsäkerhetslagen kan Marknadsdomstolen till förmån för det allmänna konsumentintresset förordna om återkallelse och förbud mot försäljning av en farlig produkt. Ett sådant beslut tillgodoser också ett intresse hos den enskilde köparen av produkten. Ett annat exempel är att en fastighetsägares framgångsrika talan om förbud mot att driva miljöfarlig verksamhet på ett visst område också får till följd att allmänheten kan fortsätta att använda området för rekreation och friluftsliv. Upprätthåller man i fall som dessa en strikt kompetensfördelning mellan olika subjekt beroende på om det är ett enskilt eller ett allmänt intresse som kränkts uppstår det svåra gränsdragningsproblem.

Sätts ramarna för den enskildes processuella handlingsfrihet alltför snävt riskerar han att lida en rättsförlust, om han inte får tillräckligt stöd från en myndighet eller någon annan representant för det allmänna.

Det finns utifrån synpunkter som dessa starka skäl att överväga hur ansvaret för att ta till vara rättsliga intressen av allmän karaktär bör fördelas mellan å ena sidan enskilda personer och organisationer och å andra sidan det allmänna. I det sammanhanget bör bl.a. följande beaktas.

Man kan förvänta att det under de närmaste åren kommer att ske en omvärdering av det statliga engagemanget på flera rättsområden. Vi är i ett skede då Sverige politiskt och rättsligt närmar sig det övriga Europa. Den kontinental-europeiska rättstraditionen är i flera avseenden annorlunda än den svenska. Domstolarna har en starkare och mer betydelsefull ställning och roll i samhällslivet. Det ställs större krav på den enskilde att själv vara verksam för att bevaka intressen som berör honom. Integrationssträvandena kommer sannolikt att påverka och förändra den svenska rättsordningen i denna riktning. Betydelsen av den enskildes engagemang och initiativ framhålls redan i olika sammanhang alltmer som ett viktigt inslag när det gäller att bevaka och ta till vara intressen som berör flera på samma eller likartat sätt. Tillsyn och kontroll över verksamheter som har allmänna skadeverkningar är inte längre enbart en angelägenhet för det allmänna. Det ekonomiska läget gör det nödvändigt att avgränsa det statliga och kommunala engagemanget till verksamhetsområden där behovet av offentliga insatser är särskilt påtagligt.

Det finns flera rättsområden där man kan skönja att rättsutvecklingen har börjat påverkas av dessa i viss mån nya tankar och strävanden.

Konsumenträtten är f.n. föremål för en tämligen genomgripande översyn. En ny konkurrenslag (1993:20) har införts. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition om en ny marknadsföringslag (prop. 1994/95:123). Inom regeringskansliet övervägs att infoga Marknadsdomstolen i den allmänna domstolsorganisationen. Det finns redan i dag ett tydligt samband mellan regler till förmån för det allmänna konsumentskyddet och bestämmelser som värnar den enskilde konsumentens rätt. Ett avtalsvillkor som Marknadsdomstolen har funnit oskäligt enligt avtalsvillkorlagen skall av allmän domstol normalt betraktas som oskäligt enligt 36 § AvtL. En vara som säljs i strid mot ett förbud enligt produktsäkerhetslagen är att anse som felaktig enligt konsumentköplagen. Man kan förvänta att det framöver görs mindre skillnad mellan konsumenterna som grupp och som individer. Det är mot denna bakgrund svårt att hävda att en enskild konsument inte har ett berättigat intresse av att allmänna konsumentanspråk drivs igenom.

Miljörättsliga prövningar präglas av att de, i högre grad än på många andra rättsområden, ger uttryck för en avvägning mellan olika intressen av både enskild och allmän art. Olika verksamheters verkan på miljön måste bedömas ur flera synvinklar. Närmast alla som har något att tillföra ett ärende anses därför få komma till tals vid en tillståndsprövning. Om vederbörande har ett privaträttsligt intresse i saken är av underordnad betydelse. Detta gäller emellertid inte i dispositiva förbudsmål eller när någon vill överklaga ett tillståndsbeslut. Enskildas och organisationers kompetens är då väsentligt inskränkt. Inskränkningarna är sällan föranledda av att den materiella rättsprövningen är annorlunda utan beror på andra, inte alltid klart formulerade, överväganden. Såväl enskilda som organisationer kan emellertid tillföra en miljöprövning både betydelsefullt faktamaterial och viktig sakkunskap. Det kan därför finnas starka skäl att ge den som inte är sakägare en mer framträdande roll i arbetet för att uppnå gemensamma miljömål.

Värnandet om de mänskliga fri- och rättigheterna är en grundsten i en demokratisk rättsstat. I Sverige är fri- och rättighetsskyddet uppbyggt på bestämmelser i regeringsformen och på anslutning till internationella konventioner. Den s.k. Europakonventionen kommer genom en särskild lag (SFS 1994:129) att inkorporeras i svensk rätt. Vidare har regeringen i syfte att förstärka den enskildes rättsställning föreslagit vissa ändringar i regeringsformen (prop. 1993/94:117).

Det är viktigt att kränkningar av de mänskliga fri- och rättigheterna inte sker utan att sanktioner vidtas. Det har i olika sammanhang väckts fråga om Sverige i alla avseenden uppfyller kraven enligt internationella konventioner om att den enskilde skall ha tillgång till effektiva rättsmedel mot kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter. Sverige har i flera fall fällits vid Europadomstolen för brott mot Europakonventionens krav på domstolsprövning. Kritiker har också pekat på att det enligt ett avgörande från Högsta domstolen (NJA 1978 s. 3) inte finns någon målsägande som kan föra talan om ansvar eller skadestånd vid brottet hets mot folkgrupp. Flera faktorer påkallar således att det noga övervägs om det finns brister i det processuella rättsskyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna.

Många allmänna rättighetsregler inom områden som konsumenträtten, miljörätten och de mänskliga fri- och rättigheterna grundas på överväganden av i huvudsak politisk art. Ibland är de uttryck för kompromisslösningar som ett resultat av långa och besvärliga överläggningar mellan företrädare för olika politiska viljeinriktningar. Rättigheterna är ofta formulerade i tämligen vaga ordalag. Tolkningen av deras närmare innehåll kan skifta beroende på politisk åskådning. Det är då särskilt viktigt att fastslå vilken roll rättstillämpningen skall ha för att bestämma rättigheternas innebörd. Ges domstolarna en alltför vid kompetens är

riskerna att de politiseras. Samtidigt kan det sägas att all rättskipning rör mer eller mindre politiskt kontroversiella frågor. Hur domstolen tolkar en generalklausul inom konsumentskyddslagstiftningen eller bestämmer vilka principer som skall styra en tillåtlighetsprövning enligt miljöskyddslagen eller avgör vem som har rätt till en viss socialförsäkringsersättning beror ytterst på konsumentpolitiska, miljöpolitiska eller socialpolitiska faktorer. Domstolarna har dessutom redan i dag genom lagprövnings- och rättsprövningsinstituterna rätt och skyldighet att pröva normers och avgörandens förenlighet med grundlagsskyddade rättigheter. Vi vill dock understryka att vad vi diskuterar i förevarande avsnitt inte är om domstolarnas materiella prövningsrätt bör vidgas utan om det behövs åtgärder som underlättar att en prövning som gällande rätt förutsätter skall ske kommer till stånd.

I detta avsnitt har vi behandlat rättsliga spörsmål som berör stora grupper av människor och där ett rättsstridigt handlande typiskt sett kränker både den enskilde och ett samhällsintresse. Det är ämnen som engagerar folk. Och bland medborgarna finns de som har mod, vilja och lust att agera när intressena träds för när men som stoppas av processuella hinder och inskränkningar. Det är i flera avseenden olyckligt med ett processuellt sanktionssystem som inte tar till vara engagemanget och kompetensen bland dem som lagstiftningen är till för att skydda. Följden blir rättsförluster för både enskilda och samhället.

Det allmänna resurser räcker inte till för att myndigheterna ensamma skall kunna utöva en effektiv tillsyn, kontroll och annan bevakning av samhällsintressena på alla områden. Uppenbarligen kan detta leda till att det bildas en klyfta mellan den enskilde och det allmänna. Människor fylls med mistrogenhet mot samhällsinstitutionerna som inte klarar av att infria det ansvar som samhället har tagit på sig. Medborgarna känner sig undertryckta och dominerade av myndigheter som de saknar rättslig kontroll över. Det är lätt att bristen på förtroende sprider sig till övriga delar av den offentliga maktapparaten. En sådan utveckling förhindras om man skapar möjligheter för enskilda och organisationer att i samspel med det offentliga verka för att gemensamma samhällsintressen tas till vara.

Exempel

Vi har i tidigare avsnitt lämnat exempel på situationer då kostnadsrelaterade och icke-rättsliga faktorer leder till att gruppanspråk inte görs gällande. Av exempelfallen kan också utläsas hur de processuella regler och principer som behandlats här hindrar och begränsar möjligheten för någon att agera till förmån för hela gruppen rättskränkta. Vi skall även

avsluta förevarande avsnitt med ett exempel. Detta visar att enskilda väl kan ta till vara allmänna intressen och hur trubbigt instrument begränsningar i talerätten är. Exemplet är hämtat från Marknadsdomstolens beslut nr 1985:14.

Ö anmälde personligen marknadsföringen av obligationslånet Spar 82 till KO som beslöt att inte föra målet till domstol. Enskilda personer saknar talerätt vid Marknadsdomstolen. Ö fick därför i stället ett fackförbund att ge in en ansökan i ärendet till domstolen. Organisationens talerätt är emellertid subsidiär i förhållande till KO. Eftersom KO inte hade avskrivit något ärende varit förbundet varit anmälande avvisade domstolen förbundets talan. Förbundet gjorde en anmälan till KO som skrev av även detta ärende. Därefter ingav förbundet en ny ansökan till Marknadsdomstolen som tog upp och biföll talan. Förbundet företrädde vid domstolen och i övrigt av ombudet Ö.

6.2 Handlingsdirigering

6.2.1 Allmänt

De olika faktorer som enligt vad som sägs i avsnitt 6.1 inverkar menligt på enskildas möjligheter att få kompensation för skador och andra följder av rättskränkningar har också betydelse för rättsreglernas och processernas handlingsdirigerande funktion. Det som sägs i det följande belyser ytterligare, utifrån preventiva hänsyn, bristerna i det processuella rättsskyddet för gruppanspråk.

Vi har i kapitel 3 berört behovet av klara, tydliga och rättvisa spelregler som en förutsättning för en väl fungerande samhällsgemenskap. Det måste finnas allmänt accepterade normer för medborgarnas handlande, för vilka intressehänsyn som i en konfliktsituation skall tillmätas störst vikt, för vilka maktbefogenheter samhällsinstitutionerna bör ha osv. Normsystemet skall medverka till att göra det möjligt att på bästa sätt ta till vara de allmänna nyttoeffekter som följer av fleras samverkan mot ett gemensamt mål och slå vakt om grundläggande värden i en demokratisk rättsstat.

För att nå samhällsmålen är det ibland nödvändigt och önskvärt att påverka människors beteenden i en viss riktning. Det finns behov av att å ena sidan förbjuda eller försvåra oönskade aktiviteter och å andra sidan påbjuda eller uppmuntra samhällsnyttiga verksamheter. För att genomföra detta kan man använda sig av flera påverkansmekanismer som tillsammans bildar ett komplicerat styrsystem. Ett av de viktigare styrmedlen är normgivningsmakten, regeringens och riksdagens

behörighet att som representanter för allmänintresset i lag och förordning fastställa handlingsregler för medborgarna.

Normgivning tjänar emellertid inte endast som styrmedel för samhällsinstitutionerna. Lagar och förordningar fyller också ett behov hos den enskilde medborgaren att få sin rätt och plikt i olika sammanhang klargjord och som anvisning för hur rättskonflikter kan lösas. Utvecklingen på varu- och tjänstemarknaden med flera samhällsområden har lett till ökade krav på utbildning och sakkunskap hos den som vill kunna hävda sin ställning och träffa rätt val mellan olika handlingsalternativ. Alla människor har inte samma förutsättningar i detta hänseende. Normerna kan då fungera som vägledning för medborgarna i deras handlande och tjäna som utgångspunkt när de sinsemellan löser sina tvister.

Floran av lagar och förordningar får inte bli för stor. En omfattande regelsamling blir lätt ogenomtränglig och förlorar sin vägledande förmåga. Det är därför många gånger en fördel att lagstiftaren anger endast ramar och riktlinjer för vilka handlingsmönster som eftersträvas och överlåter på andra organ, t.ex. domstolarna, att närmare precisera handlingsimperativens innehåll. Visserligen reducerar detta förutsägbarheten av normernas tillämpning, men detta vägs upp av att regelsystemet blir mindre omfångsrikt och mer flexibelt. Valet av lagstiftningsteknik beror dock självklart inte enbart på dessa allmänna överväganden utan kräver en noggrann genomgång av de krav och mål som lagreglerna i det enskilda fallet skall tillgodose och förverkliga.

Vad vi konstaterat är alltså att lagstiftning är en del i ett större komplex för styrning av människors handlande, men att lagstiftarens motiv dock inte alltid i första hand är att utöva påverkan.

Man kan beträffande det senare avläsa en schematisk gradskillnad i påverkanssyfte från rent dispositiva regler via tvingande civilrättslig skyddslagstiftning över offentligrättslig reglering till kriminalisering. Rent dispositiva bestämmelser kan visserligen sägas primärt bestå av direktiv till domstolarna (och andra prövningsorgan) om hur en rättskonflikt skall lösas när de tvistande inte kan enas på egen hand. Reglerna är emellertid också ett uttryck för vilket handlingsalternativ som enligt lagstiftaren bör väljas. Normernas innehåll, tillsammans med principer om t.ex. bevisbörda och beviskrav, är utformade så att deras tillämpning långsiktigt gynnar handel, kreditgivning och andra verksamheter som är nödvändiga för ett fungerande välfärdssamhälle. Genom att parterna vet hur en tvist kommer att avgöras av domstol medverkar reglerna också till frivilliga uppgörelser i enlighet med styrmålen.

För att rättsreglerna skall kunna fungera handlingsdirigerande krävs att det finns realistiska utsikter att omsätta reglernas innehåll till praktisk gärning. Den som stödjer sig på ett normbud måste ha reell tillgång till en sanktionsapparat genom vilken han tvångsvis kan driva igenom sin

rätt. Man kan inte lita till att alla känner en moralisk förpliktelse att alltid handla rättsenligt.

Enligt vår mening är rättskipning vid domstol ett av de allra viktigaste instrumenten för att effektuera ingripanden och andra sanktioner som är knutna till en rättsnorm. Det bör i detta sammanhang påpekas att vi i begreppet "rättsstridigt" inte lägger någon värdering av handlandet i moraliskt hänseende. Vad vi åsyftar är endast att agerandet står i strid med en gällande rättsregel.

Risken att utsättas för en process spelar således en viktig roll som incitament att frivilligt rätta sig efter de spelregler som lagts fast i rättsordningen. Processordningen ingår som en fundamental beståndsdel i normgivningen som styrmedel. Möjligheten att gå till domstol och processerna i sig har en handlingsdirigerande funktion, både i det enskilda fallet och generellt. Det finns emellertid skäl att fråga om processordningen fullgör sin preventiva uppgift på ett fullgott sätt.

Vi har i avsnitt 6.1 uppmärksammat brister i det processuella rättsskyddet som leder till att rättsligt grundade anspråk inte görs gällande i tillräckligt hög grad, varken vid domstol eller på annat sätt. Ekonomiska, psykologiska och sociala faktorer hindrar enskilda från att driva igenom sin rätt. Samhällets begränsade resurser räcker inte till för att sätta in åtgärder överallt där det finns ett behov. Insatserna måste koncentreras till områden där det är särskilt viktigt att stat och kommun bär ett huvudansvar. Alternativa framkomstvägar är stängda därför att processuella regler och principer inte är anpassade till nya typer av anspråk, framväxta ur det moderna samhällets massificering av rättsförhållandena.

Bristerna i rättsskyddet leder inte bara till rättsförluster för enskilda och för samhället. De medför också att rättsreglerna och det processuella regelsystemet förlorar sin handlingsdirigerande verkan. Driver skadeli-dande inte igenom sin rätt till ersättning förlorar skadeståndsskyldigheten betydelse. Lagregeln som ålägger skadevällare att ersätta uppkomna skador får ingen styrande effekt på människor att agera så att skada inte uppkommer eftersom det i praktiken inte blir aktuellt att betala något skadestånd. På samma sätt är det inom andra områden. Om någon bryter upprepade gånger mot villkoren för ett tillstånd utan att det sker något ingripande förlorar både tillståndet och villkoren sin mening. De mänskliga fri- och rättigheterna mister sitt grundvärde om man vid återkommande tillfällen tillåter att de kränks utan att sanktioner vidtas. De ändamålsöverbägganden som ligger bakom rättsreglerna sätts ur spel. Resultatet blir att medborgarna förlorar förtroendet för samhällsinstitutionerna som representanter för den gemensamma nyttan.

En diskussion om bristerna i det processuella regelsystemets handlingsdirigerande förmåga skulle kunna inledas med att vi i allt väsentligt

upprepar det som sagts i avsnitt 6.1. Det får emellertid räcka med att vi kraftigt understryker att uppdelningen mellan delavsnitten i förevarande kapitel är föranledd av framställningstekniska skäl och att det som sägs i ett avsnitt har saklig relevans också för de brister som behandlas i de övriga avsnitten. Om man förbättrar det processuella rättsskyddet för gruppanspråk genom att undanröja eller minska betydelsen av de hinder som behandlas i avsnitt 6.1 främjas följaktligen samtidigt rättsreglernas och processens påverkansfunktion. Det senare kan vara lika viktigt som att den rättskränkte erhåller kompensation. Inte ens med nya taleformer eller andra reformåtgärder kommer emellertid alla anspråk som är rättsligt grundade att göras gällande. Kvar blir en zon där intresset av att en rättskonflikt löses, kompensation erhålls eller ett anspråk tillgodoses på annat sätt väger lättare än de besvär, kostnader och olägenheter i övrigt som en process för med sig. Vi skall här se närmare på åtgärder som på ett tydligare sätt än dem som behandlas i avsnitt 6.1 anses ha ett preventivt syfte.

6.2.2 Närmare om bristerna i preventionsverkan

Behovet från samhällssynpunkt att förändra och skapa nya handlingsmönster i samhällslivet är inte mindre bara för att den enskildes förlust till följd av ett rättsstridigt handlande är liten eller t.o.m. försumbar. Upprepade rättskränkningar kan som nämnts tidigare ha en demoraliserande effekt på medborgarna och allvarligt försvåra tillgodoseendet av allmänintressen.

Vad man vill åstadkomma med en rättegång i de fall då den individuella skadan är liten är inte alltid i första hand att erbjuda den rättskränkte skydd och upprättelse. Motivet för processen fokuseras i stället på svaranden, den som agerat (eller står i begrepp att agera) rättsstridigt. Avsikten är att få honom (och andra i motsvarande situation) att fortsättningsvis handla på ett sätt som stämmer överens med de syften och mål som ligger till grund för rättsreglerna.

Processordningen är emellertid dåligt anpassad för att tillmötesgå kraven på handlingsdirigering när reparationssyftet inte är nog för att få till stånd en rättegång. Civilprocessen bygger på rättegången som ett medel att uppnå konfliktlösning, kompensation eller något annat individualbetingat mål. Det krävs att någon enskild som lidit skada har kraft, mod och vilja att väcka talan. Samhället kan inte förlita sig på att så alltid är fallet. Civilprocessen är ingen självstartande styrmekanism.

Inom specialprocessen, t.ex. vid Marknadsdomstolen, förekommer det rättegångar med ett utpräglat preventivt syfte. Rätten att väcka talan är då i stor utsträckning förbehållen myndigheter och organisationer, som

företrädare för allmänna intressen. Deras kompetens är inskränkt till vissa klart avgränsade ansvarsområden och omfattar normalt inte rätten att föra talan enbart för att få upprättelse på grund av rättskränkningar mot enskilda.

Varken den allmänna tvistemålsrättegången eller specialprocessen är alltså något effektivt styrmedel för att motverka civilrättsliga rättskränkningar som ger upphov till små individuella anspråk, om det inte samtidigt föreligger en kränkning av ett allmänt intresse. Man måste söka andra vägar. En lösning är att genom kriminalisering göra sanktionerandet av det rättsstridiga handlandet till en ansvarsfråga för samhället. Ett annat alternativ är att låta andra former av påverkansmekanismer tjäna som ersättning eller komplement till domstolsprövning. Vi skall här se närmare på några sådana metoder förutom kriminalisering, nämligen information och rådgivning, förmåns- och avgiftssystem, kontroll och tillsyn samt alternativa rättsinstanser.

Utbudet och variationen av alternativ inom och utom de här uppräknade kategorierna är betydande. Vi har emellertid inte sett det som behövt att tränga djupare ner i mängden av styrelement. Redan en tämligen ytlig betraktelse ger nämligen vid handen att det föreligger påtagliga brister i rättsskyddet för gruppanspråk också då det gäller processordningens uppgift att verka preventivt.

Kriminalisering

Somliga hävdar att det är endast straffprocessen som har (eller bör ha) ett handlingsdirigerande syfte. Genom att överträdelser av straffbud lagförs och straff döms ut påverkas medborgarnas laglydnad. Kriminalisering och lagföring är samhällets främsta sätt att uttrycka det oacceptabla hos ett visst handlande. Civilprocessen är enligt detta synsätt inriktad på att domstolen skall lösa en konflikt mellan två stridande parter, utan avseende på vilken betydelse avgörandet har för människor i allmänhet.

Som framgått tidigare delar vi inte denna åsikt. Enligt vår mening har både brottmåls-, tvistemåls- och förvaltningsprocesser del i rättsordningens uppgift att påverka handlingsmönstren i samhället. Processernas yttersta syfte är att medverka till förverkligandet av ändamålen bakom den materiella rätten. På vilket sätt de olika processformerna fungerar i detta avseende varierar dock självklart.

Kriminalisering ger på ett annat sätt än ett civilrättsligt eller offentligrättsligt påbud besked om det förkastliga i ett visst förfarande. Straffbudet har sannolikt i de flesta fall en större avskräckande egenskap. Det är vanligtvis psykologiskt och socialt mer betungande att bli

stämplad som brottsling än att behöva betala ett civilrättsligt skadestånd eller en offentlighetsavgift. För den som kränkts genom brottet innebär kriminaliseringen att det ställs bättre medel till hjälp för att få till stånd en sanktion. Polis och åklagare bistår med utredningsverksamhet. Tvångsmedlen är fler och effektivare. Domstolen har ett eget utredningsansvar som i vart fall till viss del kan fungera till målsägandens förmån. Sanktionsalternativen - straff, förverkande, företagsbot osv. - är många.

För att en kriminalisering skall uppnå sitt avskräckande och handlingsdirigerande syfte krävs att brottshandlingar verkligen beivras och att sanktionen står i rimlig proportion till brottet. Många straffbelagda gärningar strider visserligen på ett sådant sätt mot människors moraluppfattning att de flesta skulle avhålla sig från handlandet även om det inte var straffbart. Det finns emellertid väl så många straffbud där en effektiv lagföring är en förutsättning för att målet med kriminaliseringen skall nås.

Det finns alltså två starka skäl för att man bör vara återhållsam med att straffbelägga oönskade beteenden. Dels innebär straffansvaret en särskild belastning för den som handlar rättsstridigt. Dels förutsätter påverkansfunktionen en effektiv övervakning, utredning och sanktionering av kriminella handlingar, vilket medför kostnadskrävande insatser från det allmänna.

Kriminalisering som påverkansmekanism spelar en tämligen undanskymd roll på några av de rättsområden som är av särskilt intresse när det gäller förekomsten av gruppanspråk. Även om antalet straffbud inom konsumenträtten och miljörätten och mot diskriminerande åtgärder har ökat är det påfallande få fall som leder till lagföring och straff. Kritik har också riktats mot att de påföljder som döms ut är alltför milda för att ha någon avskräckande verkan. Vinsterna av det rättsstridiga handlandet överstiger betydligt de straffrättsliga följderna. De förfaranden som omfattas av straffansvar är dessutom ofta av sådan art och karaktär att det är svårt för polis och åklagare att få fram tillräckligt underlag för ett åtal. Särskilt besvärligt kan det vara att finna någon enskild person att lägga straffansvaret på.

Annorlunda och i svensk rättstradition förhållandevis nya rättsverkningar av brott kan medverka till att risken för lagföring får en större ekonomiskt avskräckande effekt på de målgrupper som kriminaliseringen riktar sig mot. Företagsbot och näringsförbud ger t.ex. näringsidkare ytterligare anledning att vidta åtgärder för att hindra att brott begås inom ramen för näringsverksamheten. Reglerna om företagsbot har dock tillämpats endast ett fåtal gånger. Mycket talar för att man kan nå samma eller bättre resultat med andra former av sanktioner.

Som alternativ till kriminalisering kan komma i fråga avgifter, viten, förbud och andra förvaltningsrättsliga sanktioner, men också ett utökad civilrättsligt ansvar förenat med t.ex. nya former för beräkning och fördelning av ersättning. Man undgår då samtidigt några av de nackdelar som är förbundna med straffskipningen och som begränsar styrförmågan. Det är omständigheter som att beviskraven på den som påstår att det föreligger en rättskränkning är högre i brottmål än inom civilprocessen, att straffrättsliga ingripanden endast i begränsad omfattning kan ske mot juridiska personer och att brottsstraff mer sällan kan anpassas till att motsvara den reella skada som har orsakats.

Kriminalisering är en effektiv styrmekanism, förutsatt att överträdelser möts med snabba och "rättvisa" ingripanden från det allmänna. Att begå ett brott betraktas normalt som en allvarligare handling än ett civilrättsligt regelövertramp. Dessa skäl talar emellertid också för att man bör vara sparsam med att tillgripa straffhotet som styrmedel. Kriminalisering bör förbehållas sådana beteenden som framstår som särskilt straffvärda och där det är realistiskt att sanktioner blir effektuerade. Sanktionerna måste dessutom stå i ett rimligt förhållande till brottet. Det får inte framstå som ekonomiskt eller på annat sätt fördelaktigt att begå brott. I annat fall riskerar straffbuden att förlora i handlingsdirigerande värde. Vår bedömning är att det på de områden som vi i första hand behandlar - konsumenträtt, miljörett och olaga diskriminering - finns ett ganska litet utrymme för att genom ytterligare kriminalisering påverka människors beteenden. Bristerna i rättsordningens styreffekt bör i stället främst botas genom andra materiell- och processrättsliga reformåtgärder. Vi vill dock även påtala att det torde finnas utrymme för att betydligt förbättra styreffekten hos gällande straffregler genom reformåtgärder som leder till att bestämmelserna tillämpas i ökad utsträckning..

Information, rådgivning etc.

Informationskampanjer, rådgivning, propaganda och andra aktiviteter av liknande slag är många gånger ett effektivt sätt att påverka människors åsikter och beteenden. Genom konsumentupplysning kan efterfrågan styras mot miljövänligare varor, som i sin tur förmår producenterna till större ansträngningar för att få fram miljöanpassade tillverkningsprocesser. Tendenser till olaga diskriminering på grund av ras, religion osv. motverkas genom att människor får kunskap om andra kulturformer.

Att fästa medborgarnas uppmärksamhet på olika samhällsproblem och att vidga deras öppenhet för det som är annorlunda och främmande är

en viktig uppgift när det gäller att slå vakt om grundläggande värden i en demokratisk rättsstat. På många områden krävs det emellertid något ytterligare för att förändra människors attityder på kort eller lång sikt. Det är nödvändigt att på ett tydligare och mer eftertryckligt sätt bemöta handlanden i strid mot allmänt godtagna handlingsnormer. Information, rådgivning och andra på frivillighet grundade styrmekanismer kan därför aldrig ersätta den påverkansfunktion som processordningen utövar, utan endast fungera som ett komplement.

Avgifts- och förmånssystem

Avgifter, skatter och andra former av finansiella pålagor är ett av de mer verksamma styrmedlen som de offentliga makthavarna förfogar över. Ekonomiska verksamheter har sin utgångspunkt i nytto/kostnadsbaserade analyser. Genom att påverka de ekonomiska förutsättningarna kan samhället förmå företag, affärsdrivande verk och andra att välja det för allmänintresset lämpligaste handlingsalternativet. Motsvarande resultat kan nås genom att knyta bidrag eller andra förmåner till samhällsnyttiga aktiviteter.

Pålagor och förmåner kan dock aldrig helt eliminera förekomsten av oönskade beteenden. De är ibland kostsamma styrmedel. Sålunda förutsätter de en organisation som administrerar avgifterna, bidragen osv. Någon måste dessutom kontrollera systemen. Man kan inte utgå från att pålagor träffar alla som handlar rättsstridigt (vi bortser här från att pålagor kan riktas även mot dem som handlar rättsenligt) eller att förmåner ges endast till dem som är berättigade till det.

Man kan anlägga en mängd politiska och statsfinansiella synpunkter på för- och nackdelarna med pålagor och förmåner som styrmedel. Vi går inte närmare in på detta. Enligt vår mening finns det nämligen även på områden där avgifter och bidrag förekommer, t.ex. inom konsument- och miljörätten, behov av handlingsdirigering genom att den som kränkts har tillgång till processuella sanktionsmekanismer.

Kontroll och tillsynsverksamhet

Den svenska samhällsmodellen präglas på flera områden av regleringar och centralstyrning med en väl utbyggd myndighetsorganisation som kärna. Ämbetsverk, ombudsmän, kommunala organ osv. spelar en väsentlig roll som tillsyns- och kontrollorgan och som påverkansfaktorer. Systemet med en stark representant för allmänintresset har inneburit påtagliga fördelar i ett expansivt tillväxtsamhälle. Konsu-

mentverket/KO, Naturvårdsverket, tidigare NO (numera Konkurrensverket) med flera organ har genom sina verksamheter påverkat utvecklingen inom centrala rättsområden som konsument- och näringsrätten samt miljörätten. De har fäst uppmärksamhet på brister i rättsskyddet för utsatta grupper och aktivt påverkat inriktningen i lagstiftningsarbetet.

Att det allmänna har ett långtgående ansvar är emellertid inte bara av godo. Det kräver förhållandevis stora och för samhället kostsamma organisationsapparater. Byråkrati och krympande resurser kan hämma effektiviteten. En offentlig centralstyrning riskerar att passivisera den enskilde medborgaren som förlitar sig på myndigheternas auktoritet och förmåga att agera. Man kan inte heller se bort från risken att det uppstår ett, ofta omedvetet och underförstått, samförstånd mellan myndigheterna och dem som de är satta att övervaka och påverka. Det skapas interna spelregler som inte alltid är möjliga för utomstående att iakttä och kontrollera. Kritik framförs inte sällan mot myndigheter för att de i enskilda fall tar för stor hänsyn till de övervakades intressen och att detta ger fel signaler om vilka handlingsmönster som eftersträvas ur allmänintressets synvinkel (se bl.a. Riksrevisionsverkets rapport F 1993:7 Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn). Ett annat förhållande som bör beaktas är att staten eller en kommun ibland själv bedriver den miljöstörande verksamheten.

Vi vill inte förringa de insatser som de offentliga institutionerna svarat för, inte minst under de senaste årtiondena. Deras åtgärder har påtagligt stärkt svaga gruppers möjligheter att ta till vara sin rätt och stävjat oseriösa beteenden. Ofta har det skett i ett fruktbart samförstånd med branschorganisationer och andra intresseföreträdare, vilket underlättat för myndigheternas åtgärder att slå igenom. Man bör emellertid inte blunda för att utomprocessuella förfaranden har begränsade möjligheter och att det finns nackdelar med att inskränka den rättsliga handlingsfriheten för stora grupper.

Mycket talar för att det under de närmaste åren kommer att ske en förändring av inriktningen för det statliga och kommunala engagemanget på flera områden. Insatserna avgränsas till sektorer där behovet av sådana åtgärder är störst. Det öppnas vidgade möjligheter för enskilda medborgare och privata organisationer att aktivt ta del i värnandet om gemensamma intressen och påverka samhällsutvecklingen. Det är vår uppfattning att en sådan utveckling stämmer väl överens med hur situationen är inom EU och dess medlemsländer. Sålunda förekommer det att förordningar, direktiv, handlingsprogram, rapporter osv. utfärdade av EG:s institutioner innehåller uttalanden om att den enskildes och frivilligorganisationernas processuella ställning kan och bör stärkas på olika sätt.

Det är viktigt att alla känner sig delaktiga i arbetet med att ta till vara gemensamma intressen. Emellertid måste styrmekanismerna då i större utsträckning göras reellt tillgängliga för envar. Å andra sidan är det också nödvändigt att undersöka om det finns behov av att stärka myndigheternas maktmedel på områden där de även fortsättningsvis förutses spela en betydande roll. Om en myndighet inte till fullo lyckas med sina uppgifter kan förklaringen vara att dess tillgång till det processuella sanktionssystemet är begränsad.

Alternativa rättsinstanser

Det finns utanför domstolsväsendet rättsliga prövningsorgan (ARN, försäkringsnämnder, Koncessionsnämnden för miljöskydd osv.) som utgör en viktig del i den enskildes rättsskydd. I de allra flesta fall förutsätts att prövningen initieras av någon som påstår sig ha lidit en rättsförlust eller av någon som vill få tillståndsprövat en viss åtgärd eller verksamhet. Hindren mot att den preventiva funktionen slår igenom är då identiska med dem som motverkar att målen om konfliktlösning, reparation osv. förverkligas. Dessa problem har vi behandlat i avsnitt 6.1.

Ibland kan ett enstaka avgörande vid en alternativ instans få större genomslagskraft på ett branschområde än en dom eller ett beslut av en domstol i lägsta instans. Kostnadsrelaterade och andra hinder blir då inte lika utslagsgivande för styrförmågan. Det är tillräckligt att någon av flera, som har gemensamma eller likartade anspråk, får anspråket prövat för att en eftersträvad styreffekt skall uppnås.

ARN sägs ofta genom sina avgöranden påverka förhållandet mellan näringsidkare och konsumenter på olika sakområden. Näringsidkarnas följsamhet mot nämndens rekommendationer är god, både i det enskilda reklamationsärendet och mot konsumenterna i allmänhet. Nämnden utgör i detta hänseende ett bra alternativ till domstolsprövning.

Vi har emellertid i avsnitt 6.1.2 pekat på flera brister med nämndprövningen. Bristen på muntlighet och omedelbarhet i förfarandet medför att beslutsunderlaget inte alltid är fullständigt. Brist på rättslig argumentering från parterna kan skapa en risk för att nämndens rekommendation ger fel signal om vilket handlingsmönster som är önskvärt. Nämndens avgörande har begränsat värde och därmed påverkans effekt mot en trilskande part. Det förekommer också att näringsidkare som normalt följer rekommendationerna i vissa fall inte nöjer sig med nämndprövningen, särskilt om tvisten rör besvärliga rättsfrågor och avgörandet har stor ekonomisk betydelse. Parterna saknar dessutom möjlighet att överklaga nämndens beslut. Utan att förringa ARN:s

betydelse för det svenska konsumentskyddet menar vi med hänsyn till bl.a. dessa omständigheter att nämnden i sin nuvarande utformning inte är ett realistiskt alternativ till domstolarna som handlingsdirigerande organ, men väl ett viktigt komplement.

Denna slutsats gäller i än högre grad andra alternativa tvistlösningsorgan som interna försäkringsnämnder, branschetiska råd och liknande.

Inte heller nämnder som Trafikskadenämnden, Patientskadenämnden och andra försäkringsanknutna nämnder kan sägas fylla en från reparations- och konfliktlösningstanken fristående handlingsdirigerande funktion. Deras prövning rör alltid ett ersättningsanspråk från någon som lidit skada, dvs. talan styrs helt av kompenstationstanken. Däremot fungerar försäkringarna i sig som styrmekanismer. Försäkringsvillkoren innebär ofta lättnader i skuldfråge- och bevishänseende för den skadelidande, vilket gör det enklare att få ersättning från försäkringen än domstolsvägen. Blir kostnaderna för försäkringsgivaren för höga kan denne genom t.ex. premiesättning och villkor om regressrätt tvinga försäkringstagarna - de presumtiva skadevållarna - att handla med större försiktighet. Styreffekten är således beroende av i vilken utsträckning de skadelidande tar försäkringen i anspråk, vilket i sin tur är avhängigt kostnadsrelaterade och andra faktorer som vi behandlat i avsnitt 6.1.

Det ligger inte inom vårt uppdrag att föreslå en utbyggnad av det frivilliga eller obligatoriska försäkringsskyddet. Enligt vår mening finns det för övrigt skäl mot att ytterligare utarma de allmänna domstolarnas roll på skadeståndsrättens område. Det är fullt möjligt att genom annorlunda principer för beräkning och fördelning av skadestånd nå samma (och bättre) preventiva vinster som försäkringsskyddet ger genom att ställa skadelidande i en förmånligare materiell rättsställning. Vi tänker då på möjligheten att förenkla principerna för beräkning och fördelning av ersättning, t.ex. enligt den s.k. cy-prés tekniken (se kapitel 25).

Koncessionsnämnden för miljöskydd intar en särställning eftersom nämndens prövning fungerar i stället för, inte vid sidan av, domstolsprövning. Nämndens avgöranden har stor betydelse för vilken innebörd som skall ges åt miljöskyddslagets tillåtlighetsregler. Envar som utövar eller avser att utöva miljöfarlig verksamhet kan ansöka hos nämnden om tillstånd att bedriva verksamheten och därigenom undandra frågan domstolsprövning. Rätten för enskilda skadelidande att föra talan vid nämnden är däremot begränsad. Visserligen får vem som helst lägga fram sina synpunkter inför nämnden i ett tillståndsärende. Rätten att överklaga nämndens beslut är dock inskränkt. Möjligheten att i efterhand få till stånd ingripanden mot en tillståndsprövad verksamhet tillkommer endast myndigheter. Det finns dessutom kostnadsrelaterade och andra faktorer (se avsnitt 6.1) som försvårar för den enskilde att föra talan vid

nämnden. Dessa omständigheter talar för att man bör antingen ge domstolarna en vidare prövningsrätt i tillåtlighetsfrågor enligt miljöskyddslagen eller öppna för enskilda och organisationer att i större utsträckning kunna föra talan vid nämnden eller mot dess beslut.

Exempel

Vi har i tidigare avsnitt lämnat exempel på hur brister i det processuella rättsskyddet ger upphov till rättsförluster både för enskilda och för samhället. Att sanktioner inte drivs igenom får också till följd att processordningen förlorar sin betydelse som påverkansmekanism. Luckorna i rättsskyddet gör det tämligen riskfritt att handla i strid mot rättsreglerna, om bara skadan i det enskilda fallet är av förhållandevis litet värde. Detta gäller även om skadeverkningarna eller den olagliga vinsten uppgår till ett sammanlagt stort belopp.

Vi skall avsluta också detta avsnitt med ett exempel. Det är fråga om en situation där det föreligger behov av handlingsstyrning, men utsikten att få till stånd reparation eller konfliktlösning framstår som orealistisk även om man vidtar åtgärder som botar de brister som behandlas i avsnitt 6.1.

Livsmedelshandlaren A prissätter samtliga egenförpackade köttvaror utan att dra av vikten för emballaget. Konsumenterna tvingas omedvetet att betala också för förpackningen. Samma plastomslag kostar t.ex. 180 kr/kg när den ligger runt oxfilén och 40 kr/kg när innehållet består av fläskfärs. Den felaktiga prissättningen pågår under sex månader. Under denna tid säljer A köttvaror för 25 miljoner kr till omkring 10 000 kunder. Den genomsnittliga felvikten är en procent. Konsumenterna har alltså betalat sammanlagt 250 000 kr för mycket för varorna. Felaktigheten upptäcks vid en stickprovskontroll av kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd. A bedyrar att det rör sig om ett misstag. Några vidare åtgärder vidtas inte från myndighetshåll. Det går inte att visa att någon gjort sig skyldig till brott.

Exemplet åskådliggör ett allvarligt problem vid bevakningen av konsumenternas och den seriösa affärsverksamhetens intressen. Det har i flera sammanhang (se t.ex. Statskontorets rapport 1988:4) förts fram påståenden om att svenska konsumenter betalar ett för högt pris för färdigförpackade varor som prissätts efter sin vikt, genom att priset bestäms utan avdrag för vad förpackningen väger. Konsumentverket har uppskattat att konsumenterna på grund av detta och andra felvägningar under 1989 förlorade cirka 60 miljoner kr bara på butiksförpackade köttvaror.

Det allvarliga i exemplet är inte att 10 000 personer var och en lidit en förlust på i genomsnitt 25 kr var, utan att A har gjort en rättsstridig vinst

på 250 000 kr. Det snedvrider den lokala konkurrensen och uppmuntrar till oseriös företagsamhet. Kriminalisering är inget effektivt botemedel. En straffrättslig sanktion är beroende av alltför stora utrednings- och bevisproblem för att risken för åtal skall framstå som tillräckligt avskräckande. Dessutom är det inte säkert att A har begått något brott. Enligt vår mening bör man under dessa omständigheter inrikta sig på den civilrättsliga förpliktelse som vilar på A att betala tillbaka vad han har erhållit för mycket i betalning.

Antalet konsumenter som efter hemkomst och uppaketering av varorna kontrollväger innehållet är ytterst litet. Än färre är de som kräver tillbaka de få kronor och ören som förlorats vid ett enskilt köpetillfälle. Även om varje kund upplyses om prisfelet är det knappast någon som funderar på att gå till domstol för att få tillbaka vad som betalats för mycket.

Man kan således utgå från att A inte tvingas betala åter särskilt mycket av den oskäligen vinsten. Fanns möjlighet till grupptalan skulle någon av konsumenterna (eller en organisation eller en myndighet) kunna föra talan för samtligas räkning. Svårigheterna att identifiera varje kund som köpt köttvaror under den aktuella perioden och att reda ut exakt vilken förlust var och en lidit framstår dock som oöverstigliga. Kostnaderna skulle med all sannolikhet överstiga värdet av de inprocessade medlen. För att en rättegång skall framstå som ekonomiskt försvarbar krävs därför annorlunda principer för hur beräkning och fördelning av ersättningen skall ske.

6.3 Prejudikatbildning, rättsutveckling m.m.

Kostnadsrelaterade faktorer, sociala, kunskapsmässiga och andra icke-rättsliga förhållanden samt andra omständigheter som vi har behandlat i de två föregående avsnitten har också betydelse för i vilken mån det processuella systemet kan fullgöra sin prejudikatbildande och rättsskapande uppgift. Vi skall inte här upprepa vad som har sagts i det föregående utan endast komplettera framställningen med ytterligare några synpunkter och ett exempel.

I vilken omfattning lagstiftning bör tillgripas, som styrmedel eller för andra ändamål, är en omtvistad fråga. Man kan i många fall nå samma syfte genom att i stället överlåta på domstolar och andra rättsinstanser att på egen hand skapa rätt eller man kan hoppas på att olägenheter motverkas genom självreglering inom berörda samhällssektorer.

En lika omdiskuterad fråga är hur detaljerad lagstiftningen bör vara. Lagregler innehåller ibland detaljerade och precisa besked om rättsläget, medan i andra fall ordvalet präglas av både vaghet och mångtydighet. Viss lagstiftning är färgad av ett pragmatiskt tänkesätt. Andra bestämmelser uttrycker generella, målinriktade principöverväganden.

Kraven på processordningen växlar beroende på i vilken utsträckning lagstiftning förekommer och på hur lagreglerna utformas. Processerna skall, utöver de funktioner som vi behandlar under andra rubriker i detta kapitel, i olika grad verka prejudikatbildande, rättsutfyllande, rättsutvecklande och rättsskapande. Det finns inte någon skarp gränslinje mellan dessa aktiviteter, för när den ena går över i den andra. Man kan tala om en gradvis förskjutning från prejudikatbildning i form av tolkning av en given rättsregel eller rättsgrundsats över rättsutfyllnad och rättsutveckling till ett rättsligt rent nyskapande från rättstillämparens sida.

Hur brett spektrum processerna tillåts breda ut sig över sammanhänger med vilken roll man låter rättsinstanserna, främst domstolarna, spela i samhällsutvecklingen. I vårt land har lagstiftaren ofta sökt annorlunda och i sitt slag nyskapande lösningar för att komma till rätta med problem som i andra länder möts med materiell lagstiftning, extensiv domstolsprövning eller självsanerande åtgärder. Ansvaret att verka för en utveckling till förmån för allmänintresset har i hög grad överlämnats till särskilt inrättade statliga verk, ombudsmän och andra myndigheter. Domstolarna har i det sammanhanget kommit att inta en ganska obemärkt ställning som garant för den enskildes rättsskydd, också på områden av ansevärd betydelse för befolkningens ekonomiska och personliga välbefinnande.

Detta innebär inte att domstolarna i dessa hänseenden helt saknar betydelse på områden som konsumenträtt och miljörett. De skall leda prejudikatbildningen och svara för utfyllnad av rättsreglerna. Också rättsutveckling och rättsskapande förutsätts äga rum inom ramen för domstolarnas verksamhet, om än i mindre omfattning. Vår bedömning är dock att man bör överväga om inte domstolarnas ställning behöver stärkas på områden där rättsbildningen har betydelse för stora befolkningsgrupper. Flera skäl talar för detta.

Det har under de senaste årtiondena tillkommit ett betydande antal lagar och förordningar till skydd för konsumenter, näringsliv och miljö. Lagreglerna har inte sällan getts en allmän, generaliserande utformning. Förekomsten av generalklausuler, ramlagar osv. kräver klagande uttalanden i praxis för att vinna praktiskt genomslag. Man bör därför se allvarligt på den kritik som i olika sammanhang förts fram om att det råder prejudikatortorka på bl.a. konsument- och miljöområdet.

Ibland har lagstiftaren intagit en försiktig hållning vid regelskapandet och i stället lämnat dörren öppen för nydaning inom ramen för rättstillämpningen. Som exempel kan nämnas departementschefens uttalande i förarbetena till skadeståndslagen om att lagen inte är avsedd att "utgöra hinder för en rättsutveckling genom praxis i riktning mot ett vidgat ansvar för ren förmögenhetsskada" (prop. 1972:5 s. 568). Det har

dock hittills inte skett någon mer påtaglig sådan utvidgning av skadeståndsansvaret genom rättspraxis. Man bör också uppmärksamma att lagstiftningen naturligtvis inte täcker alla situationer eller rättsfrågor som kan uppkomma. Lagreglerna kompletteras av bl.a. allmänna rättsgrundsatser som utbildas i doktrin och praxis. Också i dessa hänseenden har domstolarna ett stort ansvar.

Många gånger är det svårt för lagstiftningsproceduren att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen. Det uppstår luckor i rättsordningen med åtföljande rättsosäkerhet för den enskilde. Elektronisk betalningsförmedling sägs ibland vara ett exempel på när lagstiftningen kommit i otakt med nya handlingsmönster i samhället. I andra fall leder innovationsförmågan på marknaden till uppkomsten av nya rättsfigurer som inte passar in i det rådande rättssystemet. Exempel på detta är s.k. hyrköp, en avtalsform vars rättsverkningar inte är självklara. Tekniska framsteg leder också till att det utvecklas nya metoder för hur man kan skydda miljö och människor från skador och andra olägenheter. Samtidigt upptäcks dittills okända skadeverkningar och orsakssamband. De nya erfarenheterna förändrar synen på rättsreglernas innehåll. Tillåtligheten av äldre tillståndsprovad verksamhet och produktion sätts i fråga.

Det är i en hastigt föränderlig verklighet viktigt att det vid sidan av lagstiftaren finns en stark och självständig institution som kan föra rättsutvecklingen vidare, i samspel med den allmänna samhällsutvecklingen. I ljuset av detta framstår domstolarnas undanskymda roll som förvånande och anmärkningsvärd.

Att domstolarna intar en tillbakadragen position på vissa rättsområden gäller i första hand de allmänna domstolarna. Specialdomstolar och domstolsliknande nämnder svarar i högre grad för att rättsregler klargörs, fylls ut och kompletteras. Vi behöver bara erinra om den rättsledande uppgift som fullgörs av bl.a. Marknadsdomstolen och Koncessionsnämnden för miljöskydd. Utmärkande för dessa är emellertid den begränsade tillgång till prövningsförfarandet som den enskilde medborgaren har, om man undantar främst envars rätt att söka tillstånd vid eller sakägares rätt att överklaga tillsynsbeslut till Koncessionsnämnden. Det är primärt myndigheter och organisationer som är behöriga att föra talan.

Specialprocessen på konsument- och miljöområde rör följaktligen i ringa grad privaträttsliga anspråk. Föranleds behovet av prejudikat, rättsutfyllnad osv. av förhållanden knutna till medborgarnas enskilda intressen är specialinstanserna inget realistiskt alternativ till de allmänna domstolarna. Det finns dock andra domstolar, t.ex. Arbetsdomstolen och fastighetsdomstol som i större utsträckning är reellt öppna för envar. Ett slutligt ställningstagande till vilka reformåtgärder som behöver vidtas

och i vilken form det bör ske måste därför göras självständigt för varje rättsområde. Vi ser dock anledning att redan nu redovisa några allmänna iakttagelser och överväganden.

Koncentrationen på myndighetsväsendet som beskyddare av intressen kopplade till särskilda grupper eller andra samhällsintressen har på flera sätt underlättat att det kunnat skapas ett värdefullt rättsligt grundskydd för konsumenter, hyresgäster, arbetstagare, miljön osv. Förhandlingar och samförståndslösningar har också gjort det möjligt att rätta till problem utan att tillgripa lagstiftning eller andra maktmedel. Det finns emellertid brister knutna till ett system som lägger allt ansvar på samhällsorganen och där en stor del av verksamheten förläggs utanför domstolsväsendet.

Som vi framfört tidigare gör statens och kommunernas begränsade resurser det nödvändigt att framöver reducera eller i vart fall avgränsa det allmännas engagemang på olika områden. Ekonomi och personal räcker inte till för att myndigheterna ensamma skall ansvara för kontroll och tillsyn. Också enskilda och organisationer måste bära en del av bördan. Enligt vår mening ger ett mer pluralistiskt sätt att se på ansvarsfunktionen förutsättningar för en ökad samlad kompetens och ett starkare skydd för gemensamma intressen. Det kräver dock att organisationer och enskilda har reella möjligheter att agera. Domstolsvägen framstår då som ett viktigt alternativ.

Även rättsliga synpunkter talar för att låta domstolar och andra opartiska rättsinstanser i högre grad medverka i rättsutvecklingen. Meningen är då inte att domstolarna bör politiseras eller att de på annat sätt skall agera som lagstiftarens förlängda arm. Tvärtom är syftet att genom domstolsprövning lämna mindre utrymme öppet för icke-rättsliga överväganden och skapa bättre förutsättningar för breda rättsliga intresseavvägningar. Domstolarna har en konstitutionell förankring som ger dem en särställning i fråga om auktoritet och självständighet. Det är viktigt att framhäva detta, inte minst vid en politisk och ekonomisk integrering av Sverige med EU.

En förstärkning av domstolarnas betydelse för prejudikatbildning, rättsutveckling osv. bör i första hand avse de allmänna domstolarna. Vi har i annat sammanhang pekat på en rådande tendens att låta specialdomstolar inordnas eller samordnas med den övriga domstolsorganisationen. Man kan förvänta att antalet specialinstanser kommer att minska under de närmaste åren. En sådan utveckling talar för övrigt än mer för att domstolarnas ställning i samhället allmänt bör stärkas. Processordningen måste anpassas till denna bredare kompetensbas för de allmänna domstolarna, så att de kan uppfylla samtliga de funktionskrav som ställs på dem.

Behovet att genom rättstillämpningen tydliggöra innehållet i lagregler och att fylla ut och komplettera lagstiftningen är särskilt uttalat i fråga om rättsliga anspråk som är gemensamma eller likartade för många människor. Det finns självklart större anledning att få ett rättsläge klarlagt om rättsovissheten går ut över många än om det är endast ett fåtal som berörs. Som vi konstaterat i tidigare avsnitt föreligger det emellertid klara brister i det processuella rättsskyddet för gruppspråk, grundade på både enskilda och allmänna intressen, vilket medför att många anspråk inte blir prövade vid domstol eller på annat sätt.

Att förbättra möjligheterna för enskilda att processa för att erhålla ersättning eller någon annan upprättelse främjar också domstolarnas möjlighet till prejudikatbildning osv. Man måste dock räkna med att enskilda medborgare är mindre benägna att processa i rättsbildande syfte, om talan inte dessutom ger ett ekonomiskt överskott eller om det inte också gäller att få en rättskränkning att upphöra. Offentlig grupptalan och organisationstalan kan då komplettera enskilda individuella eller representativa processer. Vid riktigt små individuella anspråk kan förenklade principer om beräkning och fördelning av ersättning underlätta processandet. Ändamålet att skapa fasta och tydliga handlingsregler ges då större vikt än tanken på individuell kompensation. Processen blir lättare att hantera för både domstol och parter. Kostnaderna begränsas och kan ytterligare minskas genom t.ex. avtal om fullföljdsförbud som gör det möjligt för tingsrätten att under målets gång hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta domstolen. Vi vänder längre fram åter till dessa spörsmål.

För att åskådliggöra de brister som vi har berört i detta avsnitt avslutar vi med följande exempel.

Ett flertal av en banks låntagare sätter i fråga om av banken gjorda ränte- och avgiftshöjningar stämmer överens med villkoren i skuldebrevet och med konsumentkreditlagens bestämmelser. Låntagarna menar dessutom att banken, i strid mot lagen, inte agerat lika snabbt för att sänka räntan som för att höja den. Banken tillbakavisar låntagarnas påståenden. Enligt banken har höjningarna föranletts av fördyrningar för upplåning och administration och har låneräntan sänkts i samma takt som bankens kostnader minskat.

Att kontrollera om bankens ränte- och avgiftshöjningar är motiverade framstår som närmast omöjligt för den enskilde låntagaren. Det kräver särskild insikt i komplicerade ekonomiska och administrativa frågor. De förhållandevis små belopp som var och en av låntagarna kan ha förlorat motiverar inte den tid, det arbete och de kostnader som måste läggas ner. En individuell process mot banken framstår därför som ytterst osannolik.

Den utväg som återstår för låntagarna är att vända sig till Finansinspektionen och begära att myndigheten undersöker om banken har agerat på ett tillåtligt sätt. Det är dock ett ganska bräckligt rättsskydd för den enskilde. Finansinspektionen har i rollen som tillsynsmyndighet inte en domstols auktoritet när det gäller att tolka innehållet i en rättsregel. Banken har ingen skyldighet att rätta sig efter inspektionens uppfattning om det tillbörliga i ränte- och avgiftssättningen.

Det kan visserligen tänkas att banken efter förhandlingar med Finansinspektionen, på grund av uppmärksamhet i massmedia, för att tjäna i goodwill eller av andra utomrättsliga motiv intar en mer låntagarvänlig inställning och t.o.m. betalar tillbaka en smärre summa till varje gäldenär. Genom detta uppnås emellertid inget som tjänar till vägledning för andra i motsvarande situation eller för framtida bedömningar. Tillsynsverksamhet och andra utomrättsliga påtryckningsmedel är därför inget fullgott alternativ till domstolarna när det föreligger ett tydligt behov av ett auktoritativt uttalande som klargör och närmare fastslår innebörden i en allmänt formulerad lagbestämmelse.

Man kan inte utgå från att en rättslig prövning av bankens handlande ensam blir avgörande för hur andra bankers liknande ageranden kommer att bedömas. Men det kan antas att en domstolsprövning medför en sådan precisering av den lagfästa handlingsregelns innehåll att risken för framtida rättskonflikter minskar. För att göra en process realistisk krävs dock tillgång till andra taleformer än den traditionella individualistiskt inriktade. Ett alternativ är att tillåta någon av låntagarna, en organisation eller en myndighet, t.ex. Finansinspektionen eller KO, att föra en fastställetalans som representant för samtliga bankkunder. Fullgörelsefrågan, dvs. återbetalning av för mycket erlagd ränta och avgifter, torde därefter utan större svårigheter kunna lösas inom ramen för bankens interna system för administrering av lånen.

6.4 Samhälls- och processekonomi

6.4.1 Processordningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv

Vi har i det föregående konstaterat att enskilda medborgare och det allmänna orsakas rättsförluster genom att rättsligt grundade anspråk inte i tillräcklig grad görs gällande vid domstol eller på annat sätt. Vår undersökning av det processuella rättsskyddet för gruppanspråk har också lett till slutsatsen att frånvaron av sanktioner och ingripanden ger upphov till brister i handlingsdirigerande, prejudikatbildande, rättsutvecklande m.fl. hänseenden. I förevarande avsnitt berör vi kort följderna av ett ineffektivt sanktionssystem i ett vidare perspektiv. Att

rättskränkningar i alltför stor utsträckning lämnas opåtalade får också samhällsekonomiska konsekvenser.

Bristerna i rättsskyddet har ovan åskådliggjorts med olika exempel. Flera av dem ger prov på hur mindre ansvars-kännande personer kan utnyttja enskilda människors passivitet för att göra ekonomiska vinster genom otillbörliga affärsmetoder. Rättsstridiga handlingar mot många personer leder till konkurrensmässiga fördelar, även om vinsten (skadan) av varje enskild rättskränkning är liten. Man kan på goda grunder anta att denna typ av rättsliga regelöverträdelser är vanligt förekommande. Press och övriga massmedia förmedlar nästan dagligen uppgifter om konsumenter som förletts att köpa värdelösa varor, betala icke-avtalsenliga avgifter osv. Det är svårt att ingripa mot dessa rättskränkningar på annan än civilrättslig väg. Kriminalisering är förbunden med särskilda utrednings- och bevisproblem. Marknadsrättsliga åtgärder är i huvudsak rent prospektiva och kan kringgås, t.ex. genom att vederbörande opererar genom skilda juridiska personer.

Det är inte lätt att mäta i vilken utsträckning detta inverkar på konkurrensförhållandena i stort på varu- och tjänstemarknaden. Mycket talar för att det med all sannolikhet rör sig om belopp av sådan storlek att det påverkar lönsamheten för den seriösa näringsverksamheten och allvarligt motverkar en konkurrens på lika villkor. Det till synes riskfria i handlandet kan också få besvärande psykologiska effekter på marknaden. Oetiska affärsmetoder betraktas som en nödvändighet för att driva en lönsam verksamhet. Andras regelbrott ursäktar egna övertramp. Att rättskränkningar lämnas opåtalade kan också medföra stora påfrestningar på sociala försäkringssystem.

Likartade problem uppstår då företag och andra tillåts att bedriva verksamhet i strid mot miljörättsliga bestämmelser utan att det sker ingripanden. Investeringar i miljöskyddande åtgärder är ofta företags-ekonomiskt kostsamma projekt, sett på kort sikt. Produktionskostnaden blir högre. Lönsamheten sjunker, om det inte finns utrymme för prishöjningar. Upplevs sanktionstrycket som litet kan det framstå som lockande att bortse från miljökraven för att nå bättre ekonomiska konkurrensvillkor. Ett utbrett regelbrott kan få allvarliga långsiktiga verkningar på miljön, med betydande samhällsekonomiska följder. Värdering av ekonomisk verksamhet på det nationella planet måste enligt flera bedömare än mer ske med beaktande av de långsiktiga ekonomiska följderna av de samlade verksamheternas miljöpåverkan.

Det allmänna har ett viktigt ansvar för att ekonomisk och annan verksamhet i samhället sker i överensstämmelse med övergripande national- och miljöekonomiska mål. Trovärdigheten i konsument- och miljöpolitiska principer och lagregleringar är beroende av att regelöverträdelser möts med sanktioner eller andra åtgärder. Det finns emellertid

flera omständigheter som tyder på att effektiviteten i detta hänseende behöver förbättras.

De problem som här aktualiseras löses inte enbart genom en effektivisering av civilprocessordningen. Det kräver en mångfald åtgärder inom flera samhällssektorer. Men det är viktigt att inte glömma bort att processordningen och talan vid domstol spelar en viktig roll när det gäller att komma till rätta med rättskränkningar som ger upphov till kollektiva, diffusa och fragmentariska anspråk. Man kan på goda grunder anta att dessa anspråk rör stora värden som det allmänna och enskilda medborgare går förlustiga. I USA har man beräknat att vinsterna av denna form av illegalt (men inte kriminellt) handlande överstiger värdet av den samlade brottsligheten. Gruppåtgång och andra former av representativ process är ett sätt att motverka uppkomsten av rättskränkningar och att driva igenom gruppanspråk.

6.4.2 Processekonomiska frågor

Ett rättsligt prövningsförfarande skall vara snabbt, billigt och enkelt för att fungera effektivt och ändamålsenligt. En omständlig och dyrbar processhantering försvårar för enskilda människor att vända sig till domstol. Genom förenklade handläggningsrutiner, ett vidgat utredningsansvar för domstolen och andra åtgärder kan man öka domstolarnas tillgänglighet för allmänheten. Tröskeln sänks för när ett anspråk anses värt en process. Dessa frågor har vi behandlat i avsnitt 6.1. Vi tar nu upp olika sätt att underlätta den processuella hanteringen av gruppanspråk, dvs. tillvägagångssättet sedan väl processer kommit till stånd.

Processekonomi är dock inte bara en fråga om att sänka kostnaderna för parterna. Också samhället har intresse av att rättegången blir så billig som möjligt. Domstolsprövning innebär utgifter för staten, dels genom att domstolens resurser i fråga om personal osv. tas i anspråk, dels genom kostnader för t.ex. rättshjälp. Att undvika upprepade processer, att begränsa sammanträdestillfällena och dylikt innebär därför en besparing både för samhället och för parterna.

Vi behandlar här de vanligaste metoderna för att uppnå fördelar i dessa hänseenden, nämligen kumulation, pilotmål och specialprocess.

Kumulation

Enligt rättegångsbalken skall mål som väcks samtidigt alltid handläggas gemensamt, om de stöder sig på väsentligen samma grund. Väcks talan vid skilda tidpunkter är kumulation obligatorisk, om käranden i det

senare inledda målet yrkar det. Domstolen har dessutom möjlighet att sammanföra två eller flera mål när det är till gagn för utredningen. Det är då oftast fråga om mål där talan stöder sig på likartad, men inte samma, grund.

Kumulation av gruppanspråk innebär flera fördelar för parterna och för domstolen (och samhället). Bevisning och annan utredning behöver bara läggas fram för rätten en gång. Dess värde kan då belysas från flera håll samtidigt. Den gemensamma handläggningen främjar över huvud taget att domstolens bedömningsunderlag blir allsidigt och alltomfattande. Sannolikheten ökar för att avgörandet blir materiellt riktigt. Också processens handlingsdirigerande och prejudikatbildande funktion stärks genom att avgörandet grundas på en bredare intresseavvägning. Processkostnaderna för parter och domstol sänks i bästa fall väsentligt.

Nackdelarna med kumulation är främst att en gemensam handläggning som regel medför en tidsutdräkt för den enskilde parten jämfört med om hans talan prövas för sig. Föregås kumulationen av en överflyttning av mål mellan domstolar kan enskilda parter, vittnen m.fl. dessutom orsakas olägenheter i form av längre resväg till domstolen och dylikt.

Att gruppanspråk handläggs gemensamt är ett intresse inte endast för gruppmedlemmarna. Också gruppens motpart tjänar på att flera mål kumuleras. Utländska erfarenheter visar att det många gånger är främst motparten som eftersträvar en gemensam handläggning, särskilt i skadeståndsmål. Att samtliga anspråk behandlas på en gång undanröjer den rättsosäkerhet som risken för motstridiga avgöranden och andra följder av upprepade individuella processer innebär. Den som påstås ha vållat en skada vill få fastställt ansvarsfrågan gentemot samtliga skadelidande på en och samma gång, en hyresvärd önskar att allmänt tillämpade hyresvillkor prövas gemensamt mot alla hyresgäster osv.

Obligatorisk kumulation förutsätter att anspråken grundas på väsentligen samma grund. Det är mer sällan så är fallet vid gruppanspråk. Som regel är grunderna endast likartade. En part kan då inte åberopa kumulationsbehovet som grund för att väcka talan vid en viss tingsrätt. Däremot är det möjligt att enligt 14 kap. 7 a § RB ansöka hos Högsta domstolen om överflyttning av mål från en domstol till en annan. Det går inte att flytta över endast en del av målet. Inte heller synes ett överflyttat mål i ett senare skede kunna flyttas tillbaka till den första domstolen.

Detta begränsar paragrafens praktiska betydelse. När många har skadeståndsanspråk mot samma motpart är det som regel endast ansvarsfrågan som rör likartade rätts- och bevisfrågor. Ersättningsens bestämmande kräver normalt individuella bedömningar. De processekonomiska vinsterna knutna till skuldfrågan uppväger inte alltid olägenheten av att t.ex. behöva avgöra ersättningsfrågan på en ort långt från den där

skadelidande, vittnen, ombud med flera är bosatta. Särskilt när talan har väckts vid en konsuments hemforum i stället för vid svarandens hemforum kan det bli frågan om långa reseavstånd.

En annan brist med kumulation, främst från gruppens motparts synpunkt, är att den bygger på frivillighet. Den som inte vill medverka i en gemensam process kan vänta med att väcka sin talan till en senare tidpunkt. Kumulationsinstitutet är därför inte ens i sin obligatoriska utformning någon garanti mot att motparten tvingas till upprepade individuella processer. Han kan därigenom försättas i ett besvärligt rättsligt läge, både i materiellt och i processuellt hänseende. Man bör inte se bort från att enskilda käreande kan processa i chikanöst syfte eller utnyttja kostnadstrycket på motparten till att uppnå "orättvisa" förlikningar, s.k. legal black-mail.

Också för gruppmedlemmarna leder frivilligheten till komplikationer. För vissa anspråkshavare är en rättegång inget realistiskt alternativ. Andra föredrar att i första hand pröva utomprocessuella vägar. De som processar gör det inte samtidigt eller vid samma domstol och är inte beredda att acceptera samma ombud. Allt detta gör det svårare att uppnå de vinster som den gemensamma handläggningen syftar till.

Den kanske allvarligaste bristen med kumulation vid gruppanspråk är emellertid att handlägningsreglerna inte är lämpade för större grupper. Bestämmelser om delgivning, kostnader, skriftväxling, sammanträde osv. utgår från ett begränsat antal parter. Med en enhetlig grupp som företräds av ett gemensamt ombud är en process visserligen hanterbar också om antalet parter på ena sidan uppgår till tiotals, kanske hundra, personer. Men finns det inom gruppen splittringar, t.ex. angående vem som skall vara ombud, vilken bevisning som bör åberopas osv., ger en kumulation inga större processekonomiska vinster, oavsett gruppens storlek. Och är partsantalet flera hundra, tusen eller fler är kumulation i praktiken utesluten.

En särskild form av kumulation föreligger vid talan om enskilt anspråk i brottmål. Särskilt när åklagaren för målsägandenas talan medför den gemensamma handläggningen påtagliga processekonomiska vinster. Som vi redogjort för i avsnitt 6.1 spelar dock brottmålsprocessen en tämligen ringa roll för den enskildes processuella rättsskydd inom områden som konsumenträtt, miljö rätt och de mänskliga fri- och rättigheterna.

Genomgången här visar att kumulation är en otillräcklig metod, om man vill underlätta hanteringen i domstol av anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor. En någorlunda snabb, enkel och billig handläggning förutsätter att gruppen företräds av någon eller några som partsintressena kan kanaliseras genom och som

domstolen och motparten kan föra en direkt dialog med. Det kräver en representativ processform.

Pilotmål

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av begreppet pilotmål. Terminologin kan anpassas till det sammanhang som begreppet sätts in i. Vi har valt att bestämma innebörden av pilotmål på följande sätt.

En första förutsättning för ett pilotmål är att det föreligger flera anspråk av samma eller likartat slag. Har processen betydelse endast för framtida rättsförhållanden betraktar vi den inte som ett pilotfall. Ett andra krav är att det bör finnas en överenskommelse mellan anspråkshavarna om att först pröva ett (eller flera) av anspråken. Det är först då som pilotfallsmetoden kan betraktas som ett verkligt alternativ till individuella processer och kumulation. Pilotmålet kan visserligen fungera som ledstjärna också för de anspråkshavare som förhåller sig helt passiva, men detta beror då huvudsakligen på den generella påverkan som en rättegång allmänt har. Varje rättegång kan nämligen sägas ha betydelse för beteendet hos andra som befinner sig i eller kommer att befinna sig i en liknande situation som någon av de tvistande parterna.

Man bör inte ställa kraven på samarbete mellan anspråkshavarna för högt. Det bör i princip vara tillräckligt att flera av dem har enats om vilket eller vilka fall som skall prövas. Däremot bör det inte förutsättas att gruppmedlemmarna har kommit överens om en fördelning av kostnaderna, förbundet sig att följa utgången i målet eller dylikt. Inte heller anser vi att motparten måste ha godtagit förfarandet, även om detta stärker syftet med pilotfallet.

Det finns två situationer då man måste göra avsteg från kravet på en överenskommelse mellan gruppmedlemmarna. Till kretsen pilotmål är sålunda också att hänföra processer som utgör hinder för någon att få rättshjälp eller att utnyttja sin rättsskyddsförsäkring. Att en domstol, Rättshjälpsmyndigheten eller en försäkringsgivare klassat en pågående rättegång som ett pilotmål talar för att målet har en vägledande funktion utöver den allmänna påverkansseffekt som nämnts ovan.

Pilotmålsmetoden leder i stort till samma positiva effekter som kumulation. Gemensamma eller likartade rätts- och bevisfrågor blir prövade till lägre kostnader för parter och samhället. Bevisning behöver bara förebringas en gång, antalet inställelser vid rätten blir färre och domstolens allmänna resurser utnyttjas i lägre grad. Fördelen jämfört med kumulation är den kostnadsvinst som följer med att endast ett eller ett fåtal av flera anspråk prövas. Pilotmål kan dessutom tillgripas också

i fall då kumulation är omöjlig, t.ex. därför att anspråken endast är likartade och en överflyttning av mål mellan domstolar inte är lämplig.

För den processande parten medför tillvägagångssättet att han får ett verkställbart avgörande fortare än om samtliga anspråk handlagts gemensamt i en rättegång. Övriga i gruppen får viktiga tvistefrågor avgjorda i princip utan egna kostnader. Gruppens motpart slipper att bli utsatt för upprepat processande. Vinner pilotmålet framgång kan övriga tvister avvecklas snabbt, enkelt och billigt genom enskilda förlikningar. Ogillas pilottalan lär flertalet övriga återkalla sin respektive talan.

Användandet av pilotmål försvåras dock avsevärt om gruppen är stor eller inte tillräckligt homogen (se vidare Lindblom, Grupptalan, 1989, avsnitt 14.4).

Består gruppen av ett större antal personer uppstår det lätt organisatoriska problem. Det är svårt att samordna agerandet om de inblandade är många och kanske utspridda över ett vitt geografiskt område. Att avgöra vilket anspråk som är mest representativt för gruppen, vem som skall vara ombud, vilken bevisning som bör åberopas för att ge domstolen ett allsidigt bedömningsunderlag osv. är förenat med större besvär ju fler personer som är involverade.

Detsamma gäller om gruppen inte är tillräckligt enhetligt sammansatt. Risken för interna motsättningar och splittringar ökar typiskt sett med gruppens storlek, men också i förhållandevis små grupper kan sådana problem uppkomma. Gruppmedlemmarna har olika uppfattningar om vilket anspråk man bör processa om först, hur man bör ställa sig till förlikningsförslag från motparten, vilken bevisning som är relevant, i vilken mån övriga skall bidra till kostnaderna i pilotmålet osv.

Det finns alltså vid stora grupper och då det föreligger motsättningar inom gruppen en beaktansvärd risk för att ett pilotmål inte medför den renodling av tvistefrågorna och den allmängiltiga prövning som är syftet med metoden. Detsamma gäller om pilotfallet väljs utan samråd med motparten. Denne kan då, inte sällan med fog, hävda att gruppen har valt det anspråk som är mest positivt för medlemmarna.

Pilotmålsförfarandet är alltså ett ganska bräckligt skydd mot upprepade processer. Det torde sällan förekomma att parterna på ömse sidor i förväg förbinder sig att godta pilotmålets avgörande som en slutgiltig prövning av samtliga anspråk. Tvärtom finns det alltid en risk för att såväl enskilda gruppmedlemmar som motparten inte accepterar pilotavgörandet som prejudikat, med hänvisning till omständigheterna i det särskilda fallet. I sådant fall medför pilotprocessen inga större lättnader för handläggningen av efterföljande processer. Eftersom avgörandet i pilotmålet saknar bindande rättsverkan i övriga mål blir bevisning, sammanträden osv. i princip lika omfattande i samtliga rättegångar. Den enskilde gruppmedlemmen åsamkas en betydande tidsutdräkt.

Kostnadsfrågan är en av de mest problemfyllda faktorerna vid pilotmål. Ett sådant mål tenderar att bli mer kostsamt än en ordinär individuell process. Kostnadsansvaret vid en förlust blir särskilt högt för den förlorande parten. Det kan vara svårt att finna någon som är villig att vara pilot utan en överenskommelse om delning av kostnadsansvaret, t.ex. genom att man utnyttjar fleras rättsskyddsförsäkringar. Gruppens motpart å andra sidan löper risken att gruppen väljer en pilot som saknar rättsskyddsförsäkring eller andra möjligheter att infria ett kostnadsansvar.

Pilotmålsmetoden har en given plats i en processordning som har som mål att rättstvister skall avgöras på ett så snabbt, billigt och enkelt sätt som möjligt. Metodens ändamålsenlighet kräver dock att vissa förutsättningar är uppfyllda. Antalet personer med samma eller likartade anspråk får inte vara för stort. Gruppen bör vara huvudsakligen enig i frågor som rör val av pilotmål, ombud, utredningsåtgärder, kostnadsansvar och liknande. Svaranden bör ha accepterat pilotfallet som representativt för samtliga (eller huvuddelen) anspråk. Brister det i något av dessa avseenden är det risk för att pilotmålet inte ger de processekonomiska vinster som eftersträvas. Det bör också erinras om att pilotmålsalternativet är en realistisk väg endast för dem som har mod, kraft och vilja att vända sig till domstol. Som vi konstaterat tidigare får man vid gruppanspråk räkna med att det finns anspråk som aldrig görs gällande på grund av kostnadshinder, icke-rättsliga faktorer osv.

Specialprocess

Det finns i svensk processrätt ett ganska rikt inslag av speciella handläggningsregler. Till stor del är det frågan om bestämmelser som rör förfarandet vid särskilda domstolar, specialdomstolar och domstolsliknande nämnder. Bakom tillkomsten av specialinstanserna finns många samverkande orsaker. Ofta har syftet varit att effektivisera rättstillämpningen. Handläggningen av mål och ärenden vid Arbetsdomstolen, vattendomstolen, Koncessionsnämnden för miljöskydd, hyres- och arrendenämnderna osv. präglas i flera avseenden av ett snabbt och enkelt förfarande som de allmänna rättegångsreglerna i rättegångsbalken inte alltid medger.

Exempel på sådana processekonomiskt förmånliga komponenter är regler om kungörelsedelgivning, utsträckt rättskraft, representativ talerätt för myndigheter och organisationer, minskat krav på parts närvaro i förening med ett eget utredningsansvar för prövningsmyndigheten samt möjlighet till förenklad prövning efter pilotfallsavgöranden.

Som vi framhållit tidigare anser vi inte att en ytterligare specialisering av rättskipningen är en framkomlig väg för att stärka det processuella rättsskyddet för gruppanspråk. Däremot är det intressant att undersöka de lösningar lagstiftaren har valt inom specialprocessen för att komma till rätta med olika effektivitetsproblem. Vi återkommer till detta längre fram.

Exempel

Man kan tänka sig ett flertal praktiska situationer där kumulation och pilotmål (eller specialprocess) inte fullt ut tillgodoser behovet av ett processekonomiskt förmånligare alternativ till ett större antal individuella processer. Flera av de exempel som vi har lämnat i tidigare avsnitt åskådliggör detta. Vi lämnar här ytterligare ett exempel.

Ett mindre företag har tillverkat och sålt ett kosmetiskt preparat som visar sig framkalla allergibesvär. Produkten har sålts i 350 000 exemplar. Av köparna är det omkring 1 500 som påstår sig ha fått besvär genom användandet av kosmetikan. Besvärerna är av olika svårhetsgrad. Skadeståndsanspråken uppgår till sammanlagt omkring 15 miljoner kronor. Företaget uppger att preparatet allergitestats före introduktionen på marknaden och bestrider att besvärerna har samband med produkten. Skulle ett sådant samband föreligga menar företaget att besvärerna beror på att konsumenten inte har följt bruksanvisningen. Företaget har vidare inte ekonomiska möjligheter att utge skadestånd med flera miljoner utan kommer i sådant fall att gå i konkurs.

Fallet väcker massmedias uppmärksamhet, vilket leder till att 1 200 personer runt om i landet beslutar sig för att kräva skadestånd av företaget. De företräds av 16 olika advokater. Rättshjälpsmyndigheten och försäkringsbolag ställer krav på att några anspråk prövas som pilotmål. Företaget godtar inget anspråk som tillräckligt representativt. Man hänvisar till att allergibesvärerna sammanhänger med individuella faktorer som rökning, kostvanor, boende- och arbetsmiljö osv. Också de skadelidande har svårt att finna lämpliga pilotfall. De är oense om bl.a. vilka skadefall som bäst stämmer överens med flertalets besvär, vilka av företagets invändningar som kräver utförligare motbevisning och vilken advokat som bör vara ombud i pilotmålet. Även kostnadsfrågan vållar besvär. Alla har inte rättsskyddsförsäkring och samtliga som har rättsskydd är inte villiga att bidra med sin försäkring för att täcka kostnaderna i pilotmålet.

Trots alla svårigheter enas de skadelidande slutligen om att föra fram fem fall som pilotmål. De sammanförs till handläggning vid en domstol. Efter flera års processande fastställer domstolen att företaget är skadeståndsskyldigt i fyra fall. Beträffande det femte anspråket anser domstolen

att man inte med tillräcklig grad av säkerhet kan utesluta andra skadeorsaker än det kosmetiska preparatet.

Vi antar att parterna lyckas komma över de svårigheter som domstolens avgöranden framkallar och att det kvarstår 800 personer med ett genomsnittligt skadeståndskrav på 10 000 kr, dvs. sammanlagt 8 miljoner kr. Företaget bestrider fortfarande skadeståndsskyldighet i övriga fall än de fyra avgjorda målen. Eftersom man dessutom saknar förmåga att betala det sammanlagda skadeståndsbeloppet påkallar man i andra hand att de skadelidande sätter ned sina krav. Dessa kan emellertid inte komma överens om en nedsättning eller efter vilka grunder så bör ske.

Resultatet blir att det inleds 350 rättegångar vid 22 olika tingsrätter. De övriga 450 skadelidande avvaktar med att väcka talan. Företaget begär att målen skall föras samman vid en tingsrätt och att domstolen skall jämka skadestånden med beaktande också av de övriga 450 skadelidandes krav. Inget av företagens yrkanden vinner framgång.

Med detta vill vi visa på några av de brister som kumulations- och pilotmålsalternativen har, med avseende både på processuella och materiella spörsmål. Att gruppen är stor och att det förekommer olika uppfattningar inom gruppen försvårar avsevärt ett gemensamt agerande. Domstolens prövning i pilotmålet är begränsad till förhållanden som rör parterna. Vid flera pilotmål kan prövningen utfalla olika. Det blir svårt att avgöra vilket av målen som är mest vägledande för övrigas krav. Ett annat problem är att möjligheterna för gruppens motpart att få till stånd kumulation många gånger är närmast obefintlig.

Bristerna ger uttryck för att det behövs andra alternativ, som komplement till kumulation och pilotmål, när det föreligger anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor. I förevarande fall hade handläggningen kunnat underlättas om parterna haft tillgång till grupptalan som processform. Företagets skadeståndsskyldighet mot samtliga skadedrabbade hade kunnat prövas i en rättegång med endast en av de skadelidande som part. Risken för motstridiga avgöranden hade varit utesluten. Man kan också tänka sig att företaget, för att få ersättningsfrågan avgjord, därefter hade kunnat stämma samtliga skadelidande i en process och därmed gjort möjligt en skäligen och rättvis jämningsprövning.

6.5 Avslutande synpunkter

Allmänt

Människor företar dagligen rättshandlingar varigenom det uppkommer ett rättsförhållande mellan dem och någon annan. Det är fråga om alldagliga händelser som inköp av en vara eller att få utfört ett enklare hantverk osv. Men det är också händelser av stor ekonomisk och social

betydelse för den enskilde, som förvärv av en fastighet eller en bostadsrätt. En del rättsförhållanden leder till rättstvister i egentlig mening. Parterna är oense om vilket det rådande rättsläget är och anser båda med visst fog att de har rätten på sin sida. I andra fall är rättskränkningen mer uppenbar, ibland rent av avsedd. Tvisten kan avse större eller mindre ekonomiska värden. Den materiella rätten gör sällan skillnad mellan små och stora anspråk. Utgångspunkten är att en rättsförlust alltid skall ersättas. Om detta mål uppnås beror på hur effektiva de processuella sanktionsmekanismer är som ställs till den rättskränktes förfogande.

Ibland står beslut och handlingar av enskilda som privatpersoner, inom företag eller inom organisationer i konflikt med intressen knutna till större grupper eller samhället i stort. Bedömningen av vilka hänsyn som bör ha företräde måste då ofta grundas på ett bredare underlag och i ett mer långsiktigt perspektiv. Lagstiftaren har i dessa fall inte sällan nöjt sig med att ge anvisningar om de principer som skall styra intresseavvägningen och har överlämnat åt prövningsmyndigheten att konkretisera lagreglernas innehåll. Rättsnormernas praktiska betydelse är beroende av rättstillämpning.

Processordningen har ytterligare funktioner utöver att erbjuda enskilda och samhället rättsskydd i det enskilda fallet. Det är också processernas uppgift att generellt medverka till att de intressen och ändamål som bär upp den materiella rätten förverkligas. Vad vi kallar handlingsdirigering, prejudikatbildning, rättsskapande osv. är väl så viktiga uppgifter som att säkerställa att en enskild rättskränkt erhåller kompensation. Det är emellertid betydligt svårare att mäta effekterna av denna verksamhet och att bedöma följderna av en bristande funktionsuppfyllelse. Samtliga funktioner ingår dock i processernas grundläggande uppgift, som är att medverka till att ändamålen bakom den materiella rätten slår igenom i samhällslivet. Bedömningen av processordningens effektivitet och ändamålsenlighet måste ske med detta som grund.

Som framgått ovan uppfyller processordningen inte alltid de krav man bör ställa på den. Vi vill i det sammanhanget framhålla att vi förutom en genomgång av det materiellrättsliga läget på konsument- och miljöområdet har anordnat två hearingar, en angående konsumenträttsliga frågor och en rörande miljörättsliga spörsmål. Vid dessa möten lämnades ett flertal exempel på gruppanspråk som inte tillgodoses i tillräcklig omfattning. Det stora flertalet deltagare uttalade sig positivt om en representativ taleform som instrument för att stärka det processuella rättsskyddet för massanspråk.

Allt talar sålunda för att det finns ett betydande antal rättsligt grundade anspråk som inte görs gällande. Kostnaderna för att driva igenom anspråken är för höga i förhållande till deras värde. Sociala,

psykologiska och andra icke-rättsliga faktorer avhåller människor från att vidta rättsliga åtgärder. Myndigheternas resurser i fråga om ekonomi och personal räcker inte till för att agera i alla de fall där ett ingripande är påkallat. Processuella regler och principer ställer hinder i vägen för andra som har mod, kraft och vilja att handla. Det finns sålunda många orsaker till den lucka i rättsordningen som tillåter att rättskränkningar får ske opåtalat.

För den enskilde leder bristen på agerande till rättsförluster från verkligt små belopp till tusentals kronor. Allmänna intressen som likabehandling av medborgarna, en fri konkurrens på lika villkor och miljövård lider skada. Centrala rättsområden drabbas av prejudikattorka och brist på rättsutveckling och rättsskapande genom praxis.

Man kan diskutera om de allmänna domstolarna är rätt instans för att slita tvister som rör några hundra kronor. Å andra sidan måste det finnas reella möjligheter även för dem som har lidit en liten förlust att få sin rätt tillgodosedd. I annat fall saknas det anledning att ha materiella regler om att små värden skall ersättas. Många gånger beror frågan om rättskränkningens storlek dessutom på från vems sida man ser saken. Exempelen ovan visar att vad som för ena parten är ett litet anspråk kan röra stora ekonomiska värden för motparten. För dessa fall saknas det anledning att sätta i fråga domstolen som lämpligt rättskipningsorgan. Det är i vissa hänseenden lika allvarligt om 10 000 personer lider en rättsförlust på 100 kr var som att 10 personer förlorar 100 000 kr var. Att lämna öppet för många små rättskränkningar främjar oseriösa affärsmetoder, motverkar miljöfrämjande investeringar och har en allmänt uppluckrande effekt på människors rättsuppfattning. Det skapar en föreställning om att samhället accepterar olagliga handlingar så länge de inte är kriminaliserade och den enskilda skadan är liten.

Att en process inte kommer till stånd beror inte alltid på att anspråket är oviktigt för den enskilde. De kommunala konsumentvägledarnas verksamhet och antalet anmälningar till ARN visar att också små anspråk spelar roll. Den bristande processbenägenheten förklaras i stället av att det i processordningen finns inbyggda kostnadshinder som motverkar genomdrivandet av små anspråk. Gränsen för när en process är ekonomiskt försvarbar är för hög. Detta gäller särskilt då tvistens värde för motparten är väsentligt högre än för den enskilde.

Till detta kommer alla de fall då processer och andra former av sanktionsmekanismer inte används därför att människor av andra skäl än ekonomiska förhåller sig passiva eller därför att myndigheter saknar resurser att agera eller därför att processuella faktorer lägger hinder i vägen.

Närmare om bristerna i det processuella rättsskyddet

Rättegångsordningen har reformerats vid ett flertal tillfällen under de senaste decennierna för att göra handläggningen mindre omständlig, formaliserad och kostnadskrävande. Särskilt syftet att minska kostnaderna för parterna och samhället kan sägas ha legat bakom tillkomsten 1974 av den särskilda s.k. småmålslagen, vars bestämmelser med det syftet numera till stor del har arbetats in i rättegångsbalken.

För den enskilde innebär kostnadsregleringen i småmål att kostnadsrisken reduceras väsentligt genom att ombudsarvode inte ersätts som en rättegångskostnad. Å andra sidan höjs gränsen för när ett anspråk är värt en rättegång för den som är i behov av ett ombud. Det är lätt att underskatta detta behov. Att ett anspråk är litet innebär i sig inte att det rör enkla rätts- och bevisfrågor. Möjligen kan man tycka att ett anspråk av mindre värde inte berättigar att det läggs ner lika mycket arbete på rätts- och bevisfrågorna. Man kan finna stöd för dessa tankar i vissa stadganden i rättegångsbalken (t.ex. 35 kap. 5 § andra stycket). Det är svårare att hävda denna ståndpunkt när det är frågan om gruppanspråk. En tvist om ett mindre belopp rör då för svaranden reellt betydligt större ekonomiska värden, vilket exemplen ovan har visat. Svarandens handlande i processen när det gäller bl.a. rätts- och bevisfrågor styrs av den totala anspråkssumman. Kärandens behov av juridiskt biträde ökar. Andra faktorer som talar i denna riktning är att konsumenter, hyresgäster och andra grupper har mindre erfarenhet av rättsliga tvister än vad motparten normalt har och att den senare, i vart fall om han är näringsidkare, ofta företräds av ett juridiskt ombud.

En annan effekt av kostnadsregleringen i småmål är att processen alltid leder till förlust för en svarande som anlitar ombud. Medan en rörelsesidkare kan dra av kostnaden från intäkterna i sin verksamhet saknar privatpersoner motsvarande möjlighet.

Småmålsreglernas kostnadsbestämmelser är prov på en form av undantag från rättegångsbalkens huvudregel om kostnadsfördelningen. Inom vattenrätten, expropriationsrätten och vissa andra rättsområden har man gått ett steg längre i snedfördelning av kostnaderna. Där förs en process om t.ex. tillstånd eller ersättning på den presumtive skadevållarens bekostnad, oavsett utgången i målet. Motiven för denna kostnadsreglering är inte annorlunda än de syften och ändamål som processer allmänt anses fylla. Framför allt medverkar den annorlunda kostnadsfördelningen till att förbättra processens reparativa och preventiva genomslagskraft. Inte heller är ändamålen bakom de materiella reglerna särpräglade. Att den som företar en skadebringande handling skall ersätta all den skada som uppkommer gäller de flesta skadeståndsrättsliga regler. Skadeståndet har en preventiv, ekonomiskt avskräckande

verkan. Den som avser att företa en viss åtgärd, driva en viss verksamhet eller dylikt har alltid att ta i beräkning risken för skadeståndsskyldighet vid den ekonomiska planeringen. Man kan därför fråga om det inte finns skäl för ytterligare undantag från rättegångsbalkens huvudregel om förlorande parts fulla ansvar.

En kostnadsregel som lägger ansvaret helt på den som påstås ha handlat rättsstridigt eliminerar i stort sett kostnadsaspekten som ett hinder för den rättskränkte att få sin rätt tillgodosedd, förutsatt att motparten är solvent. Även mycket små anspråk blir processbara. Den som orsakar skada kan inte räkna med att den skadelidande avhåller sig från att processa för att få ut ersättning. De verkliga konsekvenserna av det rättsstridiga handlandet stämmer mer väl överens med innehållet i den materiella rätten. Processordningen fungerar bättre som styrmedel. Det ges ökat utrymme för prejudikatbildning, rättsutveckling osv.

Man måste emellertid också räkna med att ett ensidigt kostnadsansvar inbjuder till processer av personer som inte är berättigade till ersättning. Motparten får ensam betala rättegångskostnaderna även i dessa mål. Man förlorar den dämpande effekt på uppkomsten av onödiga rättegångar som följer med regeln om fullt kostnadsansvar för tappande part. Det finns också en risk för att en sned kostnadsfördelning utnyttjas otillbörligt av den som inte har ett berättigat anspråk. En sådan person kan under hot om att belasta processen med dyr bevisning framtvunga en obillig förlikning. För den presumptive skadevällaren innebär det ensidiga kostnadsansvaret vidare att det blir svårt att överblicka de ekonomiska konsekvenserna av sitt handlande.

Regler om annorlunda och sneda kostnadsfördelningar är ett effektivt instrument om man vill underlätta eller försvåra för enskilda att vända sig till domstol. Vår bedömning är dock att man inte bör använda undantag från rättegångsbalkens kostnadsregler som en generell åtgärd mot bristerna i det processuella rättsskyddet för gruppanspråk. Däremot måste kostnadsfrågan noga övervägas som en del i eller som ett komplement till andra reformåtgärder. Till detta återkommer vi senare.

Rätts hjälpen ger enskilda förmånen av att processa med en minskad kostnadsrisk. Avgifter och andra begränsningar gör dock att tillvaratagandet av små anspråk underlättas i endast begränsad mån. Processer som rör gruppanspråk orsakar inte sällan stora kostnader för ombudsarvode och bevisning. Svarandens bedömning av en rimlig kostnadsnivå görs med utgångspunkt från det totala belopp han riskerar att få betala till samtliga i gruppen. För käranden blir kostnadsrisken lätt sådan att en rättegång framstår som ett ekonomiskt orealistiskt alternativ.

Rättskydds försäkringen erbjuder i detta hänseende ett bättre skydd än rätts hjälpen eftersom den omfattar även ersättnings skyldighet för motpartens kostnader. För anspråk av mindre värde som rör kompli-

cerade rätts- eller bevisfrågor är dock självriskan många gånger ett tillräckligt hinder mot att väcka talan. Försäkringsersättningen är dessutom normalt maximerad till ett visst belopp vilket begränsar nyttan av försäkringen i komplicerade mål. Det är vidare av principiella skäl inte tillfredsställande att den enskildes processuella rättsskydd är beroende av om han har en rättsskyddsförsäkring eller inte och av vilka villkor som gäller för t.ex. självrisk och rätt till ombudshjälp. Ansvaret för att även ekonomiskt svaga personer kan ta till vara sin rätt måste åvila samhället. Privata finansieringsalternativ kan underlätta för den enskilde att driva igenom sitt anspråk, men får inte vara en nödvändig förutsättning.

Kumulation och pilotmål fungerar kostnadsänkande till förmån för parterna och domstolen. Förfarandena leder också till att domstolen får ett bredare och mer allsidigt bedömningsunderlag, vilket gynnar processernas handlingsdirigerande och prejudikatskapande funktion. Ingen av metoderna är emellertid särskilt lämplig vid anspråk som tillkommer större grupper av människor eller då det finns inre splittringar i gruppen. Handläggningsreglernas formella utformning medför också vissa begränsningar i förfarandesättens praktiska betydelse.

Specialdomstolar och domstolsliknande nämnder har ofta en processordning som är anpassad för att underlätta för enskilda att få sina rättsanspråk prövade och för domstolen att meddela avgöranden med en tydlig handlingsstyrande avsikt. Krav på särskild kunskap och förankring i branschlivet hos ledamöterna har ansetts motivera att domstolarna och nämnderna ges en mer utpräglad rättsutvecklande och rättsskapande roll och borga för att avgörandena i hög grad respekteras bland berörda målgrupper. Som vi har berört tidigare är dock en ytterligare specialisering av rättskipningen av flera hänsyn inget önskvärt alternativ.

Kriminalisering anses av många ha en god effekt som styrmedel. Kumulation av åtal och enskilt anspråk underlättar väsentligt att driva igenom ekonomiskt små anspråk. Som vi redogjort för ovan anser vi dock att kriminalisering bör förbehållas beteenden som framstår som särskilt straffvärda och där det är realistiskt att sanktioner kommer till stånd. Vi bedömer utrymmet för vidare kriminalisering som ytterst litet inom områden som konsumenträtt och miljö rätt. Däremot tror vi att en ökad tillämpning av existerande straffbud kan få positiva handlingsdirigerande effekter.

Utomprocessuella instanser fyller en viktig uppgift genom att erbjuda ett snabbt och enkelt förfarande som alternativ till domstolsprövning. De avlastar domstolarna från en hel del tvister. Deras kompetens är dock inskränkt i flera avseenden. Auktoriteten i deras avgöranden beror helt på parternas fria vilja. Som ett effektivt remedium mot oseriösa företeelser är de inget realistiskt alternativ. Enligt vår mening varken

kan eller bör bristerna i det processuella rättsskyddet när det gäller reparation, prevention och rättsbildning botas genom åtgärder utanför domstolsväsendet. Utomprocessuella instanser kan komplettera men inte ersätta domstolsprövning.

Det allmänna har genom sina myndigheter en stark ställning som bevakare av att gällande rättsregler efterlevs på olika områden. Som representanter för allmänintresset har myndigheterna varit med och påverkat och utformat rättsutvecklingen på flera centrala rättsområden. Möjligheten att ingripa och bistå enskilda personer i en privat rättskonflikt är däremot starkt begränsad. Effektiviteten i myndigheternas verksamhet är beroende av tillgången på statliga och kommunala budgetmedel och kunnig personal. Mycket talar för att varken pengar eller kunskap räcker till om det allmänna skall fortsätta att ensamt ansvara för värnandet om gemensamma intressen. Egenkontroll och annan liknande verksamhet, som inte innefattar myndighetsutövning, måste fördelas på flera samverkande organ, såväl offentliga som privata. Det är nödvändigt att anlägga en ny syn på enskildas och samhällets respektive roll när det gäller att ta till vara de intressen som rättsordningen vill slå vakt om.

Slutsatser

Det är svårt att konstruera en processordning som tillgodoser det moderna samhällets samtliga krav på processuellt rättsskydd i form av reparation, prevention, rättsbildning osv. Samhällsstrukturen förändras i takt med nya tekniska och andra vetenskapliga framsteg. Hur samhället utvecklas påverkar vilken effekt rättsstridiga handlingar får. Masshantering ger upphov till massanspråk. Storskaliga miljöstörningar drabbar stora grupper av befolkningen. Snabb och effektiv spridning av information, meddelanden m.m. gör att oriktiga, vilseledande eller nedsättande uppgifter snabbt och enkelt delges många människor. Allt detta ställer nya och annorlunda krav på sanktionsmekanismen. Man måste söka andra vägar för att lösa de särskilda problem som förekomsten av gruppanspråk ger upphov till. Vi har i det sammanhanget pekat på bl.a. följande faktorer.

Bristerna i det processuella rättsskyddet blir särskilt påtagliga när det föreligger kollektiva, diffusa eller fragmentariska anspråk. Som vår undersökning visar är det i alltför många fall inte realistiskt att tro att samtliga eller ens merparten av de drabbade försöker driva igenom sin rätt. Och skulle tillräckligt många agera samtidigt klarar det individualistiskt präglade rättegångsförfarandet dåligt av att hantera sådana

massanspråk. För att bota bristerna krävs att det införs regler som tillåter någon form av representativt inslag i processen.

En annan fråga som vi återkommit till flera gånger är den ansvarsfördelning som föreligger mellan å ena sidan allmänna organ och å andra sidan privaträttsliga subjekt. Vår uppfattning är att det inte längre finns anledning att göra någon skarp åtskillnad i processuellt hänseende mellan allmänna och enskilda intressen. Målet är att processordningen på bästa möjliga sätt medverkar till att ändamålen bakom materiella rättsregler slår igenom i samhället. Vi menar att detta bäst främjas genom att man anlägger en pluralistisk grundsyn på vilka som bör ha tillgång till processmekanismerna.

7 Reformbehovet på olika rättsområden

Vi har i kapitel 6 redovisat ett flertal luckor i rättsskyddet för gruppanspråk. I förevarande avsnitt ser vi närmare på de brister i funktionshänseende som föreligger på skilda rättsområden och på vilken inriktning reformåtgärder bör ha.

7.1 Konsumenträtt

7.1.1 Marknadsrätt

Det marknadsrättsliga regelsystemet omfattar ett begränsat antal lagar, främst konkurrenslagen, marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen och produktsäkerhetslagen. Lagarnas innehåll beskrivs närmare i bilaga B.

Bestämmelserna har, med enstaka undantag, en utpräglad preventiv funktion. Deras syfte är att i första hand verka handlingsdirigerande. Genom förbud och påbud ger lagreglerna och deras tillämpning besked till marknaden i fråga om olika förfarandens tillåtlighet. Rättspraxis spelar i det sammanhanget en viktig roll eftersom domstolarnas avgöranden många gånger är avsedda att konkretisera och fylla ut innehållet i de materiella lagbestämmelserna. Ett annat viktigt styrmedel är de allmänna råd och föreskrifter som utfärdas av myndigheterna samt de förhandlingar som äger rum mellan de offentliga organen och företrädare för näringslivet.

Den processuella tillämpningen av det marknadsrättsliga regelsystemet sker främst vid Stockholms tingsrätt i särskild sammansättning och vid Marknadsdomstolen. Handläggningen följer i stort rättegångsbalkens principer. Processen är närmast att jämföra med rättegången i ett indispositivt tvistemål. Domstolen är bunden av sökandens talan i så måtto att den kan pröva endast det förfarande mot vilket sökanden vänt sig och har att bestämma en rättsföljd inom ramen för dennes yrkande. Däremot är domstolen inte bunden av ett medgivande och kan själv föranstalta om den bevisning som man finner nödvändig.

Inom Justitedepartementet övervägs f.n. att inordna Marknadsdomstolen under de allmänna domstolarna som en särskild avdelning inom Svea hovrätt. En sådan reform torde inte i sig inverka på rättstillämpningens inriktning och betydelse och inte heller på talerättens utformning.

Den marknadsrättsliga regleringen rör nästan uteslutande gruppanspråk. Ändamålet är att värna om konsumenternas och näringsidkarnas intresse som grupper. Processer till förmån för dessa intressen kan därför sägas vara former av grupprättegångar. Det finns således anledning att se närmare på vilka eventuella brister i det processuella rättsskyddet som kan föreligga på rättsområdet.

En process inom marknadsrätten fyller i huvudsak en handlingsdirigerande, prejudikatbildande, rättsutfyllande och, i viss mån, rättsskapande funktion. Talan har till ändamål att värna om det allmänna intresset av konkurrensvård, god marknadsföring, produktsäkerhet osv. Däremot inverkar sanktioner som tillgrips endast i undantagsfall på rättsförhållanden mellan enskilda parter. En grundtanke är dock att en näringsidkare som drabbas av ett förbud eller ett påbud rättar sitt handlande härefter också med avseende på redan inträffade händelser.

Det är mot denna bakgrund man skall se den starka ställning som tilläggs myndigheterna och den undanskymda roll som enskilda och organisationer intar på marknadsrättens område i processuellt hänseende. I den mån enkilda personer och organisationer tillerkänns processuell handlingsfrihet är den subsidiär i förhållande till myndigheternas verksamhet. Ett företag eller en organisation som vill påtala ett visst förfarande måste först vända sig till en myndighet och få avslag på sin begäran om åtgärder innan man kan gå till domstol.

Enligt vår bedömning finns det skäl att överväga om enskilda, företag och organisationer bör ges bättre processuella möjligheter så att de mer aktivt kan ta del i arbetet för att nå allmänna konsument- och näringspolitiska mål. Här skall nämnas att regeringen i november 1994 till riksdagen överlämnat en proposition med förslag till en ny marknadsföringslag (prop. 1994/95:123). Förslaget innebär bl.a. att Konsumentombudsmannens talerätt i mål om förbud eller ålägganden enligt marknadsföringslagen inte längre skall vara primär. I propositionen berörs också frågan om enskilda konsumenters talerätt. Regeringen hänvisar i det sammanhanget bl.a. till vårt utredningsarbete.

Med hänsyn till det nu sagda behandlar vi i det följande frågan om talerätt i domstol för enskilda konsumenter och näringsidkare.

Enskilda konsumenters och näringsidkares talerätt

En enskild näringsidkare som berörs av en marknadsrättslig åtgärd har i vissa situationer talerätt. Däremot saknar enskilda konsumenter helt rätt att föra talan vid Marknadsdomstolen. Detta brukar motiveras med dels att det i annat fall finns risk för att ett rättsligt förfarande påkallas i trakasserings syfte eller av kverulanter och dels att de marknadsrättsliga

lagarnas ändamål är att skydda konsumenterna som grupp, inte direkt som individer. Man hävdar ibland också att en enskild konsuments talerätt kan ge upphov till processuella situationer som är till skada för konsumentkollektivet.

De ändamål som präglar de marknadsrättsliga reglerna är i huvudsak inte annorlunda än dem som bär upp civilrättsliga bestämmelser. Också de senare har en handlingsdirigerande, prejudikatskapande och rättsbildande funktion. Skillnaden är att marknadsrätten endast i undantagsfall innehåller bestämmelser om kompensation till den rättskränkte.

I vissa situationer finns det ett direkt samband mellan civilrättens sanktionssystem och de marknadsrättsliga förbuds- och påbudsbestämmelserna. Som exempel kan nämnas konsumentköplagens felregel angående en vara som medför påtaglig fara för liv och hälsa. En civilprocessuell talan om hävning med åberopande av denna grund får direkt verkan endast för det enskilda köpeavtal som talan avser. Samma omständighet kan emellertid åberopas till stöd för en talan om återgång enligt produktsäkerhetslagen med rättsverkan till förmån för samtliga varuinnehavare. I det ena fallet är köparen ensam behörig att föra talan, i det andra fallet är han helt utestängd från talerätt.

Motsvarande koppling mellan civilrättsliga och marknadsrättsliga regler återfinns på flera områden, såväl uttryckligen som implicit. Utvecklingen går mot en ytterligare sammanvävning av skilda rättsområden. EG:s ministerråd antog i april 1993 ett direktiv (93/13/EEG) om oskäligen villkor i konsumentavtal, enligt vilket ett avtalsvillkor som bedömts oskäligt är civilrättsligt ogiltigt. Förslaget innehåller även bestämmelser om talerätt för samtliga personer eller organisationer som har ett legitimt intresse av att skydda konsumenterna och om talan riktad samtidigt mot flera som använder eller uppmanar till användning av samma eller liknande generella avtalsvillkor. Direktivet föreslås bli införlivat med svensk rätt (se prop. 1994/95:117). Regeringens förslag till ny marknadsföringslag (prop. 1994/95:123) innehåller regler om rätt till skadestånd för konsumenter och näringsidkare. En talan om skadestånd kan handläggas gemensamt med t.ex. ett mål om förbud eller åläggande enligt marknadsföringslagen. Av intresse är vidare ett förslag till ny dansk marknadsföringslag, enligt vilket Forbrugerombudsmanden kan föra talan för flera konsumenters räkning om krav på skadestånd.

Det finns också i övrigt anledning att vara lyhörd för den utveckling mot en allt större rätt och ansvar för den enskilde att agera till förmån för samhällsintressen som vi beskrivit tidigare (se kapitel 4). Varje konsument och seriös näringsidkare har fördel av att illojala och andra otillåtna förfaranden beivras. En talan som riktar sig mot en viss marknadsföring eller konkurrensbegränsande åtgärd har inte mindre fog för sig bara för att den förs av en enskild konsument eller en näringsidkare.

Vi bedömer inte att en utökad talerätt för enskilda personer kommer att leda till ett betydande antal obefogade rättegångar vid Stockholms tingsrätt eller Marknadsdomstolen. Att processa innebär kostnader och besvär som för de allra flesta är tillräckligt avskräckande för att inte processa i onödan. Särskilda kostnadsregler och ett förenklat handläggningsförfarande underlättar dessutom för domstolarna att snabbt och enkelt avgöra ogrundade processer.

Att införa regler om talerätt för enskilda konsumenter inom marknadsrätten är dock inte oproblematiskt. Sålunda måste man noga överväga vilka konsekvenser en sådan talerätt kan få för frågor om t.ex. rättskraftens omfattning och möjligheterna till intervention (jfr prop. 1994/95:123 s. 132). En talerätt för konsumenterna får inte leda till att Konsumentombudsmannens och organisationernas processuella agerande allvarligt försvåras. Vi tror emellertid att det går att finna ändamålsenliga lösningar på talerätsfrågorna.

Sammanfattningsvis menar vi att det finns såväl sakliga som principiella skäl för att jämställa den enskilde medborgaren och näringsidkaren med branschorganisationer och andra sammanslutningar när det gäller rätten att föra talan i marknadsrättsliga mål. Vi tror visserligen inte att en reform i den riktningen skulle göra det möjligt för staten att begränsa sitt engagemang. Antalet konsumenter och konsumentorganisationer som har kraft, vilja och ekonomiska resurser att processa vid Marknadsdomstolen är alltför litet. En mer välvillig attityd från lagstiftarens sida i detta hänseende kan emellertid ha en psykologisk effekt som på lång sikt kan medverka till att vi i Sverige får ett större privat engagemang när det gäller att agera rättsligt för att ta till vara allmänna konsument- och näringsidkarintressen. En friare talerätt svarar väl mot de syften som bär upp den marknadsrättsliga materiella lagstiftningen.

7.1.2 Civilrätt m.m.

Under denna rubrik tar vi upp rättsliga förhållanden som innefattar en personlig rätt eller plikt för den enskilde konsumenten gentemot någon annan. Det är frågan om rent civilrättsliga relationer, om det inbördes förhållandet mellan privata rättssubjekt. Men vi behandlar också konsumenternas ställning i rättsförhållanden grundade på offentligrättslig reglering, t.ex. angående allmänna avgifter. Avgränsningen är inte gjord utifrån en klar och entydig bestämning av vad som faller inom eller utom skilda rättsliga begrepp. Syftet är endast att söka ringa in situationer som ger upphov till samma eller likartade anspråk för många enskilda personer som kan sägas vara konsumenter. Också begreppet konsument ges då en ganska lös och vidsträckt betydelse.

Gruppanspråk av detta slag förekommer i många former på flera sakområden. Konsumenträttsliga avtal ingås i stor utsträckning med användande av standardformulär. Tvister kan uppstå om tolkningen av avtalet eller om ett villkors skälighet. Masstillverkning, effektiva distributionsformer och standardisering av produkter gör att det redan en kort tid efter det att en felaktig vara släpps på marknaden finns en stor grupp köpare som kan rikta samma eller likartade anspråk mot säljaren eller tillverkaren.

Varor och tjänster köps ofta på kredit. Också i övrigt har utbudet av och efterfrågan på krediter haft en närmast explosionsartad utveckling under främst 1980-talet. Över 200 000 hushåll beräknades 1989 ha större skulder än de kunde klara av. Masshanteringen av krediter har lett till rättsförhållanden av likartad karaktär mellan kreditgivare och ett betydande antal låntagare.

En stor del av befolkningen bor i småhus. Nya villaområden växer upp. Ofta består de av serieproducerade egnahem som överlåts till konsumenterna på enahanda villkor, i de flesta fall genom kombinerade köpe- och entreprenadkontrakt. Tvister uppstår om konstruktionsfel, indexklausuler eller andra avtalsrättsliga spörsmål, av likartat slag för flera husköpare.

Dagens produktions- och konsumtionsmönster medför att skadeverkningarna av en felaktig produkt eller en felaktig tjänst kan bli omfattande genom att många drabbas på samma gång. En flyg-, fartygs- eller tågolycka, ett giftutsläpp, ett hälsovådligt livsmedel eller någon annan dylik händelse ger upphov till likartade skadeståndsanspråk för stora grupper, där prövningen av vållande och orsaksammanhang kan röra samma rätts- och bevisfrågor.

Privatisering av verksamheter som traditionellt bedrivits i offentlig regi liksom annan avmonopolisering ändrar de rättsliga grundvalarna för bedömning av förhållandet mellan konsumenten och den som tillhandahåller nyttigheten. Det kan krävas ett större mått av aktivitet från den enskilde för att tillgodose sina rättigheter. Likartade följder kan inträffa genom att förutsättningarna för den offentliga verksamhetens bedrivande ändras, t.ex. när det gäller principer för avgiftssättning. I anslutning till detta kan nämnas att Avgiftsgruppen i sitt betänkande Avgifter inom kommunal verksamhet (Ds 1993:16) förordar att konsumenternas ställning stärks genom att regler om grupptalan införs i lagstiftningen.

Detta är bara några exempel på situationer där det kan föreligga anspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp konsumenter. I bilaga B beskrivs ett stort antal andra händelser som kan ge upphov till gruppanspråk. Att det finns realistiska alternativ för att driva igenom anspråken är av betydelse inte endast för den enskildes

möjlighet att få kompensation och upprättelse. Processordningen har en viktig funktion att fylla också i fråga om handlingsdirigering, prejudikatbildning, rättsutveckling osv.

Som vi har konstaterat tidigare kan man på goda grunder anta att alltför många konsumenträttsliga gruppanspråk inte görs gällande vid domstol eller på annat sätt. Inte minst är det så vid anspråk som är diffusa och fragmentariska. Det är för omständligt och kostsamt för den enskilde att gå till domstol med ett anspråk av mindre värde eller att driva ett mål vidare i enbart prejudikatsyfte. Sociala och psykologiska faktorer verkar avhållande på processbenägenheten. Rättegångsregler hindrar eller försvårar för en part i en rättegång att agera till förmån för andra. Och kommer rättegångar om gruppanspråk till stånd saknas det effektiva former för handläggning av massprocesser.

Tillgång till rättshjälp och rättsskyddsförsäkring, regler om småmålsförfarande och särskilda kostnadsregler, kumulation och pilotmål har endast i begränsad omfattning botat dessa brister i det processuella rättsskyddet för gruppanspråk. Utomprocessuella tvistlösningsmekanismer och särskilda försäkringslösningar är inget fullgott alternativ till domstolsprövning, men väl viktiga komplement som förtjänstfullt avlastar domstolarna många ärenden.

Det finns inget som talar för att processordningen kommer att fullgöra sina uppgifter på ett bättre sätt i framtiden utan att man vidtar reformåtgärder. Tvärtom kan man anta att kraven på utformningen av ett effektivt rättsskydd för konsumenterna kommer att öka. Ett fördjupat europeiskt samarbete innebär sannolikt en övergång till en i viss mån ny lagstiftningsteknik där rättstillämpningen kommer att spela en än viktigare roll. Avgränsningen av det statliga och kommunala engagemanget på kontroll- och tillsynsområdet, liksom en delvis övergång från förhandskontroll till s.k. marknadskontroll, ställer större krav på den enskilde konsumenten att agera. Internationaliseringen av handel och annan konsumentinriktad verksamhet ger upphov till nya rättsliga frågeställningar, både i materiellt och processuellt hänseende. Fortsatt teknologisk och annan vetenskaplig utveckling leder till ökad komplexitet och svåröverskådlighet av de bakomliggande förhållanden ur vilka rättigheter och skyldigheter emanerar. Behovet blir större av tids- och kostnadskrävande utredningar för att fastställa om det i en viss situation föreligger ett rättsligt grundat anspråk.

På vilket sätt man bäst botar rådande brister i rättsskyddet och möter de nya krav man kan förutse är beroende av i vilket funktionshänseende det processuella regelsystemet behöver stärkas. Man kan schematiskt teckna problemen på följande sätt inom områdena reparation, prevention, rättsbildning och processekonomi.

Reparation

Som vi har påpekat tidigare gör inte den materiella rätten mer än undantagsvis skillnad mellan stora och små anspråksvärden. Man kan därför hävda att ingen skada är så liten att den skall behöva tålas. Det måste finnas reella möjligheter för alla att få sin rätt tillgodosedd. Sättet på vilket anspråken lämpligen bör drivas igenom kan emellertid skifta beroende på anspråkets storlek och på om flera har samma eller likartade anspråk.

Valet av prövningsorgan, bedömningen av vilka kostnader för samhället som prövningen rimligen får föranleda och liknande överväganden påverkas av vilken typ av anspråk det är frågan om och vilka funktioner ett genomdrivande av anspråket fyller. Behovet av att ge den rättskränkte kompensation för mindre rättsförluster kan som regel tillgodoses i tillräcklig mån genom offentliga och privata nämnder. Men finns det ett lika stort eller större behov av prevention eller rättsbildning kan domstolsprövning vara det lämpligaste alternativet.

För att man skall tala om en brist i egentlig mening i det processuella rättsskyddets reparativa funktion när det gäller gruppanspråk bör rättsförlusten för den enskilde vara av någon betydelse. Han skall orsakas en ekonomisk skada eller någon annan olägenhet av viss storlek. En reformering av det processuella regelsystemet är befogad endast om vinsterna för samhället eller den enskilde uppväger kostnaderna för att driva igenom anspråken. Det är inte rimligt att t.ex. införa en ny processform om syftet uteslutande är att ersätta ett antal konsumenters en rättsförlust på något hundratal kronor var. I ett sådant fall måste reformåtgärder motiveras av andra hänsyn, som behovet av prevention eller rättsbildning.

Genomgången i kapitel 6 visar att luckorna i det processuella rättsskyddet i fråga om konfliktlösning och reparation omfattar också anspråk av inte obetydlig storlek. Det kan röra sig om rättsförluster på flera tusen kronor för en enskild konsument. En grundläggande orsak till att anspråken inte görs gällande är att det föreligger en obalans mellan parterna i processen. Rättegången rör reellt olika ekonomiska värden för envar av dem. Andra omständigheter är att konsumenten har mindre processvana och sämre tillgång till juridiskt biträde. Ytterligare en anledning är de sociala och andra icke-rättsliga faktorer som vi behandlat i avsnitt 6.1.3.

Konsumenternas rättsskydd är i alltför stor utsträckning endast formellt. I flera situationer har konsumenten en teoretisk, men inte praktisk, tillgång till rättskipningsorganen. Nya och alternativa modeller prövas för att förbättra konsumenternas rättsskydd, t.ex. grupptalan vid ARN. Som vi framhållit tidigare förutsätter emellertid effektiviteten hos

utomprocessuella tvistlösningsmekanismer att medborgarna har reell tillgång till tvångsvis prövning vid domstol och till exekution genom det allmännas försorg. I annat fall saknas ett viktigt incitament att frivilligt medverka till och godta resultatet av en prövning vid t.ex. ARN.

För att komma till rätta med bristerna i det processuella rättsskyddet krävs åtgärder som utjämnar förhållandet mellan parterna i processen. Det egentliga värde som talan rör måste framgå tydligare. Först då blir proportionen mellan vad som står att vinna med en rättegång och kostnadsrisken rimlig också på konsumentensidan. Det förutsätter att samtliga eller i vart fall en större del av anspråken drivs igenom på en och samma gång.

Prevention

En process kan ha en preventiv verkan både individuellt, för den enskilde svaranden, och generellt, för dem som befinner sig i samma situation som han. Den preventiva effekten är många gånger en väl så viktig följd av processen som att en individuell rättsförlust ersätts. Ibland framstår t.o.m. prevention som rättegångens huvudsakliga mål.

Behovet av handlingsdirigering genom processer - och möjligheten att processa - på konsumenträttens område behöver inte variera med storleken av den enskilde konsumentens rättsförlust. I vilken mån sanktioner bör tillgripas i preventivt syfte påverkas i hög grad av andra faktorer, som vanligheten i det rättsstridiga handlandet och förväntade framtida handlanden. Intresset koncentreras till de samlade ekonomiska värden eller olägenheter som rättskränkningarna rör, till frågan om dessa är så betydande att det krävs ingripanden för att ändra handlingsmönster eller förhindra upprepade lagöverträdelser (se vidare Lindblom i Process och exekution, Vänbok till Robert Boman, 1990, s. 253 ff.).

Vid gruppanspråk som rör individuellt små värden är därför det viktigaste i många fall att en olaglig vinst fråntas den som har handlat rättsstridigt, så att man stävjar upprepade regelbrott. Det är en mindre allvarlig brist i rättsskyddet att envar av de skadelidande orsakas rättsförluster.

Att det finns effektiva processuella medel som påverkar handlingsmönster och avskräcker från rättsstridigt handlande medverkar samtidigt till att antalet processer blir lägre. Samhället kan slippa kostnader genom att domstolarna utnyttjas i lägre grad samtidigt som de konsumentpolitiska målen främjas bättre.

Som vi har konstaterat tidigare är civilrättsliga ingripanden många gånger den enda framkomliga vägen att öka sanktionstrycket för handlanden som ger upphov till anspråk av riktigt små värden (något

hundratal kronor och därunder). De flesta konsumenter processar emellertid inte för att få ut en liten ersättning eller slippa en mindre olägenhet. För att nå en preventionsverkan måste man därför söka nya alternativ. En tänkbar reformåtgärd är att införa en representativ process förenad med regler om skadestånd beräknat efter den olagliga vinsten i stället för efter de individuella skadeverkningarna, om man kan förutse att det inte kommer till stånd tillräckligt många enskilda processer. Då framhävs ersättningsskyldighetens preventiva funktion, dess syfte att verka morallbildande men även avskräckande. En ytterligare möjlighet är att låta skönsmässighet och uppskattning efter skälighet få ett större inflytande på bedömningen av skadeståndets storlek.

De inprocessade medlen kan fördelas efter andra grunder än de individuella anspråkens storlek, om detta skulle kosta för mycket att utreda. Det är mindre väsentligt om någon av de skadelidande över- eller underkompenseras, eftersom alternativet för dem är att de blir helt utan ersättning. "It is better to go as far as possible towards justice, than to deny it altogether" som det uttrycktes i engelsk rättspraxis redan under 1800-talets första hälft. En annan lösning är att helt eller delvis använda ersättningen för ändamål som tillgodoser intressen knutna till gruppen som sådan.

Rättsbildning

Konsumentskyddslagstiftningen är tämligen rik på generalklausuler och andra ganska vagt utformade lagstadganden som kräver förtydliganden genom rättstillämpning. Många av frågorna har praktisk och principiell betydelse för stora grupper medborgare. Motsvarande gäller på sakområden där lagstiftning saknas, t.ex. när det gäller immateriella tjänster eller avtalsformer som hyrköp. Vidare ger privatisering av offentliga verksamheter inom barn- och åldringsvård, post- och teleområdet osv. upphov till rättsliga oklarheter som gällande lagregler inte alltid är anpassade till att reda ut.

Trots att behovet av rättsbildning genom praxis är stort på flera områden är antalet konsumenttvister som prövas i högsta instans litet. En förklaring är att alltför många konsumenter inte gör sin rätt gällande vid domstol. Dessutom är få av de konsumenter som väcker talan villiga att ta det besvär och den kostnadsrisk som ett överklagande innebär, om syftet är att i första hand få till stånd ett prejudikatavgörande, att fylla ut en rättsregel eller liknande.

En del av bristerna i detta hänseende kommer man till rätta med genom att ge bättre förutsättningar för enskilda att driva igenom gruppspråk i reparations- eller preventionssyfte. Det kan dock antas

att t.ex. en representativ talerätt för enskilda konsumenter inte är tillräcklig för att behovet av rättsbildning skall tillgodoses fullt ut. Det ekonomiska utfallet av rättegången får fortsatt stor betydelse för den enskildes vilja att processa. Däremot har organisationer och myndigheter ofta andra förutsättningar att utgå ifrån vid en vägning av intresset av ett principavgörande mot olägenheterna av en process. Tanken på myndigheters (KO) medverkan i konsumentvister har varit uppe tidigare i utredningsarbeten (se t.ex. SOU 1978:40) och har på nytt lanserats av Konsumentpolitiska kommittén (SOU 1994:14 s. 248).

Processekonomi

Rättsförhållandena i det moderna produktions- och konsumtionssamhället rör inte sällan förhållandevis stora grupper enskilda personer. Rättegångar om gruppanspråk ställer krav på handläggningsregler anpassade till de särskilda problem som följer med hanteringen av mångas talan samtidigt. Det är viktigt för parter och samhälle att undvika upprepade processer om samma eller likartade rätts- och bevisfrågor, vilket blir följderna om det saknas effektiva förfaranden för handläggning av gruppanspråk.

Rättegångsbalken saknar regler som medger en snabb, billig och enkel hantering av rättegångar som har betydelse för ett stort antal anspråkshavare. Kumulation och pilotmålsmetoden har i praktiken begränsade användningsområden. Ett någorlunda samtidigt agerande från en stor grupp konsumenter kan förlama verksamheten på en tingsrätt eller på underrätterna inom ett hovrättsområde. Knappast någon domstol har resurser att handlägga 10 000 eller 50 000 personers talan och samtidigt upprätthålla en normal löpande verksamhet.

Masshantering på det materiella planet måste mötas med massanpassade processuella system. Vid gruppanspråk kan bedömningen av tvistefrågorna många gånger väsentligen ske oberoende av individuella förhållanden. I andra fall kräver en ändamålsenlig tillämpning av materiella regler att samtliga omständigheter, hänförliga till alla berörda, beaktas i ett sammanhang. Det är i dessa situationer nödvändigt att finna en processform som medger en praktiskt hanterlig prövning grundad på ett allsidigt och alltomfattande bedömningsunderlag.

Sammanfattning

Det kan på goda grunder antas att alltför många konsumenter inte gör gällande rättsligt grundade anspråk. Det finns brister i det processuella

rättsskyddet som måste åtgärdas om processordningen skall kunna fylla sina funktioner på ett fullgott sätt. I annat fall kommer ändamålen bakom de materiella rättsreglerna inte att i tillräcklig grad slå igenom i samhällslivet. Konsumentlagstiftningen blir inte det skydd för den enskilde medborgaren som lagstiftaren har avsett.

Behovet av ett väl fungerande processuellt regelsystem kommer med all sannolikhet att öka framöver. Utbudet av varor och tjänster blir större. Handeln och annan ekonomisk verksamhet internationaliseras. Produkter blir tekniskt mer högtstående. Det statliga och kommunala engagemanget avgränsas när det gäller kontroll och tillsyn. Allt detta ställer större krav på de enskilda konsumenterna att själva eller inom ramen för sina organisationer agera för att ta till vara sin rätt.

Det är inte realistiskt att tro att alla konsumenter har förutsättningar att vidta rättsliga åtgärder i den omfattning som är nödvändig. Det måste skapas andra former för att ta till vara gruppanspråk än dem som rymms inom den traditionella processmekanismen. Hur reformåtgärderna bör utformas är i viss mån beroende av vilket syfte rättegången i det särskilda fallet har, om uppgiften är att i första hand uppnå reparation, prevention eller rättsbildning. Också samhälls- och processekonomiska konsekvenser av åtgärderna måste vägas in. Domstolarna måste stå redo att möta och hantera processer om massanspråk.

7.2 Miljörätt

Allmänt

I takt med att kunskapen har ökat om hur det ekologiska systemet är sammansatt och om betydelsen av samverkan mellan människa och natur har allt större intresse ägnats den miljöpåverkan som industrialismen, utvecklingen inom skogs- och jordbruksnäringen, de moderna kommunikationssystemen och andra samhällsförändringar har fört med sig. Kraven har ökat på lagstiftaren och andra offentliga organ att aktivt agera för att hänsynen till miljön blir i erforderlig mån tillgodosedda i det moderna produktions- och konsumtionssamhället. Knappast något annat rättsområde har under de senaste 25-30 åren haft en sådan utveckling i fråga om rättslig nyreglering som miljörätten. Denna sträcker sig numera över ett brett bälte av lagar och förordningar som reglerar allt ifrån utnyttjandet av naturresurser av riksintresse till mindre verksamheter som kan ge upphov till endast enstaka lokala miljöstörningar (se den allmänna översikten i bilaga B).

Det är ett stort antal skyddsvärda intressen av olika karaktär som påkallar uppmärksamhet och hänsynstagande inom det miljörättsliga

området. Människor ställer krav inte endast på skydd för sin omedelbara hälsa utan också på tillgång till en ren och orörd natur för friluftsliv och rekreation, att kunna ströva fritt i skog och mark, att även i stadsmiljö kunna leva utan alltför påträngande störningar i form av buller, avgaser och dylikt, att vara tillförsäkrad goda arbetsmiljöförhållanden osv. Den biologiska mångfalden bör bevaras, liksom värdefulla natur- och kulturlandskap. Hushållningen med naturresurser som vatten, skog, mineraler osv. måste ske på ett sätt som främjar ett långsiktigt utnyttjande utan alltför stora ingrepp i den naturliga miljön. Samtidigt ställs krav på en fortsatt god materiell levnadsstandard, vilket förutsätter ett fortsatt tärande på naturtillgångarna. Under senare år har därför strävan alltmer gått mot att upprätthålla en balans mellan naturen och människans utnyttjande av dess tillgångar, vilket kommit till uttryck i t.ex. den s.k. kretsloppsprincipen.

Den miljörättsliga regleringen är till stor del uppbyggd kring ett tillstånds- och anmälningsförfarande förenat med en särskild tillsynsverksamhet. Myndigheterna förutsätts bära ett tungt ansvar för att tillse att lagar och förordningar efterlevs. Lika viktig är den egenkontroll som företag, myndigheter och andra är skyldiga att fullgöra om de driver verksamhet som faller under miljölagarna. Det är inte praktiskt eller ekonomiskt möjligt - eller ens önskvärt - att det allmännas kontroll i detalj omfattar varje enskild verksamhet som innebär risk för miljöstörning. Ansvaret för miljöns värnande bör primärt åvila dem som utövar verksamhet som kan påverka människor och miljö.

Myndigheternas behov av rättsliga medel för att vidta åtgärder i syfte att komma till rätta med miljöproblem är förhållandevis väl tillgodosedda. Däremot är möjligheterna för den enskilde medborgaren och för organisationer att ingripa mot miljöstörande verksamheter mer begränsade. Allmänheten ges visserligen möjligheter att medverka vid t.ex. tillståndsprövning. Det står också var och en fritt att påkalla en myndighets uppmärksamhet på ett visst förhållande och begära att myndigheten skall agera. Den som är missbelåten med myndighetens beslut eller reaktion har emellertid inte utan vidare rätt att få ett avgörande omprövat av högre instans.

Även möjligheten för enskilda och organisationer att vända sig till allmän domstol för hjälp är inskränkt till följd av den vidsträckt beslutanderätt som tillagts myndigheterna. Detta hänger samman med frågor om fördelningen av uppgifter mellan rättskipning och förvaltning och om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol (se bilaga B).

Miljörättsliga prövningar och beslut har ofta betydelse för stora befolkningsgrupper. Verksamheter som faller under miljölagstiftningen inverkar i flera avseenden på människors levnadsförhållanden och på

miljön. Planläggning innefattar överväganden av vikt för människors boende- och arbetsmiljö, för värdet på inom planområdet belägna fastigheter och för andra ekonomiska, sociala och kulturella värden. Miljöfarliga verksamheter och andra miljöpåverkande aktiviteter ger upphov till störningar som leder till ekonomiska och ideella skadeverkningar. Immissioner kan vara såväl förorening av vatten, luft och mark som buller, strålning osv. Ibland är verkningarna direkta och rör enskilda personer på ett mer påtagligt sätt. I andra fall är verkningarna långsiktiga och angår i princip envar. Beskrivningen i bilaga B av miljörettens materiellrättsliga del innehåller ett stort antal exempel på händelser som kan ge upphov till gruppanspråk. I ett nordiskt perspektiv bör även särskilt nämnas miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige som bl.a. innebär att man vid tillåtlighetsprövning och i andra sammanhang skall beakta i vilken mån en miljöskadlig verksamhet kan verka störande för någon annan konventionsstat än verksamhetslandet. Väsentligt i det hänseendet är att enskilda i ett nordiskt grannland har samma möjligheter som svenska medborgare att föra talan i svensk domstol om förbud mot miljöstörande verksamhet eller om ersättning för miljöskada. Gruppen av berörda taleberättigade utvidgas således genom konventionen.

En talan för att främja ändamålen bakom miljöbestämmelserna kan avse yrkanden av vitt skiftande slag. De kan röra förbud, vidtagande av skyddsåtgärder, utfående av skadestånd eller annan ekonomisk ersättning, tillståndsgivning, utdömmande av straffansvar, påförande av avgifter osv. Alternativen omfattar både brottmål, tvistemål och förvaltningsförfarande samt såväl fullgörelse- och fastställelsetalan som talan om verkställighet. Prövningen kan vara antingen judiciell eller administrativ.

Att tillgodose de intressen som ligger till grund för miljörättsliga anspråk kräver tillgång till enkla, snabba, billiga och rättssäkra sanktionsmekanismer. Regelverkens uppbyggnad och inbördes samspel samt sakfrågornas ofta komplexa art gör det emellertid svårt att skapa sig en klar och entydig bild av effektiviteten hos rättstillämpningen. Flera omständigheter visar att det finns brister i rättsskyddet för gruppanspråk, både i fråga om reparation, prevention och rättsbildning. Vi har valt att se närmare på bristerna ur tre olika aspekter, nämligen vad gäller talan om förbud eller ersättning, omprövning av tillstånd och överklagande.

Talan om förbud eller ersättning

Förbudstalan

Med förbudstalan i domstol menar vi inte endast en talan i syfte att få en verksamhet att upphöra utan också en talan med yrkande om att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått skall vidtas. Prövningen kan initieras av någon som drabbas av verksamheten. För verksamheter som bedrivs med tillstånd gäller särskilda bestämmelser.

Miljörätten rör frågor av sådan art och karaktär att det allmänna naturligen bör ha det övergripande ansvaret för kontroll och tillsyn över verksamheter som påverkar människors hälsa och miljön. Varken ekonomiska resurser eller tillgången på sakkunnig personal räcker emellertid till för att stat och kommun ensamma skall kunna bevaka att regellydnaden upprätthålls. Det är viktigt att också enskilda och organisationer engageras att delta i arbetet för att nå allmänt omfattade miljöpolitiska mål. Vi vill här hänvisa till den kritik mot myndigheternas tillsynsverksamhet som framförs i Riksrevisionsverkets rapport (F 1993:7) Företags egenkontroll och myndigheters tillsyn.

Det kan i det sammanhanget starkt sättas i fråga om det är tillfyllest att enskilda och organisationer ges möjlighet att överklaga myndigheters beslut att inte vidta åtgärder. Överprövningen är viktig för att kontrollera att myndigheterna fullgör sina åtaganden men medger inte i sig att myndigheternas ansvar kan avgränsas till områden där deras insatser bäst behövs. Endast en rätt att överklaga ger inte enskilda medborgare och organisationer möjlighet att verka vid sidan av det allmänna. För detta krävs egen tillgång till effektiva sanktionsmekanismer. Bland dem framstår förbudstalan vid domstol som en av de viktigaste.

Rätten att väcka talan vid domstol har utnyttjats sparsamt under de år miljöskyddslagen varit i kraft. Orsakerna till detta står att finna i samtliga de faktorer som vi behandlat ovan (se kapitel 6). Det är dyrt och omständligt att processa. Att utreda miljöstörningars förekomst och verkningar kräver ofta kostsamma och tidsödande arbetsinsatser. På mindre orter är de som drabbas av störningar inte sällan ekonomiskt beroende av verksamheten vid störningskällan. Processuella regler och principer, t.ex. i fråga om åberopande av annans olägenhet, försvårar för domstolen att grunda sin bedömning på ett så allsidigt och alltomfattande underlag som tillåtlighetsreglerna förutsätter. Är antalet drabbade stort saknas förfaranderegler som medger en snabb, enkel och billig hantering av massanspråk.

Ett annat förhållande är att rätten för enskilda att få till stånd sanktioner är knuten till det s.k. sakägarbegreppet. Vem som är sakägare anges sällan i lagtext utan fastställs i rättstillämpningen.

Miljöskyddslagens sakägarbegrepp är vittomfattande. Uttalanden i förarbetena ger vid handen att sakägare är envar som tillfogas skada eller utsätts för olägenhet genom miljöfarlig verksamhet (se prop. 1969:28 s. 376 och 396). Sakägarbegreppets närmare innebörd och dubbla betydelse behandlas utförligt i bilaga B. Det kan här räcka med att säga att enligt vår mening bör det normalt inte krävas mer av en kalande än att han påstår sig ha tillfogats skada eller utsatts för olägenhet genom miljöfarlig verksamhet för att han skall anses behörig att vara part i en talan om förbud mot verksamheten, dvs. för att anses ha talerätt. Det bör dock anmärkas att inte vilken skada eller olägenhet som helst gör vederbörande behörig att föra talan. Enligt ett uttryckligt uttalande av departementschefen i förarbetena (prop. s. 190) grundar t.ex. intrång i allemansrätt inte talerätt. Däremot bör rent estetiska störningar kunna åberopas som talerättsgrundande. Inte heller torde det ställas upp någon geografisk begränsning av de talebehörigas skara. En annan sak är att bevissvårigheter angående orsakssamband och dylikt kan få en sådan verkan.

Dessa synpunkter gör att sakägarbegreppet enligt vår bedömning inte utgör något egentligt hinder för den som anser sig drabbad av en miljöstörning att väcka förbudstalan enligt miljöskyddslagen.

Att någon har talerätt angående en viss sak innebär normalt att han är behörig att väcka talan om saken i fråga. Det kan sägas strida mot talerättens exklusivitet att tillåta någon att åberopa annans olägenhet som stöd för att driva igenom ett förbud mot en viss verksamhet. Om det skall vidtas någon åtgärd eller inte bör den drabbade få bestämma på egen hand. Intresset av att verksamheten fortsätter väger kanske tyngre för honom än önskan att få olägenheten att upphöra. Så kan vara fallet om han eller någon honom närstående arbetar på en fabrik som släpper ut miljöfarliga ämnen. I andra fall kan den drabbade ha fått ekonomisk ersättning för att stå ut med miljöstörningen. Att någon annan väcker talan angående olägenheten kan då sägas stå i strid mot den allmänna avtalsfrihet som präglar svenskt samhälls- och rättsliv.

I annan riktning talar att miljörettsliga tillåtlighetsregler regelmässigt förutsätter att det görs en total och allsidig vägning av samtliga olägenheter mot den samlade nyttan av den prövade verksamheten. Så är också fallet i fråga om miljöskyddslagens bestämmelser. Och vid tillståndsprovning och i tillsynsändan har Koncessionsnämnden (eller annan tillståndsmyndighet) ett självständigt ansvar för att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Målet eller ärendet är indispositivt. Detta gäller emellertid inte vid en förbudstalan i fastighetsdomstol. Ett mål i vilket det förs sådan talan är dispositivt (se prop. 1969:28 s. 381). Lagstiftaren har accepterat att domstolsprovningen inte

blir lika allsidig som när samma fråga prövas i administrativ ordning (jfr departementschefens uttalande i prop. s. 282).

Att märka är vidare att en dom i ett förbudsmål får rättskraft bara mellan parterna i målet. Det kan därför hävdas att svaranden riskerar att få processa upprepade gånger angående samma effekter av miljöstörningen, om en part tillåts att återropa annans olägenheter. Häremot kan dock sägas att en ogillande dom sannolikt får en ganska betydande bevisverkan som avhåller de flesta från att processa om samma skada eller olägenhet.

Vi har noga vägt dessa synpunkter mot varandra. Som redovisas i avsnitt 6.1.4 är vår bedömning att det troligen inte är tillåtet för käranden att återropa annans olägenhet till stöd för en förbudstalan. Frågan har dock inte prövats i rättspraxis.

Med vår tolkning kan en domstol förbjuda en miljöfarlig verksamhet endast om de olägenheter som har drabbat käranden är i sig tillräckliga för ett förbud. Motsvarande gäller vid talan om skyddsåtgärder. Därigenom undergrävs väsentligt domstolstalans betydelse som ett realistiskt alternativ till tillståndsprövning på administrativ väg. Det blir inte möjligt att avlasta det allmänna en del av ansvaret för att värna om miljö- och hälsointresset när en miljöstörning drabbar mer än ett fåtal personer. Typiskt för gruppanspråk är ofta att den individuella skadan eller olägenheten är tämligen liten, i vart fall inte av sådan betydelse att den ensam försvarar en förbudstalan. Ett ingripande förutsätter därför att många agerar gemensamt. I det sammanhanget gör sig de särskilda processhämmande faktorer som behandlas i kap. 6 påmind. Konsekvensen blir att det inte går att driva igenom ett förbud eller ett krav på skyddsåtgärder utan hjälp från en tillsynsmyndighet.

Talan om ersättning

Miljölagstiftningen innehåller flera olika slag av ersättningsregler bland vilka man kan urskilja två huvudgrupper. Den ena rör rent skadeståndsrättsliga anspråk, den andra behandlar ersättning till följd av rättsenliga ingrepp från det allmännas sida.

Skadestånd

Skadeståndsanspråk i anledning av miljöpåverkan skiljer sig till art och karaktär inte från andra former av skadestånd. Kravet på orsakssamband mellan skada och handling, avgränsningen för vilka skador som är

ersättningsgilla, principerna för beräkning av skadestånd osv. är i huvudsak inte annorlunda än på andra områden av skadeståndsrätten.

Också ersättningsreglernas funktioner är desamma inom miljörätten som allmänt. Skadeståndet tjänar som kompensation för den som lidit skada samtidigt som risken att drabbas av skadeståndsskyldighet har en avskräckande effekt. I förarbetena till miljöskyddslagen uttalas t.ex. (NJA II 1969 s. 233): "Emellertid äger här otvivelaktigt även ersättningsreglerna sin stora betydelse i det att en företagare måste ta möjligheten av ersättningsanspråk i beräkning och därför kan föränlidas att ändra eller jämka sina planer."

Det finns inom miljörätten, liksom när det gäller konsumenträttsliga anspråk, flera omständigheter som leder till att alltför många inte erhåller den kompensation som de är berättigade till. Skadeståndsanspråk görs inte gällande i den omfattning som krävs för att ersättningsreglerna skall verka avskräckande i tillräckligt hög grad. Det strikta skadeståndsansvaret, som kan sägas ge uttryck för den allmänna principen att det är förorenaren som betalar (Polluter Pays Principle), riskerar att i många fall få bara ett symbolvärde.

Orsakerna till att skadelidande förhåller sig passiva är de som vi har behandlat utförligt i tidigare avsnitt, dvs. kostnadsfrågor, ett tidsödande och omständligt förfarande samt psykologiska, sociala och andra icke-rättsliga faktorer. Miljöskador är inte sällan mer svårutredda och ställer högre krav på teknisk och medicinsk sakkunskap än skador i allmänhet. Gränsen för när ett anspråk anses värt risken av en processförlust är därför sannolikt högre än vad som normalt gäller för enskilda personers rättsanspråk. Miljöstörningarna drabbar vidare ofta stora grupper. Skadornas storlek kan variera kraftigt beroende på avstånd från störningskällan, känslighet för störningar osv. Alla skadeverkningar yttrar sig inte samtidigt. Tidsförskjutningen mellan störningen och skadans upptäckt kan uppgå till flera år, vilket försvårar utredningen av orsakssambandet. Omständigheter som dessa försvårar en effektiv hantering av massanspråk. Det bör här påpekas att miljörättsliga skadeståndskrav kan grundas inte bara på miljöskadelagen. Också händelser som faller inom tillämpningsområdet för atomansvarighetslagen, lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss, järnvägstrafiklagen, trafikskadelagen och grannelagsrätten kan ge upphov till gruppanspråk på skadestånd.

Gruppspråk inom miljörätten är inte sällan diffusa till sin karaktär. Det är svårt, i vissa fall praktiskt omöjligt, att identifiera alla skadedrabbade och att utröna exakt vilka skador de har lidit. I många fall är dessutom den enskilda skadan liten medan de totala skadeverkningarna är omfattande. Anspråken är vad vi kallar fragmentariska.

Det är vid dessa förhållanden inte realistiskt att förvänta sig att åtgärder som underlättar för en skadelidande att göra sitt anspråk gällande är tillräckliga för att ersättningsreglerna skall få den av lagstiftaren eftersträfvade effekten i samhället. Ett alternativ är att genom offentlig kontroll och tillsyn samt avgifter och liknande öka sanktionstrycket på dem som utövar miljöfarlig verksamhet. Vår bedömning är att åtgärder av det slaget sannolikt inte är nog effektiva. Vi menar att man i stället bör hålla fast vid skadeståndets civilrättsliga natur men söka nya former för hur anspråken kan drivas igenom, t.ex. genom att införa regler om representativa processer. En annan viktig reformåtgärd kan vara att införa nya och förenklade principer om beräkning och fördelning av skadestånd vid masskränkningar.

Annan ersättning

Gruppanspråk på ersättning kan också uppkomma till följd av offentliga rättsenliga ingrepp i miljövårdande syfte, såsom åtgärder som begränsar fastighetsägares markanvändning. Även i dessa fall kan gruppen vara diffust sammansatt och anspråken uppgå till individuellt små belopp. De processuella förfarandereglerna är emellertid på ett annat sätt än vid skadeståndstalan utformade med tanke på att ingreppen kan orsaka skada eller annan olägenhet för många personer. Regler om kungörelse, om ett eget utredningsansvar för prövningsmyndigheten och om ett annorlunda rättegångskostnadsansvar är exempel på lösningar som har tillkommit för att stärka de skadelidandes reella möjlighet att få kompensation. Andra särpräglade förhållanden som ibland föreligger är att ersättningsfrågan prövas endast en gång med rättsverkan gentemot alla, oavsett om de har fört talan eller inte, och att den som vill framställa krav på ersättning måste anmäla detta inom en viss tid. Processen har inslag av den typ av förfaranderegler och andra frågor som internationellt ofta sätts i samband med grupp-talan och andra former av representativ process.

Vår bedömning är att bristerna i rättsskyddet för enskilda i dessa ersättningsfall är betydligt mer begränsade än som gäller för skadeståndsanspråk. Något påtagligt reformbehov torde inte föreligga.

Omrövning av tillstånd

Alla former av tillståndsbeslut kan i princip bli föremål för omrövning. Saknas lagregler medger dock allmänna förvaltningsrättsliga principer att ändringar som är till nackdel för tillståndshavaren får göras endast under särskilda förutsättningar. För de inom miljörätten viktigaste

omprövningsförfarandena finns bestämmelser inte bara i miljöskyddslagen och vattenlagen utan även i bl.a. minerallagen, strålskyddslagen och lagen om kärnteknisk verksamhet.

Omprövning enligt vattenlagen kan komma till stånd endast för att tillgodose allmänna intressen. Den får inte leda till nya villkor som medför att ändamålet med företaget går förlorat eller att förutsättningarna för detta avsevärt rubbas. Möjligheterna till omprövning enligt miljöskyddslagen är betydligt vidare. Enligt huvudregeln får villkor ändras eller upphävas efter vad som är skäligt när tillståndet har gällt i tio år.

Det är viktigt att tillåtligheten av verksamheter och företag som utövar en negativ verkan på miljön är föremål för en fortlöpande översyn och omprövning. Tekniska landvinningar och andra vetenskapliga framsteg leder till bättre metoder för att skydda människor och miljön, men också till upptäckten av nya skadeverkningar. Miljöfarligheten av utsläpp osv. omvärderas till följd av förändringar i omgivningen. Allt detta medför att det efter en tid framstår som nödvändigt att ändra villkoren för ett tillstånd, t.ex. genom föreskrifter om ytterligare eller annorlunda försiktighetsmått. Det kan också i vissa situationer vara befogat att återkalla tillståndet och helt förbjuda verksamheten.

Tillståndsförfarandet har emellertid även till syfte att ge den som beviljas ett tillstånd en god trygghet vid verksamhetens fortsatta bedrivande. Han skall kunna förlita sig på tillståndets giltighet i sin ekonomiska planering. Beslut om investeringar och produktionsinriktning kräver en fasthet i villkoren för tillståndet. Är risken stor för nya och mer ingripande skyddsåtgärder hämmas effektiviteten och planeringsmöjligheterna i näringslivet.

Avvägningen mellan dessa intressen är en fråga för de materiella omprövningsreglerna. Det ligger utanför vårt uppdrag att bedöma behovet av eventuella ändringar i bestämmelserna. Vad vi har att pröva är om det behöver vidtas åtgärder för att ge gällande regler en större genomslagskraft.

Antalet omprövningsärenden enligt miljöskyddslagen vid Koncessionsnämnden och länsstyrelserna uppgår till i genomsnitt ett fåtal per år. Detsamma gäller omprövningsmål enligt vattenlagen. Med tanke på hur samhället och vetenskapen har utvecklats under de senaste tjugofem åren torde behovet av en förnyad tillståndsprövning vara betydligt större än som motsvaras av antalet omprövningsärenden. Omständigheter som att äldre tillstånd prövas på nytt vid nya tillståndsansökningar i anledning av produktionsförändringar och liknande är inte nog för att förklara den låga omprövningsfrekvensen.

Rätten att påkalla omprövning enligt miljöskyddslagen tillkommer Naturvårdsverket, i ärenden vid Koncessionsnämnden, och i övrigt

länsstyrelserna ex officio. I vattemål får omprövning begäras av Kammarkollegiet. Det har i olika sammanhang riktats anmärkningar mot myndigheterna för att de inte har utövat sin behörighet i tillräcklig omfattning. Vår bedömning är att kritiken till stor del varit befogad.

Naturvårdsverket har under senare år alltmer fått ägna sig åt frågor av övergripande slag och mindre åt enskilda ärenden. Den faktiska kontroll- och tillsynsverksamheten har förskjutits mot regionala och lokala organ, även om verket kvarstår som central tillsynsmyndighet. Det är inte troligt att Naturvårdsverket i framtiden kommer att ägna mer tid och resurser åt enstaka miljöfarliga verksamheter, om inte högst väsentliga allmänna intressen står på spel.

Beträffande länsstyrelsernas rätt att påkalla omprövning måste det betraktas som principiellt betänkligt att den myndighet som har meddelat tillståndet ensam (vid sidan av tillståndshavaren) har rätt att både initiera och sedan själv pröva en ändring av villkoren för tillståndet. En sådan ordning står sannolikt i strid mot övrig europeisk rättstradition, vilket är en viktig aspekt i skenet av de europeiska samarbetssträvanden som Sverige deltar i.

En viktig orsak till det låga antalet omprövningsärenden står alltså säkert att finna i de processuella behörighetsreglerna som innebär att bara Naturvårdsverket och länsstyrelsen kan initiera en prövning. Det finns goda skäl att överväga en ändring av dessa regler.

Överklagande

Flertalet lagar inom miljörätten innehåller bestämmelser om förvaltningsåtgärder som rör tillvaratagandet av allmänna och enskilda intressen. Ansvar och maktutövande är koncentrerade till myndighetsnivå. Deras beslutanderätt är normalt exklusiv, i den meningen att en enskild inte i stället kan vända sig till domstol med en fråga som myndigheten har att besluta i. Här skall dock antecknas att Fri- och rättighetskommittén i sitt slutbetänkande Domstolsprövning av förvaltningsärenden (SOU 1994:117) föreslår att det i förvaltningslagen införs regler om s.k. dröjsmålstalan som en enskild part skall kunna väcka om han anser att ett förvaltningsärende som avser myndighetsutövning mot honom onödigt uppehålls.

Under dessa förhållanden är rätten att överklaga särskilt viktig för den enskildes rättsskydd, för hans möjlighet att bevaka och ta till vara sina intressen. Men överklagande är också ett viktigt verktyg verktyget för kontroll av att myndigheterna sköter sina uppgifter att tjäna allmänna intressen på ett fullgott sätt.

Den förvaltningsrättsliga klagorätten utgår från principen att endast den som berörs av ett beslut har rätt att föra talan mot beslutet. Inom miljörätten kompletteras principen av det s.k. sakägarbegreppet. Rätt att överklaga förutsätter i princip att vederbörande är på ett mer kvalificerat sätt berörd av beslutet. Det är t.ex. inte tillräckligt för klagorätt att någon har begärt att en myndighet vidtar en viss åtgärd. Inte heller anses enskilda personer kunna föra talan till förmån för allmänna intressen, om talan uteslutande har ett sådant syfte. Ideella organisationer har en ytterst begränsad rätt att överklaga beslut som rör de intressen organisationen verkar för, utan att vara sakägare. Se vidare om överklagande i bilaga B.

Samhällsintressena värnas ofta inom ramen för en myndighets kontroll- och tillsynsverksamhet. Flera av de viktigare miljörättsliga författningarna, t.ex. miljöskyddslagen, naturvårdslagen och vattenlagen, tillerkänner bl.a. Naturvårdsverket rätt att föra talan mot en annan myndighets beslut. Ibland har också kommuner tillerkänts rätt att överklaga angående beslut som påverkar den egna miljön. Kommunen kan då sägas föra talan för kommuninvånarnas räkning. Många gånger saknas det emellertid någon som är behörig att föra talan för att tillgodose ett allmänt intresse. Riktigheten av prövningsinstansens bedömning kan då inte bli föremål för en högre instans bedömning.

Klagorättens utformning ställer inte sällan till problem för de rättstillämpande organen. De tvingas ibland lägga ned mycket arbete och tid på att pröva om klaganden är behörig att föra talan i ärenden där frågan i sak är av tämligen okomplicerad art. Uppställandet av särskilda krav för rätten att överklaga motverkar då de fördelar som allmänt anses motivera att klagorätten inskränks, nämligen att man därigenom gynnar en snabb handläggning för att spara tid och kostnader.

Allvarligare är dock att man på goda grunder kan anta att den enligt flera begränsade rätten att överklaga för enskilda och organisationer medför minskade möjligheter för lagreglerna att slå igenom i samhället.

Det har sålunda i ett antal fall riktats kritik mot att kommuner och länsstyrelser i planärenden inte i tillräcklig grad beaktar allmänna miljö- och hushållningshänsyn (se Dir. 1992:104 om översyn av plan- och bygglagen, m.m.). Anmärkningar har också riktats mot att miljöskyddslagen ger enskilda alltför begränsade möjligheter att genom överklaganden påtala en tillsynsmyndighets passivitet och mot att Naturvårdsverket alltför sällan använder sig av rätten att klaga på tillståndsbeslut. Det har också ansetts olyckligt att vissa intressegrupper, t.ex. yrkesfiskare, inte betraktas som sakägare och därmed står utan möjligheter att få ett administrativt beslut överprövat. Riksrevisionsverket har i en, ovan nämnd, rapport (F 1993:7) funnit bl.a. att myndigheternas direkta tillsyn ute på företagen är eftersatt och kan förväntas bli än mer eftersatt

framöver, att kontrollrollen är försvagad till förmån för rådgivning och att sanktionssystemen inte fungerar som det är tänkt.

Organisationer och enskilda kan många gånger tillföra ett miljöärende nödvändig utredning och viktig sakkunskap. Att ge enskilda, personligen eller genom en organisation, en vidare klagorätt möjliggör för samhället att ta till vara en kompetens och ett engagemang hos allmänheten som är en förutsättning för att nå de allmänna miljöpolitiska mål som riksdagen ställer upp. Alla måste ges tillfälle att aktivt delta i arbetet med att skydda människor och miljön från onödig skadepåverkan.

7.3 Jämställdhet i arbetslivet

Det råder en allmän enighet om att kvinnor och män skall behandlas på ett jämställt sätt i arbetslivet. Detta innefattar bl.a. att de skall ha lika lön om de utför arbeten som är att betrakta som lika eller likvärdiga. Konsensus råder också om att det är väsentligt att uppnå detta mål. Denna uppfattning är inte unik för Sverige. Tvärtom är jämställdhet i arbetslivet även internationellt en viktig angelägenhet. Lagstiftningen i Sverige har påverkats av utländska rättsuppfattningar, särskilt EG-rätten.

Trots denna allmänna uppslutning kring de ändamål och syften som ligger bakom jämställdhetslagens regler om förbud mot könsdiskriminering kan det konstateras att lagen inte har fått tillräckligt genomslag i arbetslivet. Kvinnor och män behandlas på olika sätt, utan att det kan förklaras på saklig grund. Inte minst kvarstår det fortfarande tydliga osakliga löneskillnader mellan arbetstagare av olika kön. Den senast gjorda analys som vi tagit del av visar att löneskillnaden på vissa områden kan vara upp till åtta procent (se SOU 1993:7 s. 256).

Att det förekommer diskriminering i samband med anställning och uppsägning, i lönehänseende osv. kan enligt vår bedömning inte förklaras med bristande materiell lagstiftning. Jämställdhetslagen innehåller tydliga regler om vilka förfaranden som utgör otillåten könsdiskriminering. Man kan visserligen säga att vissa regler, bl.a. den om lönediskriminering, behöver fyllas ut och konkretiseras genom rättstillämpning för att rekvisiten skall framstå klara och entydiga. Så är emellertid förhållandet på många områden. Ramlagar, generalklausuler och allmänna programförklaringar har vunnit allt större insteg i svensk lagstiftningsteknik. Metoden får antas bli än mer vanlig när Sverige träder in som medlem i EU. Vi kan inte se att tekniken i sig ger sämre förutsättningar att nå fullt genomslag för rättsreglerna i samhället. Här kan pekas på den marknadsrättsliga lagstiftningen som anses fungera i stort tillfredsställande trots att Marknadsdomstolen har ålagts en närmast rättsskapande funktion i förhållande till den skrivna materiella rätten.

Och på jämställdhetsområdet kan EG-rätten och EG-domstolens tolkning av fördrag, förordningar och direktiv nämnas som exempel på att även vaga och allmänt formulerade bestämmelser kan ges betydande genomslagskraft.

Anledningen till att det brister i jämställdheten i arbetslivet måste därför huvudsakligen sökas i andra faktorer än de materiella rättsreglernas innehåll. Tvärtom bör enligt vår mening bestämmelserna i jämställdhetslagen om förbud mot könsdiskriminering kunna tjäna som ett effektivt instrument för att komma till rätta med ojämlikheter i hur kvinnor och män behandlas i arbetslivet. Frågan är varför inte lagen tillämpas på de diskrimineringsfall som enligt tidigare utredningsresultat otvetydigt förekommer.

Antalet diskrimineringsvister i Arbetsdomstolen har hållit sig på en låg nivå. Under åren 1981 - 1993 har domstolen refererat sammanlagt 43 domar angående tillämpning av jämställdhetslagen, varav endast ett mål har avgjorts under 1992 och 1993. Den utan jämförelse vanligaste fråga som domstolen haft att pröva är diskriminering i samband med anställning. Otillåten lönediskriminering har prövats i två fall (AD 1984 nr 140 och 1991 nr 62).

När det gäller diskrimineringsvister i tingsrätterna saknar vi statistiska uppgifter om målfrekvensen. Den undersökning som Jämställdhetsutredningen presenterar i sitt betänkande Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag (SOU 1990:41) tyder dock på att antalet mål vid allmän domstol är mycket litet (se s. 172 f.).

Den svaga benägenheten att vidta rättsliga åtgärder mot otillåten könsdiskriminering, som siffrorna ovan antyder, är ingen nyhet. I det nyssnämnda betänkandet (SOU 1990:41) och i prop. 1990/91:113 s. 61 f. framhålls att det har funnits en betydande passivitet när det gäller jämställdhetsfrågor både på arbetsgivar- och arbetstagsarsidan. Jämställdhetsarbetet har inte varit en prioriterad fråga.

En omständighet som ofta förs fram som en förklaring till den svaga processviljan är att handläggningen vid domstol är påfrestande för den enskilda arbetstagaren. Den som gör en anmälan om otillåten könsdiskriminering utsätts inte sällan för trakasserier från arbetsgivaren, men också från arbetskamrater och egna fackliga företrädare. Förhållandet har uppmärksamats av bl.a. Jämställdhetsutredningen och Löneskillnadsutredningen. Sistnämnda utredning framhåller i sitt betänkande Löneskillnader och lönediskriminering (SOU 1993:7 s. 276) det angelägna i att vi beaktar dessa synpunkter i våra överväganden. Också JämO har för oss framhållit att risken för trakasserier sannolikt är en mycket viktig orsak till att främst kvinnor tar tillbaka eller inte fullföljer anmälningar om könsdiskriminering. Enligt en enkätundersökning som JämO gjort svarade 112 av 313 tillfrågade personer att deras anmälan

om könsdiskriminering har fått negativa följder för dem på arbetsplatsen eller i övrigt i deras arbete. Anmärkningsvärt är att 44 procent svarade att det varit arbetskamrater som trakasserat dem och att 25 procent uppgav att de hade trakasserats av fackliga ombud (se närmare om enkäten i SOU 1990:41 s. 181 f.).

Det understryks ofta att arbetet för att uppnå jämställdhet i arbetslivet i första hand måste bedrivas av arbetsmarknadens parter. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna har ett gemensamt ansvar för utformningen av arbetsförhållandena och för att lösa problem i fråga om löneskillnader och andra missförhållanden när det gäller kvinnors och mäns villkor i arbetslivet. Samtidigt krävs ytterligare forskning och utredning för att kartlägga de underliggande orsakerna till att villkoren är olika mellan könen, när skillnaden inte synes ha saklig grund.

Systematisk arbetsvärdering nämns inte sällan som en verksam metod för att jämföra kvinnors och mäns löner när de utför arbete som är att betrakta som likvärdiga. En brist i det sammanhanget är att parterna på arbetsmarknaden inte i nämnvärd utsträckning har lyckats komma överens om gemensamma arbetsvärderingar. Även om domstolen inte är bunden av en sådan värderingsmetod får man anta att den tillmäts betydande bevisverkan i en process om lönediskriminering.

Bäst är naturligtvis om parterna själva genom frivilliga överenskommelser kan utjämna och förhindra osakliga löneskillnader. Parterna känner bäst de omständigheter och förutsättningar som föreligger på den lokala arbetsplatsen. Vi tror emellertid att det här, liksom på de flesta andra områden i samhället, måste finnas realistiska möjligheter att tvångsvis driva igenom en lagstadgad löneutjämning för att frivilliglösningar skall komma till stånd i någon större omfattning. Erfarenheten hittills visar inte att arbetsmarknadens parter anser att jämställdhetsfrågor har särskilt hög prioritet. Man skall i det sammanhanget inte blunda för att särskilt arbetstagarorganisationerna lätt kan hamna i svåra konfliktsituationer genom att olika medlemsgrupper ställs mot varandra.

Enligt vår uppfattning kan alltså passiviteten hos arbetsmarknadens parter förklaras bl.a. av den svaga processbenägenheten bland enskilda arbetstagare. Risker för domstolsprövning saknas som ett reellt incitament för att åstadkomma frivilliga överenskommelser. Också bristen på prejudicerande avgöranden om t.ex. hur begreppet likvärdigt arbete skall tolkas menar vi kan ha stor betydelse. Det är av väsentligt värde att Arbetsdomstolen genom uttalanden om efter vilka riktlinjer och grundprinciper olika arbeten skall värderas vid en jämförelse med varandra ger arbetsmarknadens parter anvisningar att utgå ifrån när de skall förhandla om åtgärder mot lönediskriminering och annan ojämlikhet bland kvinnor och män i arbetslivet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att jämställdhetslagen innehåller regler om förbud mot könsdiskriminering som i sig framstår som tillräckligt verkningfulla för att komma till rätta med bristande jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Förbudsreglerna, och då särskilt bestämmelsen om otillåten lönediskriminering, har emellertid inte slagit igenom i arbetslivet med full kraft. En orsak till detta kan antas vara att förbuden har gett upphov till processer endast i ett fåtal fall. För att anknyta till katalogiseringen i kapitel 6 brister det i regelsystemets kompensatoriska, handlingsdirigerande och prejudice-rande funktioner. Med hänsyn till att lönediskriminering och annan otillåten könsdiskriminering kan röra stora grupper av arbetstagare på samma eller likvärdigt sätt finns det ur samhälls- och processekonomiskt hänseende anledning att undersöka andra processalternativ än individuell talan, t.ex. genom en vidareutveckling av JämO:s talerätt. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 22.

Det skall framhållas att våra överväganden inte innebär att vi tror att det är omöjligt att göra jämställdhetslagens diskrimineringsförbud mer effektiva genom ändringar i själva förbudsreglerna. Den typen av reformåtgärder har vi ansett ligga utanför vårt uppdrag. Vad vi konstaterar ovan är endast att redan gällande regler bör kunna leda till större jämställdhet i arbetslivet, om överträdelser av dem verkligen beivras. Risken för domstolsprocess är så liten att vissa förbud har fått närmast symbolvärde eller ses som besked om lagens målinriktning, inte som reella handlingsimperativ. Samtidigt skall sägas att de processuella reformförslag som vi föreslår sannolikt kan göras än mer verkningfulla om de förenas med vissa materiella ändringar. Sålunda torde sannolikt förutsättningarna för grupptalan förbättras om det blir möjligt att göra lönejämförelser mellan branscher (jfr bet. 1993/94:AU17 s. 38 f.).

Vi vill också i detta sammanhang framhålla att förhållandet mellan dels arbetsmarknadsparternas frihet att i förhandlingar bestämma om lönestruktur och löneutveckling, dels aktiva åtgärder, dels lönediskrimineringsförbudet är problematiskt i flera hänseenden. Särskilt gäller detta om man beaktar att tillämpningen av jämställdhetslagens regler måste ske i enlighet med EG:s direktiv om förbud mot lönediskriminering och EG-domstolens tolkning av detta. Enligt vår mening är det inte längre självklart att den uppfattning som arbetsmarknadens parter har om t.ex. olika arbetens likvärdighet skall styra tillämpningen av lönediskrimineringsförbudet i jämställdhetslagen.

8 Utländsk rätt

Vi redogör i detta kapitel för olika möjligheter som enskilda, organisationer och det offentliga har att föra representativ talan enligt utländska rättssystem. Också pågåenden reformarbeten som vi tagit del av redovisas.

8.1 Inledande anmärkningar

Vi har i de föregående kapitlen redovisat olika typer av rättsanspråk som är gemensamma eller likartade för en större grupp människor, hur de uppkommer och hur de är sammansatta samt vilka möjligheter och hinder det finns för att driva igenom dem. Framställningen innefattar en genomgång av diverse åtgärder som har vidtagits för att stärka den enskildes ställning när det gäller att få till stånd rättsliga sanktioner vid rättskränkningar. Inventeringen visar att det föreligger påtagliga brister i det processuella rättsskyddet för gruppanspråk.

I förevarande kapitel redogör vi för utländska erfarenheter i fråga om processuella reformer för att stärka skyddet för kollektiva, diffusa och fragmentariska anspråk. En fullständig sådan redovisning kräver att man beträffande varje land som kommer i fråga gör en motsvarande inventering som skett i kapitel 6 avseende förhållandena i Sverige. Självklart är detta varken lämpligt eller möjligt att göra inom ramen för ett utredningsuppdrag som detta. Man kan också sätta i fråga värdet av en sådan komparativ studie. De rättsliga systemen skiljer sig åt mellan länder med olika traditioner. Detta gäller inte minst i frågor som rör det processuella förfarandet, men även angående t.ex. hur allmänna intressen skall bevakas, förhållandet mellan inomprocessuella och utomprocessuella tvistlösningsalternativ osv. finns det traditionellt betingade olikheter mellan staters rättssystem.

Dessa omständigheter har föranlett oss att inte ägna särskilt mycket tid åt att studera hur man i främmande rätt försökt att lösa alla de problem som vi i föregående avsnitt har pekat på finns i Sverige och utomlands. I stället har vi koncentrerat intresset till i huvudsak ett reformalternativ, nämligen den representativa processen. En viktig anledning till det är att gruppitalan under senare år internationellt alltmer har kommit att framstå som den mest effektiva och ändamålsenliga reformåtgärden för att stärka enskilda medborgares rättsskydd, särskilt

beträffande civilrättsliga gruppanspråk. Vi kan här hänvisa till bl.a. ny lagstiftning i Canada och Australien, pågående reformarbeten och debatter i många andra länder samt uttalanden från EG-kommissionen (se nedan). Det är inte heller någon tillfällighet att våra direktiv nämner grupptalan som ett förstahandsalternativ för ett reformförslag.

Grupprättegång kan även vara ett effektivt sätt att ge enskilda personer och organisationer ökade möjligheter att verka för tillvaratagandet av allmänna intressen. Här kan emellertid andra reformåtgärder visa sig lika verkningsfulla och kanske lämpligare. "Public interest litigation" har tilldragit sig stort intresse i bl.a. Australien och Canada, vilket är ytterligare ett tecken på det aktiva arbete som bedrivs i dessa länder för att komma till rätta med bristerna i rättsskyddet för kollektiva, diffusa och fragmentariska anspråk. Men också i mer närliggande länder som Norge, Tyskland och Holland kan man skönja en utveckling mot att tillerkänna främst organisationer en tydligare roll på detta område än som traditionellt är fallet i Sverige. Vi berör detta nedan, men vill framhålla att tiden inte har medgett samma genomgång av processuella regelsystem för att hävda allmänna intressen som i fråga om grupptalan beträffande privaträttsliga anspråk.

8.2 England

Enskild grupptalan

Class actions - enskild grupptalan - anses allmänt ha uppkommit inom ramen för equitysystemet i England. Den första verkliga class action sägs med den utgångspunkten vara *Brown v. Vermuden* (1676), 1 Cas in Ch 272; 22 ER 796. Målet gällde i korthet ett antal gruvägare och gruvarbetare i Derbyshire som underlåtit att betala sina tionden till kyrkoherden. Denne stämde församlingen på bl.a. en tiondel av gruvornas blyproduktion. Församlingsborna utsåg fyra personer att representera dem i processen. Kyrkoherden vann målet. En av gruvägarna, Vermuden, gjorde efteråt gällande att han inte var bunden av domen eftersom han inte varit part i målet. Tvisten fördes upp till lordkanslern som fann att samtliga ägare och arbetare var bundna av domen trots att de inte var individuellt nämnda vid namn. För en utförligare redogörelse av rättsfallet, den historiska utvecklingen av grupptalan och rättsläget i dag i England och andra länder, se Lindblom, *Grupptalan*, med där angiven referenslitteratur.

Bakgrunden till class actioninstitutets uppkomst var främst de stelbenta kumulationsreglerna inom såväl common law- som equitysystemet. En representativ process behövdes för att undvika ohanterliga

mastodonträttegångar eller upprepat processande. Möjligheten att utveckla en sådan processform fanns hos equitydomstolarna. I detta skede tilläts grupp-talan nästan uteslutande avseende permanenta grupper med tämligen likartade förhållanden, t.ex. församlingsbor och arrendatorer. Endast talan om förbud eller påbud (injunctions) var tillåten eftersom skadeståndsfrågor föll inom ramen för common law.

Med industrialismen förändrades behovet av representativa processer. Nya samhällsgrupperingar formerades. Det för gruppmedlemmarna gemensamma knöts till investerat kapital eller annan förmögenhetsmassa, till en viss industriell verksamhet eller något annat dylikt. Marknadens och ekonomins hastiga utveckling ledde till nya associationsformer som inte hunnit erkännas av den materiella rätten. Exempel på detta är "joint stock companies" och "friendly societies". Class actions sågs då som en möjlighet att låta gruppen komma till tals rättsligt utan att samtliga medlemmar behövde delta aktivt.

På 1870-talet slogs domstolarna inom common law och equity samman. I The Supreme Court of Judicature Act 1873 infördes en särskild bestämmelse om class actions (Rule 10). För att en sådan talan skulle tillåtas krävdes att det fanns "numerous persons having the same interest in one action".

Den nu gällande regeln om class actions återfinns i Order 15, Rule 12 of the Rules of the Supreme Court, vars inledning lyder (hela bestämmelsen finns återgiven i bilaga D):

"12.(1) Where numerous persons have the same interest in any proceedings, not being such proceedings as are mentioned in Rule 13, the proceedings may be begun, and, unless the Court otherwise orders, continued by or against any one or more of them as representing all or as representing all except one or more of them."

Till en början tolkades Rule 10 (numera Rule 12) ganska extensivt av domstolarna. I målet *Duke of Bedford v. Ellis* (1901) AC 1 tilläts några få torghandlare att föra talan för samtliga försäljare som betalade ersättning till hertigen för att få sätta upp stånd på hans marknadsplats (nuvarande Covent Garden). Handlarna gjorde gällande att hertigen debiterade en oacceptabelt hög avgift. Yrkandena i målet avsåg fastställelse och förbud. Andra exempel på rättsfall där domstolen gav uttryck för en extensiv tolkning är *Temperton v. Russell* (1893) och *Taff Vale Railway Co. v Amalgamated Society of Railway Servants* (1901).

Ett årtionde in på 1900-talet skedde emellertid en omsvängning i domstolarnas syn på class actions tillåtlighet, speciellt i skadeståndsmål. Detta kom först till uttryck i rättsfallet *Markt & Co., Ltd v. Knight Steamship Co., Ltd* (1910) 2 KB 1021, AC. Målet gällde ersättningskrav

från ett antal lastägare som fått gods förstört i samband med att svarandens fartyg sänkts under det rysk-japanska kriget, misstänkt för att transportera smuggelgods. Käranden väckte talan för samtliga lastägarers räkning mot svaranden under påståendet att denne gjort sig skyldig till kontraktsbrott. Talan avvisades på den grunden att kumulativt av samtliga kärandes enskilda talan var både möjlig och önskvärd, men innehåller uttalanden som för lång tid gjorde representativ talan i skadeståndsmål praktiskt taget omöjlig. Kort innebar uttalandena, som anses vägledande än i dag, att class actions är tillåtna endast om talan grundas på samma kontrakt, det inte är aktuellt att utdöma individuella skadestånd och alla tvistiga frågor är gemensamma.

Under senare år har det skett en viss uppmjukning av de rekvisit för class actions tillåtlighet som ställs upp i Marktmålet. I fallet *Prudential Assurance Co. Ltd v. Newman Industries Ltd.* (1981) 1 Ch 229, tilläts några aktieägare att föra talan för samtliga aktieägare om fastställelse av att de var berättigade till skadestånd på grund av vårdslöshet från svarandebolagets sida i samband med förvärv av egendom från ett annat bolag. Andra mål som pekar mot en ökad användning av grupptalan i skadeståndsmål är *EMI Records Ltd. v. Riley* (1981) 2 All ER 838 och *Irish Shipping Ltd. v. Commercial Union Assurance Co.* (1990) 2 WLR 117. Det sistnämnda målet avser fullgörelsetalan om skadestånd mot 77 försäkringsgivare, flera av dem med säte utanför England.

Faktum är dock att den praxis som utvecklades efter Marktfallet har försvårat möjligheterna att föra representativ talan, annat än i undantagsfall. Institutet har därför i modern tid fört en ganska avsomnande tillvaro. Senare rättspraxis tyder dock på att ett uppvaknande kan vara på väg.

Ytterligare en förklaring till att class actions används sällan i England kan vara kravet på identifikation av gruppmedlemmarna. Är det inte på grund av gruppens beskrivning klart vilka personer som ingår i den måste medlemmarna anges med namn. Detta anses vara nödvändigt i t.ex. mål om ersättning på grund av produktskada, massolyckor, miljöskada, olaga diskriminering, fel i vara osv. Class actions torde därför vara praktiskt olämpliga i de flesta av de typsituationer där det finns behov av en representativ process i dag (jfr *Guide for use in Group Actions*, Supreme Court Procedure Committee, May 1991, s. 16 f.).

Offentlig grupptalan

Statliga myndigheter i England har av tradition möjlighet att uppträda som parter i civilprocess vid allmän domstol för att tillvarata medborgarnas intressen i vissa hänseenden. Denna befogenhet grundar sig

på det åldriga begreppet *parens patriae*. Med det avses kungens eller drottningens rätt och skyldighet att kontrollera välgörenheten och bevaka vissa omyndigas rätt. Institutet har mycket begränsad betydelse för det processuella rättsskyddet för gruppanspråk av den typ som behandlas i detta betänkande.

Nämnas bör också att det allmänna genom ett särskilt förordnande kan överlåta eller uppdra åt en enskild person att föra talan för att ta till vara allmänna intressen (s.k. *relator actions*).

Organisationstalan

Såvitt vi känner till saknas det möjlighet till organisationstalan i England.

8.3 USA

Class actions

USA är det land som normalt först kommer i åtanke vad gäller förekomsten av såväl enskild som offentlig grupp-talan. Som framgår längre fram är det dock Canada och i viss mån Australien som lett rättsutvecklingen de senaste åren.

Det är emellertid rättsordningen i USA som gett class action-institutet dess moderna tappning. Regler om class actions återfinns både i den delstatliga och i den federala lagstiftningen. Här kommer endast den senare att behandlas. Om den typen av class actions stadgas i Rule 23, Federal rules of civil procedure, vars lydelse senast ändrades 1966 (lagtexten återfinns i sin helhet i bilaga D).

Rule 23 ger möjlighet att föra class actions både som fullgörelse- och som fastställsetalan. För att talan skall få föras krävs, förutom det grundläggande kravet att federal domstol över huvud taget är behörig, att vissa förutsättningar är uppfyllda. Dessa - "de sju provostenarna" - är:

1. Det skall finnas en klass som är möjlig att urskilja och avgränsa. Domstolen skall vid behov kunna identifiera klassens medlemmar någorlunda enkelt, dock inte nödvändigtvis på så sätt att samtliga medlemmar skall kunna namnges utan genom att det ska vara möjligt att avgöra om en viss angiven person tillhör gruppen eller inte.
2. Käranden skall vara medlem i klassen. Det krävs att den som vill föra talan för gruppens räkning har ett eget intresse i saken.

3. Klassen skall vara så stor att kumulation av medlemmarnas anspråk framstår som ett ohanterligt - "impracticable" - alternativ (*numerosity*.) Det brukar sägas att en klass om fler än 40 personer är tillräckligt stor medan en klass som har färre än 20 medlemmar nog är för liten.

4. Det skall finnas rätts- eller sakfrågor som är gemensamma för klassen (*commonality*). Här skall endast sägas att kravets närmare innebörd i såväl kvalitets- som kvantitetshänseende synes oklart.

5. Den representerande partens yrkanden och invändningar - "claims or defences" - skall vara typiska för klassen (*typicality*). Det har satts i fråga om kravet har någon självständig betydelse vid sidan av allmänna talerättskrav och vad som följer av de övriga särskilda krav som ställs upp.

6. Den representerande parten skall på ett fullgott sätt - "fairly and adequately" - ta till vara klassens intressen (*adequacy of representation*). Prövningen kan avse både frågor som har med den enskilda partens och ombudets personliga egenskaper att göra och hur parten i praktiken fört sin talan. Brister det i rekvisitet kan domen angripas av gruppmedlem genom "collateral attack", dvs. invändning om att domen inte äger rättskraft mot tredje man.

7. Det sista kravet är att karendens talan skall kunna passas in under någon av de tre class action-kategorier som upptas i Rule 23 (b). Enligt dessa är en class action möjlig om

"(1) the prosecution of separate actions by or against individual members of the class would create a risk of

(A) inconsistent or varying adjudications with respect to individual members of the class which would establish incompatible standards of conduct for the party opposing the class, or

(B) adjudications with respect to individual members of the class which would as a practical matter be dispositive of the interests of the other members not parties to the adjudications or substantially impair or impede their ability to protect their interests; or

(2) the party opposing the class had acted or refused to act on grounds generally applicable to the class, thereby making appropriate final injunctive relief or corresponding declaratory relief with respect to the class as a whole; or

(3) the court finds that the questions of law or fact common to the members of the class predominate over any questions affecting only individual members, and that a class action is superior to other available methods for the fair and efficient adjudication of the controversy. The matters pertinent to the findings include: (A) the interest of members of the class in individually controlling the prosecution or defense of separate actions; (B) the extent and nature of any litigation concerning the controversy already commenced by or against members of the class; (C)

the desirability or undesirability of concentrating the litigation of the claims in the particular forum; (D) the difficulties likely to be encountered in the management of a class action."

I kategori (b) (1) (A)-fallen synes det oftast bli fråga om "defendant class actions", d.v.s. gruppintresset återfinns på svarandesidan. Som exempel kan nämnas att en patenthavare väcker talan mot någon av flera som hävdar att patentet är ogiltigt. Kategori (b) (1) (B) rör fall då en rättegång av eller mot en gruppmedlem i praktiken kommer att påverka de övrigas rätt, som t.ex. då en aktieägare för talan om utdelning från bolaget.

Kategori (b) (2) class actions avser enligt ordalydelsen förbuds- och fastställsetalan men kan även innefatta skadeståndsyrkande. Typexempel på class actions enligt denna kategori är mål angående diskriminering eller miljö rätt.

Class actions enligt kategori (b) (3) kan avse både fastställelse- och fullgörelsetalan och gäller i allmänhet yrkanden om skadestånd. Som två viktiga grupper av talan kan nämnas konsumenttvister och antitrustmål.

Förfarandet vid class actions avviker i viss mån från vad som allmänt gäller i tvistemålsprocessen. Domaren har en mer aktiv roll och officialprövning förekommer i större utsträckning, t.ex. vid förlikning och återkallelse. Vidare innehåller Rule 23 särskilda regler om bl.a. "notice", "opt-out" och rättskraft. Med "notice" menas att gruppens medlemmar skall underrättas om rättegången, antingen genom personlig delgivning eller med användande av ett kungörelseförfarande. Notice förekommer vid alla slags class actions men är obligatorisk endast vid talan enligt kategori (b) (3) och vid förlikning. "Opt-out" är tillåten endast vid kategori (b) (3) class actions och innebär att den som så önskar kan meddela domstolen att han vill stå utanför klassen och därigenom undgå att träffas av domens rättskraft. Därmed är också sagt att en dom i ett class actionmål är bindande för och mot samtliga medlemmar i klassen.

Det kan nämnas att det 1978 lades fram ett omfattande förslag - "Bill 1978" - avsett att ersätta alla class actions rörande skadestånd enligt Rule 23 (b) (3) med två olika förfarande, dels en "civil public action" och dels en "civil class compensatory action". Den förstnämnda typen var tänkt för fall där de individuella anspråken är många men små, medan den andra typen förutsätter att klassen skall bestå av minst 40 personer och att varje individuellt anspråk uppgår till minst 300 dollar.

Inom miljö rätten är den enskildes processuella rättsskydd utformat på ett speciellt sätt. Genom the Clean Air Act 1970 introducerades principen att envar har rätt att väcka talan om förbud mot den som bedriver miljöfarlig verksamhet eller mot en myndighet för passivitet.

Talerätten är numera utformad på detta sätt inom praktiskt taget hela miljörättens område, här kan nämnas the Clean Water Act och the Resource Conservation and Recovery Act. Rätten att föra talan är normalt subsidiär i förhållande till ett rättsligt agerande från myndigheternas sida, dvs. administrativa åtgärder har företräde framför enskilda domstolstalan.

De allra flesta enskilda miljörättsliga processer har väckts enligt the Clean Water Act. Det är främst miljöorganisationer som agerat som kärande. I motsats till hur det annars normalt är i USA har vinnande part rätt till full ersättning av motparten för rättegångskostnader. Detta har bl.a. fått till följd att the Natural Resources Defense Council, som är det organ som har processat mest, har ett självfinansierat program för ingripanden enligt the Clean Water Act.

Antalet processer som enskilda och organisationer inlett enligt the Clean Water Act har inte varit anmärkningsvärt högt. Under en sjuårsperiod i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet inleddes det totalt ca. 400 sådana rättegångar, vilket med amerikanska mått är en tämligen blygsam siffra. Under samma period beviljades 90 000 tillstånd till utsläpp enligt the Clean Water Act. En stor del av de tvister som går till domstol förlikas, i de flesta fall genom att svaranden avsätter medel till en miljöfond.

Offentlig grupptalan

Statliga myndigheter eller andra representanter för det allmänna har möjlighet att föra talan vid domstol i vissa frågor av allmänt intresse. Talerätten har sitt ursprung i de befogenheter, *parens patriae*, som tillkom kungen i det feodala England. Institutet utvecklades i USA till att omfatta även delstaters rätt att uppträda som part i tvister rörande invånarnas "general health, safety and welfare", i de fall de enskilda invånarna saknade rätt att själva väcka talan med hänsyn till att anspråken inte kunde anses vara tillräckligt individuella, s.k. "quasi-sovereign rights". Befogenheten har därefter ytterligare vidgats, bl.a. genom att det i vissa delstater (t.ex. New York och Louisiana) införts möjlighet till statlig grupptalan i konsumentmål. *Parens patriae*-institutet kan sägas ha övergått till att bli en "public action" i motsats till den enskilda "class action".

Av särskilt intresse är den möjlighet till statlig skadeståndstalan på antitrustområdet som 1976 infördes genom Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Act, vars inledande bestämmelse lyder:

"(a) (1) Any attorney general of a State may bring a civil action in the name of such State, as parens patriae on behalf of natural persons residing in such State, in any district court of the United States having jurisdiction of the defendant, to secure monetary relief as provided in this section for injury sustained by such natural persons to their property by reason of any violation of Sections 1 to 7 of this title. The court shall exclude from the amount of monetary relief awarded in such action any amount of monetary relief (A) which duplicates amounts which have been awarded for the same injury, or (B) which is properly allocable to (i) natural persons who have excluded their claims pursuant to subsection (b) (2) of this section, and (ii) any business entity.

(2) The court shall award the State as monetary relief threefold the total damage sustained as described in paragraph (1) of this subsection, and the cost of suit, including a reasonable attorney's fee."

Staten behöver inte själv ha lidit någon skada för att få representera klassen. Gruppmedlemmarna skall underrättas om rättegången och har rätt att begära att få uteslutas från gruppen. De som inte begär uteslutning omfattas av domens rättskraft. Reglerna tillåter även förenklade former för beräkning och fördelning av skadestånd. Dessutom avviker rättegångskostnadsregeln från vad som annars normalt gäller i USA, att vardera parten skall stå sin kostnad.

Organisationstalan

Även organisationer har i USA tämligen goda processuella möjligheter, framför allt inom miljö- och konsumenträtten och i fråga om "civil rights". I många fall har regler om organisationers talerätt utvecklats i praxis, dock att endast förbudstalan synes vara tillåten. I allmänhet krävs för grupptalan att organisationen påstår att antingen den själv eller någon av dess medlemmar har lidit skada i något hänseende.

Särskilt om skadeståndsmål

Som framgått ovan kan skadeståndskrav göras gällande genom class actions enligt Rule 23 b (2) eller b (3). Särskilt i den sistnämnda målkategorin kan det vara förenat med avsevärda problem att beräkna och fördela skadestånd till samtliga gruppmedlemmar. Det är inte ovanligt i USA att någon processar för hundratusen, eller ibland flera miljoner, människors räkning. De problem som kan uppkomma har man sökt lösa enligt tre olika metoder.

Den första modellen är att domstolen förelägger medlemmarna att redan i processens inledande skede inkomma med besked om den exakta storleken på sitt anspråk. Grupptalan kommer därmed i praktiken att mer bygga på opt-in än opt-out som medlemsgrundande alternativ. Metoden har därför fått ganska stor kritik och synes inte användas särskilt ofta.

Ett annat alternativ är att domstolen först avgör frågan om skadeståndsskyldighet i sig. Fullgörelseyrkandena prövas därefter i särskilda s.k. minitrials med de enskilda gruppmedlemmarna som parter. Inte heller detta alternativ tillgodoser helt behovet att genom en gruppprättegång uppnå kompensation för gruppmedlemmarna utan deras eget deltagande i processen.

För att möta detta behov har det som en tredje form utvecklats nya tekniker för beräkning av skadestånd. Sålunda bestäms ibland ersättningen till varje gruppmedlem schablonartat, med bortseende från att vissa medlemmar gynnas och andra missgynnas. I andra fall inriktar man beräkningen på den olagliga vinst som svaranden gjort i stället för på den enskilda skada som uppkommit, se t.ex. *Samuel v. University of Pittsburgh* (1976) 538 F. 2d 991.

Ofta resulterar dessa nya beräkningssätt i att svaranden åläggs att betala en klumpsumma att fördelas mellan gruppmedlemmarna enligt förfaranden som går under beteckningarna cy-prés och fluid recovery. Fördelningen kan då ske på så sätt att svaranden sänker priset på sina varor under en viss tid eller avstår från att höja en taxa (s.k. price-mechanism). Ibland fonderas i stället medlen och används för direkt utdelning till gruppmedlemmarna eller på något annat sätt som kan antas komma gruppens intresse till godo. Utan att gå närmare in på frågan kan här nämnas rättsfallet *Daar v. Yellow Cab Co. of California* (1967) 67 Cal. 2d 695.

Målet gällde återkrav på grund av överdebitering vid taxiresor. Taxibolagets obehöriga vinst beräknades till den för höga framkörningsavgift som bolaget felaktigt debiterat alla sina kunder under ett visst antal år. Genom förlikning, som stadfästes av domstolen, bestämdes skadeståndsskyldigheten till 1 400 000 USD, varav 450 000 åtgick till ombudsarvode. Resterande belopp skulle bolaget utge genom att sänka priset under så lång tid att den obehöriga vinsten successivt återfördes till passagerarkollektivet.

8.4 Canada

Enskild grupptalan

I Canada är läget i fråga om class actions i de flesta provinser vars rättssystem har common law bakgrund ungefär detsamma som i England. Sålunda lyder t.ex. lagregeln i Manitoba:

"Where there are numerous persons having the same interest, one or more may sue or be sued or may be authorized by the Court to defend or defend on behalf of, or for the benefit of, all."

Liknande class actionbestämmelser finns i provinserna Saskatchewan, Newfoundland, British Columbia och Nova Scotia. Också på det federala planet är class actions reglerade på ungefär samma sätt som i England.

Annorlunda förhåller det sig i de två största och från svensk synpunkt mest intressanta provinserna, Quebec och Ontario. Deras interna rättssystem innehåller ett utvecklat system för class actions som i flera avseenden ger en mer enhetlig reglering än t.ex. Rule 23 i USA.

Quebec

I Quebec, vars rättsordning har fransk civil lawbakgrund, har det sedan i januari 1979 varit möjligt att föra class actions (les recours collectifs). Bestämmelser om detta finns i Livre IX av Code de procédure civile (lagtexten är intagen i dess helhet i bilaga D).

För att en class action skall få inledas krävs att domstolen (la Cour supérieure) auktoriserar talan som en class action. Så kan ske under förutsättning att följande fyra rekvisit är uppfyllda:

- a) les recours des membres soulèvent des questions de droit ou de fait identiques, similaires ou connexes;
- b) les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées;
- c) la composition du groupe rend difficile ou peu pratique l'application des articles 59 ou 67; et que
- d) le membre auquel il entend attribuer le statut de représentant est en mesure d'assurer une représentation adéquate des membres.

Gruppmedlemmarna skall underrättas om rättegången och har möjlighet att träda ur gruppen inom en viss tid som domstolen bestämmer. Vidare skyddas gruppmedlemmarna av restriktioner i fråga om gruppföreträ-

darens möjligheter att göra eftergifter, medgivanden och erkännanden. Gruppföreträdaren kan inte heller utan rättens godkännande träffa förlikning eller återkalla talan. Han kan dessutom bytas ut mot någon annan mer lämplig person. Varje gruppmedlem har rätt att intervensera i rättegången och att överklaga rättens avgöranden, i den mån grupp-företrädaren inte fullföljer talan. Domen har rättskraft i förhållande till samtliga medlemmar som inte har trätt ur gruppen i rätt tid.

Ett avgörande som innefattar ekonomisk gottgörelse till gruppmedlemmar måste innehålla besked om gottgörelsen skall lämnas kollektivt (genom en klumpsumma till gruppen) eller individuellt till varje gruppmedlem. Detta framgår av artikel 1028.

Den kollektiva ersättningsformen har hittills kommit mest till användning. För dessa fall regleras betalningsfrågan i artiklarna 1031 - 1036. Här kan nämnas att domstolen kan förordna om annan "reparatory measure" än direkt utbetalning av pengar, t.ex. genom kreditering vid framtida debitering av abonnemangsavgifter. Vidare kan domstolen förordna att överskott, dvs. medel som ingen medlem gör anspråk på att få ut, skall användas på ett sätt som i största möjliga mån tillfredsställer medlemmarnas intressen. Fall förekommer dock där överskott som härrör från transporträttsliga anspråk tillfallit en cancerfond.

Fram till och med 1992 hade det gjorts 280 ansökningar om auktorisation för class actions. Av dessa hade 75 bifallits, 89 ogillats, 35 förlikts utom rätta och 40 återkallats. I 41 fall hade domstolen inte tagit ställning till ansökan före årsskiftet 1992/93. Av de 75 mål där class actions tillåtits hade vid utgången av 1992 käromålet bifallits i 13 fall, talan ogillats eller återkallats i 8 mål och parterna träffat förlikning i 8 tvister. I övriga mål synes handläggningen ännu ha pågått vid den aktuella tiden.

Som exempel på olika typer av class actions i Quebec kan nämnas följande fall.

Comite d'environnement de La Baie Inc. v Societe d'electrolyse et de chimie Alcan Ltee. Målet gäller ersättningsanspråk för 2 400 invånare i La Baie som utsatts för miljöstörande verksamhet genom svarandebolagets utsläpp av bauxit, aluminium och andra ämnen. Yrkandet i målet avser kollektiv ersättning med 21 miljoner CAD, varav 25 000 CAD för varje fastighetsägare och 5 000 CAD för varje hyresgäst. Auktorisation att driva en class action har beviljats. Målet i sak är ännu inte avgjort.

Curateur public v. Syndicat national des employes de l'Hopital Saint-Ferdinand. Här väcktes talan för 703 patienter om skadestånd på grund av bristande omsorg till följd av en olaglig strejkåtgärd från fackföreningens sida. Käromålet bifölls och kollektiv ersättning utdömdes med 1 135 750 CAD.

Tremaine v A.H.Robins Canada. Käranden väckte talan till förmån för samtliga kvinnor i Quebec som lidit skada till följd av användning av the Dalkon Shield I.U.D. (ett preventivmedel). Efter överklagande beviljades auktorisation. Parterna träffade senare förlikning om ersättning till alla skadelidande.

Comartin v. Bordet. Målet gällde krav på ersättning från 95 resenärer till Acapulco, som vid framkomsten inte erhöll rum på det förbokade hotellet. Domstolen godkände talan som en class action. Tvisten slutade med att resenärerna fick dela på nästan 50 000 CAD.

Den som vill föra en class action kan erhålla ekonomiskt stöd från Fonds d'aide aux recours collectifs. I prövningen av om stöd skall ges har fonden bl.a. att bedöma sannolikheten för att en class action kommer att auktoriseras och för att kärandens talan kommer att bifallas. Fonden fungerar härigenom som ett filter för att sovra bort ogrundade eller i övrigt obefogade class actions. Beviljas ekonomisk hjälp betalar fonden i princip samtliga kostnader för att driva målet. Fonden ersätter också motpartens kostnad, om han vinner målet och gruppföreträdaren saknar förmåga att infria sin betalningsskyldighet. Enligt uppgift från företrädare från fonden finansieras knappt 70 procent av samtliga class actions genom fondmedel.

Under 1992 betalade fonden ut ersättning i class actionären med drygt 450 000 CAD. Fondens totala kostnader uppgick till knappt 830 000 CAD. Staten lämnade bidrag till fonden med 705 200 CAD. Fonden har också rätt att erhålla en viss procentuell andel såväl av individuell ersättning till gruppmedlemmarna som av överskott som uppstår vid kollektiv ersättning. Tanken är att fondens självfinansieringsgrad skall öka i takt med att fler mål, vari tillstånd getts till käranden att föra en class action, skall avgöras av domstolen.

Ontario

Den 1 januari 1993 trädde en ny lag om class actions i kraft i Ontario, the Class Proceedings Act (se bilaga D). Fram till dess reglerades class actions på samma sätt som i t.ex. Manitoba och Saskatchewan. Institutet användes sällan. I november 1976 fick därför the Ontario Law Reform Commission i uppdrag från the Attorney General i Ontario att utreda möjligheterna att införa nya regler om class actions. Kommissionen presenterade 1982 en rapport om class actions (vanligen kallad the Ontario Report). Sju år senare, 1989, tillsattes en särskild kommission (the Attorney General's Advisory Committee on Class Action Reform)

som i februari 1990 presenterade ett lagförslag, grundat på the Ontario Report. I den särskilda kommissionen ingick företrädare för både näringsliv, myndigheter och advokat kåren. Kommissionens förslag var enhälligt.

Class actions i Ontario kan drivas både på käre- och svarandesidan. Käre- och svarandesidan kan komma till stånd på initiativ från antingen käre- eller svaranden. En class action kräver, på samma sätt som i Quebec, att vederbörande erhåller domstolens godkännande. För detta krävs att vissa rekvisit är uppfyllda. Dessa är att det finns "a cause of action", att gruppen är identifierbar, att det finns "common issues", att class action är det bästa processalternativet för att avgöra de gemensamma frågorna och att grupp-företrädaren kan företräda gruppen på ett adekvat sätt, att han inte har något intresse som strider mot andra gruppmedlemmars och att han presenterar en plan för handläggningen av målet. Det är inget hinder mot class actions att domstolens prövning av saken kräver ställningstagande till individuella frågor, att käromålet innefattar yrkanden om olika rättsföljder eller att gruppmedlemmarnas antal och identiteter inte är kända.

För att skydda gruppmedlemmarna finns speciella bestämmelser om rätt för varje medlem att inom viss tid träda ur gruppen, att intervensera i rättegången och att överklaga rättens avgörande. Den som inte träder ur gruppen omfattas av domens rättskraft. Lagen innehåller vidare regler om underrättelse till medlemmarna, om rättens processledande roll samt förbud för grupp-företrädaren att utan rättens tillstånd återkalla talan eller förlikas. Domstolen ges dessutom möjlighet till en friare bevisprövning, t.ex. genom att använda s.k. statistical evidence.

Skadestånd och annan ekonomisk ersättning kan dömas ut antingen individuellt till varje gruppmedlem eller kollektivt för fördelning mellan gruppmedlemmarna genom ett särskilt förfarande. Domstolen kan när den dömer ut kollektiv ersättning besluta att medlemmarna skall erhålla del därav på genomsnittlig eller proportionell basis. Överskott som uppstår genom att hela det utdömda beloppet inte kan fördelas bland gruppmedlemmarna får användas på det sätt domstolen bestämmer. Kravet är att användningsättet "may reasonably be expected to benefit class members" och att medlemmen kommer ett rimligt antal gruppmedlemmar, som annars inte skulle erhålla kompensation, till godo. Det gör inget om överskottet används så att det gynnar även personer som inte är gruppmedlemmar eller så att vissa gruppmedlemmar överkompenseras. Beslutar inte domstolen om hur det skall förfaras med överblivna medel skall beloppet återgå till svaranden.

Gruppmedlemmarna svarar inte för rättegångskostnader som upp-kommer i grupprättegången. Lagen innehåller dessutom regler om s.k.

riskavtal (contingency fees), dvs. att ombudets arvode görs beroende av utgången i målet. Sådana avtal är annars förbjudna i canadensisk rätt.

Det har redan ansökts om tillstånd om att få driva class actions i ett dussintal ärenden. Vi känner till två fall där domstolen tillåtit grupptalan.

Ett av målen är Bendall v. McGhan Medical Corp. and Dow Corning Corp Canada Inc. I detta fall har två kärande väckt talan mot två svarande för "all persons who have had silicone gel breast implants placed in their bodies, whose implants were manufactured, developed, designed, fabricated, sold, distributed or otherwise placed into the stream of commerce by the named Defendants." Produkten har tillverkats och sålts i Canada sedan 1960-talet. Antalet gruppledmedlemmar uppskattades av domstolen till mellan 40 000 och 50 000.

Det andra rättsfallet är Peppiatt et al. v. R.J. Nicol et al. I detta mål har Peppiatt och två medparter tillåtit att föra talan för samtliga personer som före den 31 december 1990 förvärvat lika medlemskap i the Eagle Creek Golf Club. Gruppen ansågs tillräckligt identifierbar, trots att varken medlemmarnas exakta antal eller identiteter var kända. Talan gäller påstått kontraktsbrott från svarandena i samband med bildandet av golfklubben.

Förutom dessa mål kan nämnas att det har ansökts om tillstånd att inleda class actions angående bl.a. återbetalning av ränta till alla kunder hos ett visst kreditkortsföretag, avtalsbrott i samband med förvärv av "condominium units" och miljöstörning som drabbar hyresgästerna i ett bestämt område.

Samtidigt med the Class Proceedings Act infördes en särskild lag om finansiering av class actions genom medel från the Class Proceedings Fund. Ekonomisk hjälp från fonden kan fås efter beslut av the Class Proceedings Committee. Vid prövning av en ansökan får kommittén beakta bl.a. "the merits of the plaintiff's case", dvs. i praktiken vilka utsikter käranden har att vinna målet. Eftersom stöd från fonden i många fall är en väsentlig förutsättning för en class action tjänar fonden som filter för att sovra bort obefogade eller på annat sätt oönskade processer. Beviljas ekonomiskt bistånd omfattar detta kärandens egna kostnader utom för ombudsarvode samt, om talan misslyckas, eventuell ersättningskyldighet gentemot motparten. Är grupptalan framgångsrik har fonden rätt att ur de inprocessade medlen återfå vad som betalats ut till grupp företrädaren. Fonden har dessutom rätt att kräva 10 procent av vad som kommit gruppen till godo genom rättegången. Avsikten med detta är att fonden på sikt skall bli självfinansierad.

Inom miljörätten pågår f.n. en procedur om införande av en ny lagstiftning, med inslag som påminner en del om class actionsystemet. Den nya lagen (the Environmental Bill of Rights, 1993) presenterades

den 31 maj 1993 för en s.k. First Reading. Den innehåller bl.a. en rätt för alla personer bosatta i Ontario att föra talan vid domstol i anledning av en miljöstörning som drabbar en "public resource". Med det sistnämnda avses bl.a. luft, allmänt vatten, obrukad allmän jord, allmän mark som används för rekreation, naturvård m.m. samt djur- och växtliv. Talerätten är subsidiär på så sätt att vederbörande först måste söka få en myndighet att vidta åtgärder mot den miljöstörande verksamheten. Väcks enskild talan skall rättegången kungöras allmänheten och vissa offentliga myndighetspersoner. Rättens avgörande får rättskraft i förhållande till samtliga tidigare, nuvarande och framtida invånare i Ontario som om de varit parter i målet.

Offentlig gruppptalan

På samma sätt som i England och USA har representanter för det allmänna av tradition möjlighet att föra talan inom ramen för "parens patriae-institutet" och beträffande "quasi-sovereign rights". På vissa rättsområden finns dessutom uttryckliga lagregler om rätt för statliga myndigheter att företräda grupper av enskilda medborgare. Ett sådant område är arbetsrätten. Frågor om jämställdhet i arbetslivet regleras bl.a. i Canadian Labour Code och Canadian Human Rights Act som båda innehåller föreskrifter om att kvinnor och män skall ha lika lön för lika eller likartat arbete. Tillsynen över Canadian Human Rights Act handhas av Canadian Human Rights Commission. Ärenden får tas upp av kommissionen på egen hand eller efter anmälan från en enskild eller en grupp.

Organisationstalan

När det gäller organisationers rätt att föra gruppptalan kan nämnas att class actionreglerna i Quebec är tillämpliga även då en ideell förening vill föra gruppens talan. I övrigt synes organisationstalan, i den mån taleformen alls förekommer, vara begränsad till speciella, snävt avgränsade rättsområden, t.ex. könsdiskriminering i arbetslivet.

8.5 Australien

Enskild grupptalan

Förhållandena i de flesta australiensiska delstater är snarlika dem i England. Däremot finns det en lag från 1991 om class actions i federala domstolar.

De *delstatliga reglerna* om representative actions är i stort likalydande, grundade på följande exempel:

"Where numerous persons have the same interest in any proceeding the proceeding may be commenced, and, unless the Court otherwise orders, continued, by or against any one or more of them as representing all or as representing all except one or more of them."

Gruppmedlemmarnas anspråk skall vila på samma grund. Skadeståndstalan anses nära nog utesluten. Alla gruppmedlemmar träffas av domens rättskraft. Krav på "notice" eller möjlighet till "opt-out" saknas. Käranden tycks kunna återkalla talan eller träffa förlikning helt efter eget gottfinnande. Rättegångskostnadsregeln är i princip densamma som i England och Sverige, d.v.s. tappande part står för kostnaderna.

I delstaten Victoria finns sedan 1986 en bestämmelse som kompletterar den ovan återgivna och som utökar möjligheten att föra enskild grupptalan. Regeln tillåter grupptalan om bl.a. gruppen består av minst tre personer, gruppmedlemmarna medgett att talan förs för deras räkning och yrkandet i målet avser samma typ av rättsföljd för samtliga medlemmar. Däremot krävs inte att anspråken vilar på samma grund. Inte heller är grupptalan utesluten enbart av den anledningen att talan rör skadestånd som måste beräknas individuellt.

Också i delstaten South Australia har det införts särskilda regler om class actions som gör det möjligt att föra sådan talan i skadeståndsmål i betydligt större utsträckning än enligt "normalregeln". Gruppen måste bestå av minst sju personer, som dock inte behöver ha samtyckt till att bli representerade. Grupptalan kräver särskilt tillstånd från domstolen.

På det *federala planet* infördes som nämnts 1991 en ny lag om class actions, the Federal Court of Australia Amendment Act 1991 (se bilaga D). Lagen skiljer sig från de canadensiska motsvarigheterna bl.a. på så sätt att talan inte föregås av ett särskilt certifikationsförfarande. I praktiken torde detta dock inte ha särskilt stor betydelse. Också den australiensiska lagen ställer nämligen upp särskilda rekvisit som processföresättningar. En sådan är att det skall finnas en identifierbar grupp om minst sju personer som har anspråk som grundas på samma, likartade eller besläktade omständigheter. Det krävs inte att gruppmed-

lemmarnas namn eller exakta antal är kända. Andra förutsättningar är att kostnaderna för en class action inte överstiger dem för individuella processer, att grupptalan är ett effektivt och verkningfullt processalternativ och att gruppföreträdaren kan ta till vara gruppmedlemmarnas intressen på ett adekvat sätt.

Föreskrifter till skydd för gruppmedlemmarna innefattar bl.a. tillfälle att träda ur gruppen inom en viss av domstolen bestämd tid, rätt att intervensera i rättegången och möjlighet att få gruppföreträdaren utbytt om han inte agerar i enlighet med samtliga medlemmars intressen.

Rätten kan döma ut skadestånd eller annan ersättning utan att specificera något belopp i förhållande till individuella gruppmedlemmar. Dock skall det i domen anges på vilket sätt ersättningen skall fördelas bland gruppmedlemmarna. Domstolen kan i det sammanhanget besluta att ersättningen skall fonderas på särskilt sätt. Överblivna medel skall återbetalas till svaranden. Att använda överskottet på ett annat sätt skulle kräva grundlagsändring.

När det gäller könsdiskriminering finns särskilda regler om class actions i the Sex Discrimination Act 1984. Tillsynen av lagen handhas av bl.a. the Human Rights Commission. Har en överträdelse av lagens diskrimineringsförbud skett mot en hel grupp kan anmälan till kommissionen göras för gruppen av någon av dess medlemmar. Förfarandet inför kommissionen liknar i stort en rättegång vid domstol. Rekvisiten för class action är i stort utformade på samma sätt som i the Federal Court of Australia Amendment Act 1991. Gruppmedlemmarna skall underrättas om rättegången, de har rätt att träda ur rättegången och gruppföreträdaren kan bytas ut om han missköter sitt uppdrag.

Talan enligt the Sex Discrimination Act kan avse skadestånd till gruppmedlemmarna. Det synes dock inte vara möjligt för kommissionen att döma ut kollektiv ersättning och fondera medlen. Kommissionens avgöranden har rättskraft för och mot samtliga gruppmedlemmar.

Nämnas kan också att enskilda personer kan väcka talan om förbud enligt the Trade Practises Act 1974 (se vidare under nästa rubrik).

De problem som sammanhänger med att talerätten för att hävda allmänna intressen ofta är begränsad till offentliga organ har varit föremål för utredning i Australien. The Australian Law Reform Commission presenterade 1985 en rapport i vilken man föreslår att vem som helst skall ha rätt att föra talan för att ta till vara allmänna intressen (public interest litigation) såvida det inte visas att talan förs i chikanöst eller annat illojalt syfte. Förslaget övervägs f.n. av lagstiftaren.

Offentlig grupptalan

I Australien, liksom i England, Canada och USA, har myndigheternas möjligheter att agera för sina medborgares räkning sina rötter i det uråldriga parens patriaeinstitutet. På i vart fall ett område har möjligheterna för det allmänna att handla utökats till en i egentlig mening offentlig grupptalan. Det gäller rätten för the Trade Practises Commission att föra talan för enskildas räkning om skadestånd enligt the Trade Practises Act 1974. Sådan talan kan dock väckas endast om det först i annan ordning har konstaterats att ersättningsskyldighet i sig föreligger och varje gruppmedlem medgett att kommissionen för hans talan. Ersättningen skall beräknas individuellt för varje skadelidande. Kommissionen har också rätt att föra talan om förbud mot t.ex. otillbörlig marknadsföring.

Organisationstalan

Organisationers talerätt har inte fått samma utbredning i Australien som enskildas rätt att föra class actions. Vi känner endast till två former av organisationstalan.

Det ena fallet är förbudstalan enligt the Trade Practises Act. Lagen innehåller visserligen inga särskilda bestämmelser om organisationers talerätt. En sådan behörighet anses emellertid följa av att förbudstalan för väckas av the Minister, the Trade Practises Commission or "any other person". Något krav på att organisationen skall ha visst ändamål, vara berörd eller dylikt ställs inte upp.

Den andra formen av organisationstalan finns reglerad i the Sex Discrimination Act 1984. Talan i anledning av otillåten könsdiskriminering skall prövas av the Human Rights Commission. Anmälan till kommissionen kan göras bl.a. av en facklig organisation, avseende en eller flera medlemmar eller en grupp medlemmar. Som anges ovan under rubriken enskild grupptalan gäller för sådan talan i allt väsentligt samma processförutsättningar och skyddsregler för gruppmedlemmarna som vid grupptalan enligt the Federal Court of Australia Amendment Act 1991.

8.6 Norden

Enskild grupptalan

Inte i något nordiskt land finns det möjlighet att föra enskild grupptalan angående privaträttsliga anspråk. På initiativ av ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor inom Nordiska ministerrådet anordnades år 1990 ett seminarium om grupptalan i konsumentmål (se NEK-rapport 1990:7). Frågan om lagstiftning rörande grupptalan var senare samma år uppe till behandling vid Nordiska rådet som rekommenderade Nordiska ministerrådet att utreda möjligheterna att införa gemensam nordisk lagstiftning rörande grupptalan i konsumentmål. Ministerrådet uttalade i anledning av rekommendationen följande (se Nordiska ministerrådets verksamhetsberättelse 1991 s. 72):

"Ett nordiskt möte hölls i Stockholm den 20 november 1990. Vid mötet utreddes frågan om möjligheten till gemensam nordisk lagstiftning om grupptalan. I Finland utreder man vid justitieministeriet preliminärt på vilka områden en grupptalan kan komma i fråga. I Sverige tillsattes våren 1991 en utredning som skall överväga möjligheterna av att införa regler om grupptalan vid svenska domstolar. De nordiska länderna har kommit överens om att när den svenska utredningen är färdig tas saken upp till ny diskussion."

Därefter har det i Finland i juni 1992 tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att i propositionsform bereda ett förslag till rättegångsförfarande avseende grupptalan i främst mål som i civilprocessuell ordning handläggs vid allmänna domstolar. Arbetsgruppen planerar att lägga fram sitt betänkande kring årsskiftet 1994/95.

Nämnas bör vidare att i Danmark kan enskild konsument väcka talan om förbud enligt marknadsförings- och avtalsvillkorslagarna, om han har ett rättsligt intresse i saken. Samma princip gäller i Norge.

Offentlig grupptalan

Möjligheten för myndigheter och andra offentliga organ att föra talan för enskilda människors räkning är mycket begränsad i nordisk rätt. Det offentligas agerande är i allt väsentligt koncentrerat till att bevaka och ta till vara allmänna intressen, inte medborgarnas privaträttsliga anspråk.

Sålunda har det allmänna ett stort ansvar när det gäller att driva igenom förbud och andra sanktioner enligt det marknadsrättsliga regelsystemet. Intresset är här inriktat på att skydda konsumenter och

näringsidkare som kollektiv, inte som individer. På motsvarande sätt förhåller det sig inom miljörätten om talan rör värnandet om växt- och djurliv eller andra icke individualiserbara miljöintressen.

Nämnas bör att i Finland kan KO bistå enskilda konsumenter "vid skötseln av enskilt ärende", om det är av vikt med hänsyn till lagtillämpningen och konsumenternas allmänna intresse eller om näringsidkaren inte iakttar konsumentklagonämndens beslut. KO fungerar som konsumentens ombud. Det är alltså inte fråga om en representativ taleform (se vidare Jyrki Tala, Den finska KO:s möjligheter att bistå konsumenter vid skötseln av enskilda ärenden, NEK-rapport 1990:7 s. 99 f.).

Vidare föreligger det i Danmark ett lagförslag om att låta Forbrugerombudsmanden (FO) föra talan för enskilda konsumenter angående krav på ersättning enligt marknadsföringsloven. Förslaget innehåller en föreskrift om att "dersom en flerhed af forbrugere i forbindelse med overtraedelse af bestemmelserne i denne lov har ensartede krav på erstatning, kan Forbrugerombudsmanden på begaering indtale kravene under et." Det är oklart om tanken är att FO skall föra talan som part eller som ombud för konsumenterna (se vidare Lovforslag nr. L 50, 1992-93).

Organisationstalan

Både i Danmark, Finland, Island och Norge har organisationer rätt att i olika stor utsträckning föra talan om annat än sina egna privata rättsförhållanden. Dock saknas regler som gör organisationer behöriga att föra talan för enskilda personer om rätt till skadestånd eller annan ersättning. Organisationstalan utgör i allt väsentligt ett komplement eller alternativ till andra former för att ta till vara kollektiva och diffusa intressen.

På marknadsrättens område har konsument-, näringsidkar- och löntagarorganisationer i stort sett samma behörighet att föra talan om förbud som i Sverige. I Danmark har organisationerna talerätt på lika villkor med FO. I Norge och Finland är talerätten subsidiär.

Inom miljörätten skiljer sig förhållandena mer åt. Här synes rätten att processa vara störst i Norge. Miljöorganisationer har där genom rättspraxis getts behörighet att föra talan utan anknytning till organisationsmedlemmarnas eventuella talerätt (inbegripet klagorätt). Det enda krav som torde ställas upp är att saken faller inom föreningens ändamålsintresse. Som exempel på rättsfall kan nämnas Altamålet (NRt. 1980 s. 569) och Saugbruksforeningsmålet (NRt. 1992 s. 1618). I det

senare målet uppträdde en svensk miljöorganisation som en av kändena.

I den danska miljöskyddslagen utpekas vissa organisationer, bl.a. Greenpeace, som behöriga att överklaga administrativa miljöbeslut. Det är mer oklart om organisationerna kan föra talan vid allmän domstol, på samma sätt som i Norge. Svaret beror på hur domstolen tolkar kravet på att kändena skall ha ett rättsligt intresse i saken. Vi känner dock inte till något fall där organisationer har tillåtits att föra talan avseende enbart allmänna intressen.

Huvudregeln i Finland är att talerätt och besvärshänsyn tillkommer endast den vars intressen är direkt berörda. Ideella föreningar anses därför i allmänhet sakna behörighet att föra talan i mål och ärenden som inte rör något eget privat rättsförhållande.

Islands processordning tillåter organisationer att föra fastställsetalan om medlemmarnas rättsförhållanden om de intressen som talan angår faller inom organisationens ändamålsbestämmelser.

8.7 EU

EG-rätten innehåller till allra största del materiella bestämmelser, om man bortser från regler om förfarandet vid EG-domstolen och EG:s övriga egna institutioner. Det innebär inte att EG-rätten är ointressant eller saknar betydelse för de processuella regelsystemen i medlemsländerna. Vi har tidigare framhållit att den i viss mån annorlunda syn på domstolarnas ställning som präglar både kontinental-europeisk och anglosaxisk rättstradition påverkar den grundläggande synen på hur rättsskyddet för enskilda och allmänna intressen bör utformas också i vårt land. Dessutom saknar EG:s rättsakter och andra dokument inte helt processuella bestämmelser. Särskilt på konsumenträttens område finns rådsdirektiv som innehåller föreskrifter om att organisationer skall eller bör ges möjlighet att föra talan vid domstol för att tillvarata allmänna konsumentintressen, se t.ex. EG-direktivet om oskäliga villkor i konsumentavtal (93/13/EEG).

Av särskilt intresse för vårt utredningsarbete är de uttalanden som kommissionen gjort om behovet av att öka konsumenternas tillgång till rättsskydd. Kommissionen har sålunda antagit två konsumentpolitiska treårsprogram, det första för perioden 1990-1992 och det andra, som antogs i juli 1993, för åren 1993-1995. I båda programmen framhålls vikten av att konsumenterna har tillgång till domstolsprövning och kommissionen nämner särskilt i det sammanhanget grupptalan som ett nytt medel på konsumentpolitikens område. Som kommissionen framhåller i en särskild grönbok (Access of consumers to justice and the

settlement of consumer disputes in the single market) tillhör class actions dock inte de traditionella processformerna inom flertalet av medlemsländerna.

EG-kommissionen uppdrog i februari 1990 åt en expertgrupp att utforska möjligheterna att harmonisera medlemsländernas processordningar. Gruppen presenterade i december 1993 sin rapport i vilken det bl.a. sägs att "class actions in all Member States would be a particularly valuable instrument" (Approximation of Judiciary Law in the European Union, Marcel Storme editor, s. 52).

I den nyssnämnda grönboken behandlas tämligen utförligt olika alternativ för att stärka skyddet av allmänna intressen. Kommissionen framhåller där vikten av organisationstalan, särskilt i förbudsmål.

8.8 Frankrike

I Frankrike har "ministère public" en med parens patriaeinstitutet besläktad befogenhet att föra talan vid domstol. Han synes dock inte kunna representera enskilda medborgare i civilrättsliga tvister.

Enligt lag nr. 88-14 har konsumentorganisationer möjlighet att föra talan i civil- och brottmål rörande förbud och ogiltighet. Vidare kan sådana organisationer enligt lag nr. 92-60 processa för enskilda konsumenters räkning om skadestånd i fall då flera konsumenter lidit samma eller likartad skada och skadevällaren är en och samma person. Talerätt tillkommer dock endast organisationer som är officiellt erkända och som bedriver landsomfattande verksamhet. Bara de konsumenter som samtycker till organisationstalan blir gruppmedlemmar. Organisationerna får inte upplysa om möjligheten att föra grupp-talan genom meddelande i TV och radio eller genom brev, cirkulär eller dylikt. Den enda informationsvägen som står öppen synes därför vara annonsering i tidning.

Även i miljösmål har organisationer rätt att väcka talan, om än i mer begränsad omfattning än i konsumentmål. Ett annat exempel på organisationstalan är lag nr 89-421 som stadgar om långtgående rättigheter för organisationer "de defense des investisseurs en valeurs mobilières ou en produits financiers".

8.9 Tyskland

Tysk rätt innehåller flera möjligheter för organisationer att föra talan, särskilt inom den del av konsumenträtten som i vårt land hänförs till

marknadsrätten. Både konkurrenslagen och avtalsvillkorslagen ger näringsidkar- och konsumentorganisationer rätt att föra förbudstalan. Enligt avtalsvillkorslagen krävs för talerätt att konsumentorganisationen har minst 75 medlemmar eller är en sammanslutning av konsumentföreningar. Talerätten har inte utnyttjats särskilt ofta. Detta anses sammanhänka bl.a. med att förlorande part bär ett fullt ansvar för rättegångskostnader, dock att ersättningsskyldigheten kan begränsas till högst 500 000 DM.

På arbetsrättens område har fackföreningar, arbetsråd och andra representanter för arbetstagarna viss rätt att inleda eller delta i processer som rör för arbetstagarna gemensamma frågor. Staten har dessutom rätt att för vissa kategorier av arbetstagare, t.ex. hemmaarbetande, föra talan om lönejustering.

Ibland går den federala lagstiftningen längre än den federala rättsordningen när det gäller att medge enskilda och organisationer talerätt. Så kan i Bayern envar medborgare genom domstolstalan angripa lagar som strider mot grundläggande medborgerliga rättigheter. Talerätten har använts bl.a. för att upphäva lagar som begränsat människors tillträde till strandområden. Vidare har i Berlin, Bremen, Hamburg och Hessen registrerade miljöorganisationer behörighet att föra talan mot administrativa beslut.

Slutligen kan nämnas att registrerade föreningar har en för hela Tyskland generell behörighet att föra talan vid allmän domstol för att tillvarata sina medlemmars intressen, t.ex. kan ett advokatsamfund föra talan om förbud för den som inte är medlem i samfundet att bedriva advokatverksamhet.

8.10 Övrigt

Det finns i ett stort antal länders rättssystem regler som ger offentliga myndigheter och organisationer rätt att föra talan för att bevaka allmänna intressen. Detta är speciellt påtagligt inom konsument- och miljörätten. De flesta av EU:s medlemsländer (Belgien, Spanien, Holland, Grekland, Portugal m.fl.) tillåter konsumentorganisationer att föra talan om marknadsrättsliga förbud. I flera av länderna (bl.a. Holland och Italien) kan miljöorganisationer överklaga administrativa beslut i miljöfrågor.

Det finns dessutom ett påtagligt intresse runt om i världen för grupptalan - särskilt class actions - som ett instrument att förbättra medborgarnas "access to courts" och "access to justice". Frågan om grupptalan har också tagits upp i en särskild arbetsgrupp inom Europarådet.

9 Slutsatser

I detta kapitel sammanfattar vi bristerna i det processuella rättskyddet för gruppanspråk och dess orsaker. Vi anger också riktlinjer för vidare överväganden om lämpliga reformåtgärder. I det sammanhanget konstaterar vi som en utgångspunkt att det bör införas regler om representativ process i svensk rätt.

9.1 En summering

Vi har ovan försökt visa hur skyddet för rättsligt grundade anspråk är uppbyggt i svensk rätt och i vilken mån det processuella regelsystemet är anpassat för att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt klara av hanteringen av gruppanspråk. Genomgången har berört för hela rättsordningen fundamentala frågor som processordningens - särskilt civilprocessens - funktioner, medborgarnas faktiska tillgång på rättskipning, skillnaden mellan enskilda och allmänna intressen samt i vilken mån enskilda bör ha rätt och plikt att agera när rättsligt skyddade intressen trätts för när.

Undersökningen har lett till slutsatsen att det med stor sannolikhet finns ett betydande antal rättsligt grundade anspråk som inte görs gällande vid domstol eller på annat sätt. Inte minst är så fallet i fråga om gruppanspråk av individuellt litet ekonomiskt värde (s.k. fragmentariska anspråk). Föreställningen om den individualistiska tvåpartstvisten som är utgångspunkt för i princip samtliga sanktionsmekanismer inom civilrätten passar dåligt för de former av masskränkningar som är följden av det moderna samhällets inslag av massproduktion, massdistribution, massinformation och masskonsumtion.

Också då rättskränkningar drabbar många utan att ge upphov till individuella privaträttsliga anspråk och i fall när det är svårt att identifiera de drabbade (s.k. kollektiva och diffusa anspråk) klarar de traditionellt utformade sanktionssystemen dåligt av att hantera rättstvisterna. Det saknas rättsinstanser med procedurregler anpassade till genomdrivandet av anspråk som härflyter ur nutida allmänt erkända principer som allas rätt till en god miljö och icke-hälsovådliga livsmedel eller skyddet för mänskliga fri- och rättigheter.

Bristerna inskränker sig inte till att medborgare och det allmänna vid enstaka tillfällen lider en rättsförlust. Att masskränkningar lämnas opåtalade i alltför stor utsträckning medför att processordningen inte

heller fyller sina övriga funktioner: handlingsdirigering, prejudikatbildning, rättsskapande osv.

Det är svårt att bedöma vilka följder bristen på ett effektivt rättsskydd har för samhället i stort. Utländska undersökningar visar att de samlade förlusterna kan uppgå till betydande belopp. Inget talar för att förhållandena skulle vara väsentligt annorlunda i Sverige. Man bör inte heller se bort från den allmänna uppluckring av rättskänslan och allmänt demoraliserande effekt som lätt blir konsekvensen av att lagstridigheter tillåts ske fortlöpande utan ingripande. Bristen på av reella sanktioner ses som ett uttryck för samhällsinstitutionernas oförmåga att styra, påverka och kontrollera handlingsmönstren. Medborgarna blir immuna mot det offentligas maktutövning och sätter, i ytterlighetsfallet, i fråga lämpligheten hos det rådande styrelseskicket.

Det finns fyra huvudsakliga faktorer som förklarar varför rättsligt skyddade intressen inte blir tillgodosedda i tillräckligt stor omfattning. Den första orsaken är att det alltför ofta föreligger en disproportion mellan ett anspråks ekonomiska värde för den enskilde och de kostnadsrisker som följer med ett rättsligt agerande. En annan anledning är att anspråkshavaren på grund av psykologiska, sociala eller andra icke-rättsliga förhållanden inte känner till rättskränkningen eller saknar mod, kraft och vilja att hävda sin rätt. Som ett tredje hinder finns det processuella regler och principer som endast undantagsvis tillåter någon att utan uppdrag processa för att tillgodose annat än sin egen personliga rätt. Slutligen talar mycket för att den ansvarsbörda som exklusivt eller primärt lagts på myndigheterna är för stor i förhållande till det allmännas resurser i fråga om ekonomi och sakkunnig personal.

Blickar man framåt i tiden finns det inte mycket som talar för att bristerna i rättsskyddet kommer att minska i storlek utan att det vidtas särskilda åtgärder. Tvärtom kan man på goda grunder förutse ökade krav på tillgång till effektiva mekanismer för att möta de särskilda sanktionsproblem som följer med masshantering och internationalisering av handel med varor, tjänster och andra nyttigheter, teknologiska och andra vetenskapliga framsteg, en avgränsning av offentlig kontroll och tillsyn osv.

Slutsatsen av vår genomgång är alltså att det föreligger ett påtagligt behov av åtgärder för att stärka det processuella rättsskyddet för gruppanspråk. Vi föreslår i det sammanhanget inga ändringar i materiellrättsliga regler.

9.2 Utgångspunkter för reformförslag

Granskningen av det processuella rättsskyddet har gett vid handen att bristerna i funktionshänseende är i stort desamma på samtliga rättsområden som vi har sett närmare på. Visserligen varierar luckorna i rättsskyddet mellan rättsområdena och inom varje sektor men skillnaderna är inte så markanta att man bör överväga särskilda åtgärder för varje område. Tvärtom talar övervägande skäl för att man bör söka generella lösningar.

En annan fråga är inom vilka sanktionsmekanismer som reformeringen bör ske. Som vi har konstaterat är inte bara domstolarna utan också utomprocessuella instanser av stor betydelse för genomdrivandet av ändamålen bakom de materiella rättsreglerna. I vissa fall spelar t.o.m. de "alternativa organen" större roll för den enskildes rättsskydd än de allmänna domstolarna. Vi har emellertid framhållit att prövningsförfaranden som bygger på frivillighet är ett fullgott alternativ bara om det finns realistisk tillgång till tvångsvis sanktionering på annat sätt.

Det sistnämnda talar för att det är inom domstolsväsendet som åtgärder bör vidtas. Ett ännu starkare skäl för det är att domstolen är det organ som ensamt har bästa förutsättningar att i tillräcklig mån fullgöra samtliga de funktioner som genomdrivandet av gruppanspråk fyller. Ingen utomprocessuell instans kan på samma sätt som domstolen förena kravet på kompensation för den enskilde med behovet av handlingsdirigering, prejudikatbildning, rättsskapande osv.

De senare funktionerna tillgodoser behov som har sin grund i ett samhälleligt intresse av att påverka och ändra människors beteenden. Den enskilde konsumenten, hyresgästen, arbetstagaren m.fl. är sällan beredda att processa för att avskräcka andra från ett visst handlande, för att skapa klarhet i en vag och mångtydig lagregel eller för att få en rättslig bedömning av en oreglerad rättsfråga. Man kan därför hävda att brister i uppfyllelsen av dessa funktioner bör botas med mer direkta insatser från samhället än en reformerad processform.

Som framgår av kapitel 6 menar vi emellertid att domstolsprocesser många gånger är ett väl så effektivt styrinstrument som myndighetsingripanden, regleringar och annan offentlig kontroll och tillsyn. Processen som styrmedel kan sägas vara en form av självsanering eller egenåtgärder inom den sektor där rättskränkningarna sker. Möjligheten att gå till domstol kan då också tjäna som komplement och utfyllnad till administrativa myndighetsåtgärder. Att vidta reformer inom domstolsväsendet stärker dessutom domstolarnas allmänna ställning som en viktig del i samhällsapparaten, vilket svarar väl mot det ofta framförda behovet av att närma det svenska rättssystemet till den kontinental-europeiska rättstraditionen.

Det är viktigt att framhålla att redan möjligheten att processa - den reella tillgången till effektiva sanktionsapparater - har en preventiv verkan. Nya eller omdanade processformer behöver därför inte leda till en betydande ökning av antalet processer. Processordningens handlingsdirigerande uppgift är att avhålla från rättskränkningar och därmed minska förekomsten av processer. Den optimala effekten är nådd när det helt saknas behov av att processa eftersom alla handlar i överensstämmelse med givna lagregler. Detta är dock naturligtvis inget realistiskt mål.

Man måste räkna med att åtgärder som underlättar för enskilda att gå till domstol för med sig ett antal processer som annars inte hade kommit till stånd. I vart fall initialt kommer det att finnas ett större behov av rättsliga åtgärder för att ge enskilda kompensation, uppnå handlingsdirigering, prejudikatbildning osv. Det tar en viss tid innan de preventiva effekterna av ett starkare sanktionstryck ger resultat i form av en ökad regelefterlevnad och ett totalt sett lägre antal rättstvister vid domstol. De merkostnader som därigenom uppstår för domstolsväsendet kan neutraliseras genom att man gör förfarandet i de mål om gruppspråk som kommer till stånd redan i dag snabbare, enklare och billigare.

De processuella möjligheterna för enskilda att driva igenom anspråk kan stärkas på olika sätt. Med utgångspunkt från de brister som uppmärksammas i kapitel 6 kan följande alternativ nämnas: en sänkning av talerättströskeln, annorlunda kostnadsregler, ett ökat utredningsansvar för domstolen, ett snabbare handlägningsförfarande, ett slopande av sakägarrekvisitet och ändrade rättskraftsregler. Dessa åtgärder skulle på olika sätt göra det lättare att ta till vara både enskilda medborgares och det allmännas rättsliga intressen.

För att tappa igen luckorna i rättskyddet krävs att samtliga eller i vart fall flertalet människor med samma eller likartade anspråk gör sin rätt gällande. Med det skall inte förstås att det är nödvändigt att i princip alla rättskränkningar i samhället påtalas. Det som åsyftas är att det i flera situationer inte går att uppnå en önskad påverkan av ett handlingsmönster om inte en större del av rättsförlusterna ersätts. Först då framstår sanktionstrycket som tillräckligt avskräckande. Att underlätta de ekonomiska förutsättningarna för var och en att gå till domstol är då inte alltid en tillräcklig åtgärd. Ibland beror passiviteten på andra rättsliga och icke-rättsliga faktorer. Och i det fall flertalet drabbade väcker talan är det inte praktiskt möjligt för domstolen att hantera massprocesser. Ett samtidigt agerande från 10 000 skadelidande skulle förlama verksamheten vid en tingsrätt.

Det är alltså inom ramen för den nuvarande rättegångsformen inte möjligt att förena behovet av massagerande med kraven på ett snabbt, billigt och enkelt förfarande. De åtgärdsalternativ som nämnts ovan är

inte i sig några verkningsfulla botemedel. På samma sätt som skett i flera andra rättssystem bör det också i svensk rätt införas regler om representativ process vid allmän domstol. Vi tar i nästa avsnitt ställning till i vilken form detta bör ske.

Motsvarande behov av reformåtgärder föreligger vid förbudstalan enligt miljöskyddslagen och vid ersättningstalan enligt miljöskadelagen vid fastighetsdomstol. Vi behandlar dessa frågor i del V. I samma del presenterar vi reformförslag i syfte att öka genomslagskraften i arbetslivet hos förbudsreglerna om otillåten könsdiskriminering i jämställdhetslagen.

Som vi har redovisat tidigare menar vi att man bör överväga att ändra talerätten vid Marknadsdomstolen så att enskilda konsumenter och näringsidkare ges bättre möjligheter att själva föra talan. Med hänsyn till de tidsramar som gäller för utredningen har vi dock nödgats avstå från att lägga fram ett detaljerat reformförslag i denna del.

Enligt direktiven skall vi även överväga hur man kan förbättra det processuella rättsskyddet för den typen av gruppintressen som närmast kan beskrivas som rättigheter och anspråk som är gemensamma för alla medborgare eller för stora grupper inom befolkningen. Genomgången av sanktionssystemen ovan har visat att det finns ett behov av reformer också på detta område. Arbetet med att utforma förslag till förbättringar av det processuella rättsskyddet för traditionella civilrättsliga anspråk har emellertid krävt så omfattande överväganden att vi inte har hunnit med att närmare pröva på vilket sätt man lämpligast kan stärka skyddet för sådana allmänt formulerade rättigheter som rätten till en god miljö, bra livsmedelsprodukter, skydd mot kränkningar av mänskliga fri- och rättigheter osv. Vi presenterar dock i kapitel 25 vissa synpunkter som det kan finnas anledning att beakta vid framtida överväganden om reformåtgärder för att stärka det processuella rättsskyddet för gruppspråk. De frågor vi tar upp rör talan angående allmänna intressen inom miljörätten och på diskrimineringsområdet. Vi behandlar där även frågan om förenklade principer för beräkning och fördelning av skadestånd samt frågan om grupp-talan i brottmål.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
 2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
 3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
 4. Vapenlagen och EG. Ju.
 5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
 6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
 7. EU, EES och miljön. M.
 8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
 9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
 10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
 11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
 12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertutpsatser. UD.
 13. JIK-metoden, m.m. Fi.
 14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
 15. På väg. K.
 16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
 17. Års- och concemredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
 18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
 19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
 20. Reformerat pensionssystem. S.
 21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
 22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
 23. Förvalta bostäder. Ju.
 24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
 25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
 26. Att förebygga alkoholproblem. S.
 27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
 28. Kvinnor och alkohol. S.
 29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
 30. Vallagen. Ju.
 31. Vissa mervärdskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
 32. Mycket Under Samma Tak. C.
 33. Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
 34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
 35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
 36. Miljö och fysisk planering. M.
 37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
 38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
 39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
 40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
 41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
 42. Staten och trossamfunden. C.
 43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
 44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
 45. Grunden för livslångt lärande. U.
 46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
 47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
 48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
 49. Utrikessekretessen. Ju.
 50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
 51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
 52. Teaterns roller. Ku.
 53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
 54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
 55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
 56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
 57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
 58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
 59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
 59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
 60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
 61. Pantbankernas kreditgivning. N.
 62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
 63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
 64. Med raps i tankarna? M.
 65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
 66. Finansierad tjänster för förändring. Fi.
 67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
 68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
70. Inomkommunal utjämning. Fi.
71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. S.
73. Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
74. Punktskatterna och EG. Fi.
75. Patientskadelag. C.
76. Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. M.
77. Tillvarons trösklar. C.
78. Citytunneln i Malmö. K.
79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
80. Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.
83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. A.
84. Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. U.
85. Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. Fi.
86. Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. S.
87. Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Fi.
88. Mervärdesskatten och EG. Fi.
89. Tullagstiftningen och EG. Fi.
90. Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. M.
91. Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. K.
92. Miljözoner för trafik i tätorter. K.
93. Levande skärgårdar. Jo.
94. Dagspressen i 1990-talets medielandskap. Ku.
95. En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. S.
96. Följdragstiftning till miljöbalken. M.
97. Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. M.
98. Beskattning av förmåner. Fi.
99. Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. Ju.
100. Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. Fi.
101. Hög ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. U.
102. Analys och utvärdering av bistånd. UD.
103. Studiemedelsfinansierad polisutbildning. Ju.
104. PVC - en plan för att undvika miljöpåverkan. M.
105. Ny lagstiftning om radio och TV. Ku.
106. Sjöarbets tid. K.
107. Säkrare finansiering av framtida kärnavfalls-kostnader. M.
108. Säkrare finansiering av framtida kärnavfalls-kostnader – Underlagsrapporter. M.
109. Tåget kommer. K.
110. Omsorg och konkurrens. S.
111. Bilars miljöklassning och EG. M.
112. Konsumenterna och livsmedelskvaliteten.
En studie av konsumentupplevelser. Jo.
113. Växande råvaror. M.
114. Avfallsfri framtid. M.
115. Sjukvårdsreformer i andra länder. S.
116. Skyldighet att lagra olja och kol. N.
117. Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Ju.
118. Informationsteknologin-Vingar åt människans förmåga. SB.
119. Livsmedelspolitik för konsumenterna. – Reformen som kom av sig. Jo.
120. Finansiell leasing av lös egendom. Ju.
121. Bosparande. Fi.
122. Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning, principiella synpunkter och förslag. Ju.
123. Miljöombudsman. M.
124. Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns. Ju.
125. Samordnad insamling av miljödata. K.
126. Husläkarreformens första halvår. S.
127. Kronan Spiran Äpplet. En ny universitetsstruktur i södra Stockholmsområdet. U.
128. Lokal Agenda 21 – en vägledning. M.
129. Företagares arbetslöshetsersättning. A.
130. Försäkring under krigsförhållanden. Fi.
131. Skyddet vid den inre gränsen. Ju.
132. Landstingens ansvar för kliniskt forsknings- och utvecklingsarbete. S.
133. Miljöpolitikens principer. M.
134. Överprövning av beslut i plan- och byggärenden. M.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

135. The Key to Europe – a comparative analysis of entry and asylum policies in Western countries. Ku.
 136. Statliga myndigheters avtal. Fi.
 137. Internationella adoptionsfrågor. 1993 års Haagkonvention m.m. S.
 138. Rapport från Klimatdelegationen 1994. M.
 139. Ny socialtjänstlag. S.
 140. Gemensamt genomförande. Hur kan Sverige samarbeta med andra länder för att uppfylla åtaganden enligt klimatkonventionen. M.
 141. Arbetsrättsliga utredningar. Bakgrundsmaterial utarbetat av sekretariatet vid 1992 års arbetsrättskommitté. A.
 142. Vägtullar i Stockholmsregionen. K.
 143. Ekonomiadministrationen vid Linköpings universitet. U.
 144. Utjämnning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting. Fi.
 145. Ågarkoncentration i dagspress och radio/TV – fem promemorior och diskussionsinlägg. Ku.
 146. Massmedieforskning för bransch och samhälle. Ku.
 147. Former för statlig verksamhet. Fi.
 148. Förtidspension – en arbetsmarknadspolitisk ventil? S.
 149. Säkerhetskydd. Ju.
 150. Produktsäkerhet i offentlig verksamhet. C.
 151. Grupprättegång. Del A-C. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]
Informationsteknologin
-Vingar åt människans förmåga. [118]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer – integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]
Domaren i Sverige inför framtiden
– utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete.
Del A + B. [99]
Studiemedelsfinansierad polisutbildning. [103]
Domstolsprövning av förvaltningsärenden. [117]
Finansiell leasing av lös egendom. [120]
Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning,
principiella synpunkter och förslag. [122]
Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns. [124]
Skyddet vid den inre gränsen. [131]
Säkerhetsskydd. [149]
Gruppåtgång. Del A-C. [151]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]
Analys och utvärdering av bistånd. [102]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten – reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. [72]
Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. [86]
En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. [95]
Omsorg och konkurrens. [110]
Sjukvårdsreformer i andra länder. [115]
Husläkarreformens första halvår. [126]
Landstingens ansvar för kliniskt forsknings- och utvecklingsarbete. [132]
Internationella adoptionsfrågor. 1993 års Haagkonvention m.m. [137]
Ny socialtjänstlag. [139]
Förtidspension – en arbetsmarknadspolitisk ventil? [148]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]
Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. [91]
Miljözoner för trafik i tätorter. [92]
Sjöarbetstid. [106]
Tåget kommer. [109]
Samordnad insamling av miljödata. [125]
Vägtullar i Stockholmsregionen. [142]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2
– Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]
Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]
Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. [85]
Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. [87]
Mervärdesskatten och EG. [88]
Tullagstiftningen och EG. [89]
Beskattning av förmåner. [98]
Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. [100]
Bosparande. [121]
Försäkring under krigsförhållanden. [130]
Statliga myndigheters avtal. [136]
Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting. [144]
Former för statlig verksamhet. Fi. [147]

Utbildningsdepartementet

- Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]
Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. [80]
Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. [84]
Höj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. [101]
Kronan Spiran Äpplet. En ny universitetsstruktur i södra Stockholmsområdet. [127]

Ekonomiadministrationen vid Linköpings universitet. [143]

Jordbruksdepartementet

- Förstärkta miljöinsatser i jordbruket
– svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. [82]
Levande skärgårdar. [93]
Konsumenterna och livsmedelskvaliteten.
En studie av konsumentupplevelser. [112]
Livsmedelspolitik för konsumenterna.
– Reformen som kom av sig. [119]

Kulturdepartementet

- Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]
Dagspressen i 1990-talets medielandskap. [94]
Ny lagstiftning om radio och TV. [105]
The Key to Europe – a comparative analysis of entry and asylum policies in Western countries. [135]
Ägarkoncentration i dagspress och radio/TV
– fem promemorior och diskussionsinlägg. [145]
Massmedieforskning för bransch och samhälle. [146]

Näringsdepartementet

- Pantbankernas kreditgivning. [61]
Skyldighet att lagra olja och kol. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]
Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. [83]
Företagares arbetslöshetsersättning. [129]
Arbetsrättsliga utredningar. Bakgrundsmaterial utarbetat av sekretariatet vid 1992 års arbetsrättskommitté. [141]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.

+ Bilagedel. [2]

Konsumentpolitik i en ny tid. [14]

Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell

uppföljning och utvärdering. [18]

Mycket Under Samma Tak. [32]

Staten och trossamfunden. [42]

Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. [73]

Patientskadela. [75]

Tillvarons trösklar. [77]

Produktsäkerhet i offentlig verksamhet. [150]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]

Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.

Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]

Miljö och fysisk planering. [36]

Långsiktig strålskyddsforskning. [40]

Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]

Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]

Med raps i tankarna? [64]

On the General Principles of Environment Protection. [69]

Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. [76]

Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. [90]

Följdlagstiftning till miljöbalken. [96]

Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. [97]

PVC – en plan för att undvika miljöpåverkan. [104]

Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader. [107]

Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader – Underlagsrapporter. [108]

Bilars miljöklassning och EG. [111]

Växande råvaror. [113]

Avfallsfri framtid. [114]

Miljöombudsman. [123]

Lokal Agenda 21 – en vägledning. [128]

Miljöpolitikens principer. [133]

Överprövning av beslut i plan- och byggärenden. [134]

Rapport från Klimatdelegationen 1994. [138]

Gemensamt genomförande. Hur kan Sverige samarbeta med andra länder för att uppfylla åtaganden enligt klimatkonventionen. [140]