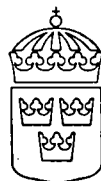


Regeringens proposition

1987/88:69

om europakonventionen och rätten till
domstolsprövning i Sverige



Prop.
1987/88:69

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 november 1987.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Anna-Greta Leijon

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det skall införas en möjlighet till överprövning i regeringsrätten av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden. Överprövningen skall ske på ansökan av en enskild part och omfatta frågan om beslutet står i överensstämmelse med gällande rättsregler.

Förslaget syftar till att säkerställa att svensk rätt motsvarar Sveriges åtaganden enligt europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

Den nya prövningsmöjligheten skall kallas rättsprövning. I väntan på erfarenheter från tillämpningen skall den vara tidsbegränsad. Den skall gälla beslut som meddelas under tiden den 1 maj 1988–31 december 1991 och följas upp genom översyner av lagstiftningen på de områden som berörs.

Lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Härigenom föreskrivs följande.

Rättsprövning

1 § På ansökan av en enskild part i ett sådant förvaltningsärende hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen skall regeringsrätten pröva om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel.

Rättsprövning kan gälla endast sådana beslut som innebär myndighetsutövning mot den enskilde, annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning, och inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning.

Undantag

2 § Lagen gäller inte beslut av en sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Lagen gäller inte heller

1. beslut av en arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd,
2. beslut om svenskt medborgarskap,
3. beslut om utlännings vistelse i riket,
4. beslut om värnpliktigas eller reservpersonals inkallelse eller tjänstgöring inom försvarsmakten,
5. beslut enligt lagen (1966:413) om vapenfri tjänst,
6. beslut som rör skatter eller avgifter,
7. beslut enligt lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel eller beslut i frågor om allmän likviditetsindragning eller allmän prisreglering,
8. beslut enligt lagen (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m. m.,
9. andra beslut enligt lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m. m. än sådana som avser återkallelse av tillstånd,
10. beslut om tillstånd till sådan verksamhet som avses i 1 § 3–5 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Ansökan

3 § Ansökan om rättsprövning ges in till regeringsrätten. Den skall ha kommit in dit inom tre månader från dagen för beslutet.

Verkställighet av förvaltningsbeslutet

4 § Ett förvaltningsbeslut skall gälla trots att rättsprövning kan ske. Regeringsrätten får dock bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla.

Regeringsrättens beslut

5 § Om regeringsrätten finner att förvaltningsbeslutet strider mot någon rättsregel, skall regeringsrätten upphäva beslutet och, om det behövs,

Regeringsrättens sammansättning

6 § Vid rättsprövning är en avdelning av regeringsrätten domför med tre regeringsråd om prövningen är av enkelt slag. Vid beslut att avvisa en för sent inkommen ansökan om rättsprövning är avdelningen domför med tre regeringsråd. I övrigt gäller om regeringsrättens sammansättning lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988. Den tillämpas på beslut som meddelas under tiden från ikraftträdandet till utgången av år 1991.

2 Förslag till

Lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967)

Häri genom föreskrivs att 30 § värnpliktslagen (1941:967)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Värnpliktsnämnden består av ordförande och högst fyra andra ledamöter. För *ledamot* skall finnas ersättare. Vid hinder för ordföranden tjänstgör ersättare för honom som ordförande.

Föreslagen lydelse

30 §²

Värnpliktsnämnden består av ordförande och högst fyra andra ledamöter. För *ledamöterna* skall det finnas ersättare. Ordföranden och ersättare för honom skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Regeringen utser ledamöter och ersättare för viss tid.

Värnpliktsnämnden är beslutförför när ordföranden eller ersättare för honom samt minst en annan ledamot äro närvarande. När ärende av större vikt handlägges, böra om möjligt samtliga ledamöter närvara.

Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning, tillämpas föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål.

Rättegångsbalkens bestämmelser om jäv mot domare gäller i tillämpliga delar ledamöter av värnpliktsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

¹ Lagen omtryckt 1969:378.

² Senaste lydelse 1986:1145.

Lag om ändring i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m. m.

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m. m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Stängselnämnden består av ordförande och två andra ledamöter. För ledamöterna *skola* finnas ersättare. Ordföranden och ersättaren för denne *skola vara lagfarna och erfarna i domarvärv*. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för viss tid.

Föreslagen lydelse

14 §¹

Stängselnämnden består av ordförande och två andra ledamöter. För ledamöterna *skall det* finnas ersättare. Ordföranden och ersättaren för denne *skall vara eller ha varit ordinarie domare*. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för viss tid.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

¹ Senaste lydelse 1975:1010.

4 Förslag till

Lag om ändring i resegarantilagen (1972:204)

Härigenom föreskrivs att 10 § resegarantilagen (1972:204) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Nämnden består av ordförande och fyra andra ledamöter, av vilka två utses bland personer, som kan anses företräda konsumentintressen, och två bland personer, som kan anses företräda företagaintressen. För varje ledamot *finnes erforderligt* antal ersättare. Ordföranden och ersättare för honom skall vara *lagkunniga och erfarna i domarvärv*.

Ordföranden, andra ledamöter och ersättare förordnas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

¹ Senaste lydelse 1985:859.

Föreslagen lydelse

10 §¹

Nämnden består av ordförande och fyra andra ledamöter, av vilka två utses bland personer, som kan anses företräda konsumentintressen, och två bland personer, som kan anses företräda företagaintressen. För varje ledamot *skall det finnas ett tillräckligt* antal ersättare. Ordföranden och ersättare för honom skall vara *eller ha varit ordinarie domare*.

Lag om ändring i oljekrislagen (1975:197)

Härigenom föreskrivs att 8 § oljekrislagen (1975:197)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 §

Ersättning *bestämmas* av en nämnd, oljekrisnämnden, som består av ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden och ytterligare en ledamot skall vara *lagkunniga och erfarna i domarvärv*.

Ersättning *bestäms* av en nämnd, oljekrisnämnden, som består av ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden och ytterligare en ledamot skall vara *eller ha varit ordinarie domare*.

För varje ledamot finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna i övrigt om ledamot gäller även ersättare.

Mot nämndens beslut enligt denna lag får talan ej föras.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

¹ Lagen omtryckt 1978:269.

6 Förslag till

Lag om ändring i förfogandelagen (1978:262)

Härigenom föreskrivs att 20 § förfogandelagen (1978:262) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

20 §

Ledamöterna i riksvärderingsnämnden utses för viss tid av regeringen.

Ledamot skall vara *svensk* medborgare. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd får ej utöva befattning som ledamot. Ordföranden och ytterligare en ledamot skall vara *lagfarna och erfarna i domarvärv*.

Ledamöterna skall vara *svenska* medborgare. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd får inte utöva befattning som ledamot. Ordföranden och ytterligare en ledamot skall vara *eller ha varit ordinarie domare*.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

Lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Härigenom föreskrivs i fråga om expropriationslagen (1972:719)

dels att 3 kap. 6 § och 5 kap. 16 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 3 kap. 10 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 kap.

6 §¹

I expropriationstillstånd skall bestämmas viss tid inom vilken saken skall fullföljas genom ansökan om stämning till domstol. Föreligger särskilda skäl, kan tiden förlängas. Ansökan om förlängning skall göras före utgången av den löpande tidsfristen. Om fastighetsägaren visar att hans olägenhet av att expropriationsfrågan hålles öppen har ökat avsevärt, kan på hans begäran den bestämda tidsfristen förkortas. Beslut om kortare tidsfrist får ej meddelas förrän ett år förflutit efter det att expropriationstillstånd meddelades.

Bestämmelserna i 1 § äger motsvarande tillämpning beträffande prövning av fråga om förlängning eller förkortning av tid inom vilken saken skall fullföljas.

Om den som erhållit expropriationstillstånd ej har väckt talan inom den bestämda tiden, är tillståndet förfallet, såvida han icke inom samma tid har ansökt om förlängning av tidsfristen och ansökningen bifalles.

Har expropriationstillståndet förfallit enligt tredje stycket eller enligt 5 kap. 15 § andra stycket eller 18 § tredje stycket och begäres därefter nytt expropriationstillstånd till egendomen av samma sökande och på samma expropriationsgrund som tidigare, kan sådant tillstånd beviljas endast om särskilda skäl föreligger.

Ett expropriationstillstånd förfaller, om saken inte har fullföljts genom ansökan om stämning till domstol inom ett år från det att tillståndet beviljades.

Har expropriationstillståndet förfallit enligt första stycket eller enligt 5 kap. 15 § andra stycket eller 18 § tredje stycket eller har expropriationstillståndet upphävts enligt 10 § och begärs därefter nytt expropriationstillstånd till egendomen av samma sökande och på samma expropriationsgrund som tidigare, kan sådant tillstånd beviljas endast om särskilda skäl föreligger.

¹ Senaste lydelse 1979:896.

10 §

Regeringen skall upphäva ett expropriationstillstånd helt eller delvis, om förhållandena sedan tillståndet meddelades har ändrats så att förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger.

Frågor om upphävande av expropriationstillstånd prövas på anmälan av den domstol som handlägger expropriationsmålet. Sådan anmälan får göras endast om fastighetsägaren har visat sannolika skäl för att tillståndet skall upphävas.

5 kap.

16 §²

Har skada uppstått för sakägare på grund av expropriationsanspråk som återkallats och avskrivs målet i den delen, skall den exproprierande ersätta skadan.

Första stycket äger motsvarande tillämpning när domstolen skiljer målet från sig med anledning av att tillstånd till expropriation vägrats eller tillstånd förfallit enligt 18 § tredje stycket.

Första stycket tillämpas också när domstolen avslutar målet med anledning av att tillstånd till expropriation vägrats eller upphävts eller tillstånd förfallit enligt 18 § tredje stycket.

Innan avskrivning sker på grund av återkallelse av den exproprierande skall han, om han har fått tillstånd till expropriationen, hos länsstyrelsen ställa säkerhet för ersättning som avses i första stycket, såvida icke samtliga sakägare förklarat sig avstå från att yrka sådan ersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

Den äldre lydelsen av 3 kap. 6 § gäller fortfarande i fråga om expropriationstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet. Tidsfristen inom vilken expropriationssaken skall fullföljas vid domstol får dock förlängas endast om ansökan om förlängning har gjorts före ikraftträdandet. Förlängning får medges med högst ett år.

² Senaste lydelse 1979:896.

Lag om ändring i vattenlagen (1983:291)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § vattenlagen (1983:291) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 kap.

8 §

Om det för att kraftförsörjningen skall utvecklas planmässigt är nödvändigt att ett sådant strömfall tas i anspråk som tillkommer annan än staten och som inte är utnyttjat på ett från allmän synpunkt ändamålsenligt sätt, får regeringen på ansökan av någon som vill tillgodogöra sig vattenkraften förordna att strömfallet eller särskild rätt till detta får tas i anspråk.

Den som har fått tillstånd enligt första stycket skall inom tid som regeringen bestämmer och vid äventyr att tillståndet förfaller hos vattendomstolen ansöka om bestämmande av ersättning för vad som tas i anspråk enligt första stycket.

Den som fått tillstånd enligt första stycket skall inom ett år från det att tillståndet beviljades ansöka om bestämmande av ersättning hos vattendomstolen för vad som tas i anspråk enligt första stycket. Om ansökan inte görs inom den tiden, upphör tillståndet att gälla.

Rätt att på grund av förordnande enligt första stycket ta strömfall i anspråk får inte utan regeringens medgivande övergå från innehavaren till någon annan.

Regeringen får besluta de villkor för rättighetens utnyttjande som behövs från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988. Den äldre lydelsen av 2 kap. 8 § gäller fortfarande i fråga om tillstånd som meddelats före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 november 1987

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén

Föredragande: statsrådet Leijon

Proposition om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige

1 Inledning

Sedan lång tid pågår i Sverige en utveckling mot att allt fler förvaltningsbeslut kan överprövas av domstol. Viktiga etapper i denna utveckling har varit regeringsrättens inrättande år 1909 och 1971 års förvaltningsrättsreform. Även efter denna reform har bl. a. förvaltningsdomstolsorganisationen byggts ut både i fråga om de allmänna förvaltningsdomstolarna och beträffande försäkringsdomstolarna. Också strävanden att avlasta regeringen prövningen av förvaltningsärenden har bidragit till att sådana ärenden i ökad utsträckning har kommit under domstolarnas kompetens.

Denna utveckling står i god överensstämmelse med principerna i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (i fortsättningen kallad europakonventionen). Sverige är sedan år 1952 bundet av denna konvention som innehåller bestämmelser om ett antal fri- och rättigheter.

En av bestämmelserna i konventionen – artikel 6 – gäller den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade inför en inhemsk domstol. Enligt bestämmelsen skall envar, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång ("a fair and public hearing") inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Två särskilda organ har enligt konventionen till uppgift att övervaka dess efterlevnad, nämligen den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, båda med säte i Strasbourg.

I samband med att Sverige anslöt sig till konventionen uttalades att bestämmelserna i artikel 6 om rättegångsgarantierna i full utsträckning var täckta av rättegångsbalken (prop. 1951:165 s. 12). Vid den tidpunkten förutsattes att uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter" syftade på sådant som traditionellt brukar räknas till civilrätten.

Under senare år har den europeiska domstolen emellertid i flera fall ansett att även tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten som rör

förhållandet mellan enskilda människor och det allmänna gäller civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen.

Frågan om anpassning av den svenska lagstiftningen till den europeiska domstolens praxis i fråga om artikel 6 har behandlats i promemorian (Ds Ju 1986:3) Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige. I promemorian, som har upprättats i justitiedepartementet, föreslås bl. a. att det skall öppnas en ny möjlighet till överprövning i regeringsrätten av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden. Till protokollet i detta ärende bör promemorian fogas som *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av regeringsrättens ledamöter, justitiekanslern (JK), hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Jönköping, domstolsverket, rikspolisstyrelsen, datainspektionen, kommerskollegium, krigsmaterielinspektionen, utredningen (UD 1985:03) om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet, riksförsäkringsverket, socialstyrelsen, statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, transportrådet, bankinspektionen, juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm, juridiska fakultetsstyrelserna vid universiteten i Uppsala och Lund, lantbruksstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens invandrarverk, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus och Jämtlands län, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, statens energiverk, riksbanken, justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska handelskammarförbundet, Sveriges advokatsamfund, Medborgarrättsrörelsen, Sveriges villaägareförbund och Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen. Ett yttrande har också kommit från professor i internationell rätt Lars Hjerper.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Regeringen beslöt den 8 oktober 1987 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut m. m. Förslagen hade upprättats i justitiedepartementet på grundval av departementspromemorian och remissyttrandena. De lagförslag som remitterades till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Lagrådet har i sitt yttrande, som bör fogas till protokollet som *bilaga 4*, godtagit förslagen i allt väsentligt men föreslagit några mindre ändringar. I yttrandet behandlas bl. a. frågorna om förslagen innebär en domstolsprövning som kan anses motsvara konventionens krav och om förslagen kan genomföras utan grundlagsändring. Lagrådet besvarar båda dessa frågor jakande.

Jag avser att nu ta upp frågan om förslag till riksdagen om europakonventionen och rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut i Sverige. Först redovisar jag översiktligt de nuvarande möjligheterna till domstolsprövning och pekar samtidigt på huvudlinjerna i den utveckling som har ägt rum på området (avsnitt 2). Sedan presenterar jag mina överväganden och förslag under följande sex rubriker:

- en ny möjlighet till domstolsprövning (avsnitt 3.1),
- tillämpningsområdet för den nya prövningsmöjligheten (avsnitt 3.2),
- domstolsprövningens omfattning (avsnitt 3.3),
- förfarandet (avsnitt 3.4),
- den lagtekniska lösningen m. m. (avsnitt 3.5),
- omprövning av expropriationstillstånd (avsnitt 3.6).

Några ytterligare frågor i sammanhanget tar jag upp i specialmotivering-
en (avsnitt 5).

Som kommer att framgå godtar jag lagrådets förslag och förordar alltså några mindre ändringar i de remitterade förslagen. I övrigt skiljer sig mitt förslag nu från lagrådsremissens endast genom att vissa redaktionella ändringar har gjorts samt ikraftträdandet har flyttats fram.

2 Nuvarande möjligheter att få förvaltningsbeslut domstolsprövade

Som jag antydde inledningsvis är den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan domstolar och administrativa myndigheter i vårt land resultatet av en lång utveckling.

I äldre tid skilde man inte så noga mellan rättskipning och förvaltning. De båda funktionerna hölls samman genom att kungen var högsta förvaltningsmyndighet samtidigt som han hade domsrätt och högsta dom över alla domare. Genom prövning av klagomål mot fogdar, befallningsmän, domare m. fl. reviderade kungen såväl förvaltningsbeslut som domstolsavgöranden.

Kungens makt att överpröva domstolarnas beslut uppdrogs år 1789 åt högsta domstolen. Fram till år 1909 hade kungen som ett minne från äldre tid två röster i högsta domstolen när han personligen infann sig där. Högsta domstolen dömde också länge i kungens namn. Detta formella band mellan rättskipning och regeringsmakt avskaffades vid grundlagsreformen år 1975.

En del av kungens uppgift att som högsta administrativa instans överpröva förvaltningsmyndigheternas beslut uppdrogs år 1909 åt regeringsrätten. Denna övertog åtskilliga grupper av överklaganden som tidigare hade handlagts i regeringen. Reformen hade det dubbla syftet att öka rättssäkerheten i dessa ärenden och att göra det möjligt för regeringen att koncentrera sig på större och mera övergripande frågor.

En grundsats vid kompetensuppdelningen mellan regeringsrätten och regeringen var att ärenden av huvudsakligen rättslig karaktär borde gå till regeringsrätten medan andra ärenden skulle prövas av regeringen. Framför allt skulle regeringen pröva ärenden "i vilka avgörandet har den vikt för det allmänna, att deras överflyttning, tvärt emot syftet med reformen, kunde sägas innebära ett försvagande av regeringsmakten" (prop. 1908:37 s. 11).

Fram till grundlagsreformen år 1975 utfärdade regeringsrätten liksom regeringen och högsta domstolen sina beslut i kungens namn.

Med tanke på det system som således gällde till för ganska kort tid sedan är det knappast förvånande att någon generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut inte har funnits i vårt land. Domstolsprövningen av förvaltningsbeslut har i stället utvidgats successivt.

Den reform i början på 1970-talet som brukar kallas förvaltningsrättsreformen innebar att rättsskyddet byggdes ut på två fronter. Dels stärktes rättssäkerheten i själva förvaltningsförfarandet genom tillkomsten av en lag med allmänna grundregler för hur förvaltningsmyndigheterna skall handlägga sina ärenden, nämligen 1971 års förvaltningslag. Dels lade reformen grunden för en utvidgning av möjligheterna att få förvaltningsbeslut domstolsprövade. Tyngdpunkten i den domstolsmässiga prövningen efter överklagande flyttades från regeringsrätten till kammarrätt. Regeringsrätten fick huvudsaklig ställning av prejudikatinstans. Kammarrätt blev allmän förvaltningsdomstol närmast under regeringsrätten. Kammarrättsorganisationen byggdes samtidigt ut kraftigt. Vidare förstärktes förvaltningsrättskipningen på länsplanet genom att särskilda länsdomstolar inrättades för den förvaltningsrättskipning som länsstyrelserna tidigare handhaft.

Länsdomstolarna var till en början knutna till länsstyrelserna. År 1979 bröts de ut ur dessa och omvandlades till allmänna förvaltningsdomstolar, länsrätterna. Samma år inrättades också särskilda förvaltningsdomstolar – försäkringsrätter – som under försäkringsöverdomstolen prövar överklaganden på socialförsäkringsområdet.

Med tiden har uppgiften att pröva överklaganden av förvaltningsbeslut på allt fler områden flyttats från regeringen till förvaltningsdomstolarna.

År 1984 fastställde riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen och för utformningen av överklaganderegler i nya ärendegrupper (prop. 1983/84:120, KU 23, rskr. 250). Riktlinjerna innebär att regeringen i möjligaste mån skall befrias från sådana ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.

Riksdagen har anvisat flera olika metoder som skall användas för att nå detta mål. En metod är att flytta ärenden från regeringen till domstolarna i de fall då det är ändamålsenligt. I riktlinjerna sägs bl. a. följande om detta (prop. s. 29). Genom en rad reformer på förvaltningsrättskipningens område under en följd av år har man nått så långt att det knappast längre är möjligt att i någon större utsträckning flytta ärenden från regeringen till domstolarna. Principen att mål där rättsfrågan är huvudsaken skall gå till domstol är i stort sett genomförd och bör vara vägledande också i fortsättningen. Mindre avsteg från principen bör dock kunna göras i båda riktningarna. Det finns också många gränsfall.

Arbetet med att följa upp riktlinjerna genom författningsändringar har bedrivits områdesvis och är ännu inte avslutat. Hittills har arbetet bl. a. lett till att förvaltningsdomstolarna fått överta vissa ytterligare grupper av ärenden där regeringen tidigare var högsta instans. Regeringen kvarstår emellertid som slutinstans i åtskilliga ärendegrupper.

Som exempel på grupper av ärenden där regeringen är slutinstans kan nämnas frågor om tillstånd att inrätta personregister enligt datalagstiftningen, tillstånd till kreditupplysningsverksamhet, tillstånd till inkassoverk-

samhet, tillstånd till yrkesmässig tillverkning av läkemedel, tillstånd för privatpraktiserande tandläkare eller sjukgymnaster att arbeta inom den allmänna försäkringens ram, tillstånd till yrkesmässig trafik med bilar och bussar, tillstånd till flygtrafik, tillstånd till tillfällig handel, tillstånd att handla med skrot, undantag från aktiebolagslagens låneförbud, godkännande av enskilda skolor, förhandsgranskning av film, tillstånd att förvärva jordbruksfastigheter, bildande av naturreservat och tillstånd till fiskodling.

Andra ärenden som regeringen efter överklagande prövar som högsta instans gäller utlänningsars rätt att resa in i och uppehålla sig i Sverige, förvärv av svenskt medborgarskap, tillstånd att bedriva arbetsförmedling, förelägganden och förbud enligt arbetsmiljölagstiftningen, tillstånd till byggnad, tillstånd att fullgöra vapenfri tjänst, tillstånd till utländska förvärv av fast egendom, koncession för mineralutvinning och tillstånd och tillsyn enligt miljöskyddslagstiftningen.

En annan metod som enligt riktlinjerna skall användas för att befria regeringen från de ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ är att man skär av instansordningen så att förvaltningsmyndigheter under regeringen prövar vissa grupper av ärenden som högsta instans. Metoden har använts bl. a. i fråga om beslut av sådana nämnder som har en funktion och organisation som liknar domstolarnas (domstolsliknande nämnder). Det gäller t. ex. kriminalvårdsnämndens beslut om villkorlig frigivning enligt 26 kap. 9 § brottsbalken, värnpliktsnämndens beslut om befrielse från eller anstånd med tjänstgöring enligt värnpliktslagen (1941:967, omtryckt 1969:378), psykiatriska nämndens beslut om tvångsintagning enligt lagen (1966:293) om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall (omtryckt 1982:782), buss- och taxivärderingsnämndens beslut om inlösen av trafikrörelser enligt 3 kap. 7 § yrkestrafiklagen (1979:559) och resegarantinämndens beslut om ianspråktagande av säkerhet enligt resegarantilagen (1972:204).

Också när det gäller en del beslut av centrala ämbetsverk och länsstyrelser har möjligheten att överklaga skurits av. Statens naturvårdsverk är t. ex. högsta instans i vissa dispens- och licensfrågor enligt jaktlagstiftningen. Socialstyrelsen är slutinstans i tillståndsfrågor enligt lagen (1977:293) om handel med drycker och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel. Riksskatteverket prövar som högsta instans frågor om tillstånd att lägga om räkenskapsår enligt bokföringslagen (1976:125). Som ytterligare exempel kan nämnas att länsstyrelsen är andra och sista instans i hittegodsärenden enligt lagen (1938:121) om hittegoods.

De av riksdagen fastlagda riktlinjerna tar som sagt sikte på regeringens befattning med överklaganden. Men regeringen prövar också åtskilliga förvaltningsärenden som första och enda instans. Också när det gäller sådana ärenden har statsmakterna länge strävat efter att befria regeringen från att pröva frågor som inte kräver politiska ställningstaganden. Som exempel på förvaltningsärenden där regeringen kvarstår som enda prövningsinstans kan nämnas ärenden om tillstånd enligt lagstiftningen om kontroll över krigsmateriel, tillstånd till expropriation, tillstånd till industriableringar enligt lagstiftningen om hushållning med naturresurser samt tillstånd till utländska förvärv av svenska företag.

De förvaltningsbeslut som regeringen eller förvaltningsmyndigheter under regeringen sålunda meddelar kan överprövas av regeringsrätten inom ramen för resningsinstitutet. Enligt 11 kap. 11 § regeringsformen (RF) ankommer det nämligen på regeringsrätten att bevilja resning i avgjorda ärenden för vilka regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet är högsta instans. I andra fall – dvs. främst när allmän domstol är slutinstans – är det högsta domstolen som prövar frågor om resning. Närmare bestämmelser om detta kan enligt paragrafen meddelas i lag. RF:s regler om resning ger alltså en viss möjlighet till domstolsprövning av bl. a. regeringsbeslut.

Resningsinstitutet har gammal hävd i svensk rätt. I 1809 års RF behandlades frågan om resning i 19 §. Efter regeringsrättens tillkomst hade lagrummet den innebörden att det till regeringsrättens kompetens förde "mål av beskaffenhet att tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning". Alla andra mål tillhörde högsta domstolens kompetens. Resningsinstitutets räckvidd bestämdes genom uttrycket "bryta dom åter". I praxis kom resningsinstitutet tidigt att anses tillämpligt inte bara i mål som hade prövats av domstol utan även i andra mål där avgörandet hade karaktär av rättstillämpning. Redan i den utformning resningsinstitutet hade i 1809 års RF ansågs det tillämpligt på regeringsärenden som innebar rättstillämpning.

Den nya grundlagsbestämmelsen om resning ansluter sig nära till den äldre. En skillnad är dock som framgått att det inte längre är högsta domstolen utan regeringsrätten som prövar frågor om resning i ärenden där regeringen eller en förvaltningsmyndighet är högsta eller enda instans.

När det gäller sådana frågor om resning som högsta domstolen skall pröva finns det närmare bestämmelser i 58 kap. rättegångsbalken (RB). Dessa bestämmelser innebär bl. a. att resning kan beviljas, om den rättstillämpning som ligger till grund för domen uppenbart strider mot lag. Några motsvarande föreskrifter finns inte för regeringsrätten. Detta medför att det i viss mån är oklart vilken prövning som skall göras i resningsärenden hos regeringsrätten. I den rättsvetenskapliga litteraturen (se t. ex. Hans Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 1987, s. 134 f.) har hävdats att regeringsrätten i dessa ärenden regelmässigt gör totalbedömningar av diskretionär karaktär och använder sin befogenhet att bevilja resning för att åstadkomma korrigeringar av beslut som på de mest skilda sätt blivit påtagligt felaktiga men som inte kan överklagas i ordinär väg. Regeringsrätten skulle alltså gå betydligt längre än högsta domstolen i sin prövning.

Det bör framhållas att något krav på prövningstillstånd inte gäller i resningsärenden (jfr 35 § förvaltningsprocesslagen 1971:291, paragrafen ändrad senast 1980:275).

Beträffande utvecklingen under senare år bör tilläggas att den nya förvaltningslagen (1986:223) som gäller från årsskiftet 1986/87 syftar till att ytterligare stärka rättssäkerheten i själva förvaltningsförfarandet. Lagen bygger på uppfattningen att tyngdpunkten i förfarandet bör förskjutas nedåt i instansordningen, särskilt mot den första instansen (prop. 1985/86:80 s. 12). Viktiga inslag är nya regler om att myndigheterna skall lämna vägledning och annan service till enskilda parter i förvaltningsärenden och i ökad utsträckning själva ompröva felaktiga beslut.

3.1 En ny möjlighet till domstolsprövning

Mitt förslag: I syfte att säkerställa att svensk rätt motsvarar europa-konventionens krav på tillgång till domstolsprövning införs en ny möjlighet att få beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden prövade i regeringsrätten. Den nya prövningsmöjligheten utformas som ett komplement till de prövningsmöjligheter som finns i dag. Införandet av den följs upp genom områdesvisa översyner av lagstiftningen på de områden som berörs.

Promemrieförslaget överensstämmer i det väsentliga med mitt förslag.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser vitsordar reformbehovet. De stöder uppfattningen att det med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt konventionen bör införas en ny möjlighet till domstolsprövning på åtskilliga områden där regeringen eller en förvaltningsmyndighet i dag är högsta eller enda prövningsinstans. När det gäller frågan hur denna prövningsmöjlighet bör utformas går meningarna isär.

De flesta, bl. a. regeringsrättens ledamöter, hovrätten för Nedre Norrland, kammarrätten i Jönköping och JO, tillstyrker en överprövningsmöjlighet i regeringsrätten enligt huvudlinjerna i promemrieförslaget. Från flera håll betonas att en sådan lösning bör följas upp genom områdesvisa översyner av lagstiftningen så att man på sikt i möjlig mån tillgodoser behovet av domstolsprövning genom specialregler om överklagande till kammarrätt eller genom andra specialregleringar som avpassas efter varje områdes särart.

En minoritet – däribland ett par instanser som företräder den juridiska forskningen och några näringslivsorganisationer – avstyrker förslaget. Dessa instansers synpunkter går bl. a. ut på att man i stället för att bygga ut den nuvarande ordningen med en ny prövningsmöjlighet bör flytta ärenden från regeringen till kammarrätterna genom områdesvisa åtgärder.

Skälen för mitt förslag: Som jag redan har varit inne på har det under många år i Sverige pågått en utveckling mot att förvaltningsärenden i allt större utsträckning kan överprövas av domstolar. Det huvudsakliga syftet med det reformarbete som har bedrivits har varit att stärka den enskildes rättsskydd. Strävandena att förbättra den enskildes rättssäkerhet på förvaltningsområdet har nyligen manifesterats i den nya förvaltningslagen. Dessa strävanden måste givetvis fortsätta också i framtiden.

I första hand är det en angelägenhet på det nationella planet att sätta upp de mål som bör eftersträvas vid utbyggnaden av rättsskyddet här i Sverige. Helt naturligt har vi emellertid anledning att se på förhållandena i andra länder och undersöka om vi från dem kan hämta idéer om hur en sådan utbyggnad kan ske. I särskilt hög grad gäller detta de rättssäkerhetsgarantier som kan ses som gemensamma för länderna i vår kulturkrets och som har kommit till uttryck i europa-konventionen.

Dessa rättssäkerhetsgarantier har under de senaste åren kommit i blickpunkten. Konventionens grundläggande konstruktion har skapat vissa problem. Detta sammanhänger med att den griper över ett mycket vitt område samtidigt som den i åtskilliga hänseenden är tämligen allmänt hållen och därmed ger stort utrymme för olika tolkningar. I takt med att antalet mål kraftigt har ökat under senare år har den europeiska domstolen utvecklat en alltmer extensiv praxis. Det gäller bl. a. domstolens tolkning av konventionens krav på tillgång till domstolsprövning.

Beträffande detta krav står det klart att domstolen har tolkat konventionen på ett sätt som inte förutsågs när Sverige tillträdde denna. Kravet har ansetts omfatta inte bara civilrättsliga tvister utan också vissa tvister om tillämpningen av offentligrättsliga regler med anknytning till äganderätten, rätten att utöva ett yrke m. m. En sammanfattning av domstolens praxis på området har gjorts i regeringskansliet och bör fogas till protokollet som *bilaga 5*. Två av de fall som redovisas i sammanfattningen (fallen Bodén och Pudas) har avgjorts efter det att lagrådsremissen avlämnades. Lagrådet har emellertid vid sin granskning haft tillgång till också dessa avgöranden.

Även när det gäller proceduren för anhållande och häktning har det visat sig att den europeiska domstolen numera tolkar konventionen på ett annat sätt än som förutsågs när vi tillträdde den. Jag har närmare belyst detta i prop. 1986/87:112 (bl. a. s. 23 och 24) där det också föreslås sådana ändringar i regelsystemet på detta område att vår lagstiftning kommer att anpassas till den tolkning som domstolen har ställt sig bakom.

På grund av konventionens omfattande räckvidd kan det självfallet även beträffande andra särskilda frågor finnas utrymme för diskussion när det gäller förhållandet mellan konventionen och den svenska lagstiftningen. Det kunde därför synas ändamålsenligt att genomföra en mera generell utredning om hur vår lagstiftning förhåller sig till konventionen.

Med hänsyn till hur konventionens kontrollapparat fungerar skulle en sådan utredning dock knappast vara meningsfull. Det är den europeiska domstolen som i sista hand har tillagts befogenhet att avgöra uppkommande tolkningsfrågor. När det gäller frågor som för svensk del skulle kunna tänkas komma upp till diskussion torde generellt gälla att det knappast är möjligt att på förhand med tillräcklig grad av säkerhet förutse domstolens ståndpunkt. De antaganden som en eventuell svensk utredning skulle kunna göra i detta hänseende skulle därför bli av föga värde. Även för framtiden torde man sålunda i stället få välja linjen att noga följa domstolens avgöranden i konkreta fall.

När Sverige tillträdde konventionen utgick vi från att svensk lag uppfyllde dess krav och att Sverige således – bortsett från vissa frågor där förbehåll gjordes – kunde ta på sig konventionens förpliktelser utan att ändra sin lagstiftning (prop. 1951:165 s. 11). Om emellertid den europeiska domstolen tolkar konventionen på ett annat sätt, bör Sverige givetvis se till att svensk lag med minsta möjliga eftersläpning motsvarar våra internationella förpliktelser. Såvitt rör det rättsområde som här är aktuellt pekar rättsfallen från europadomstolen i riktning mot att det måste finnas en möjlighet till domstolsprövning i en del grupper av ärenden där regeringen

eller en förvaltningsmyndighet i dag är högsta eller enda prövningsinstans (t. ex. i ärenden enligt expropriations-, förköps- och jordförvärvslagstiftningen).

Bedömningen försvåras dock av att de flesta rättsfallen tar sikte på förhållanden i andra länder. I de fall som avser svenska förhållanden (se bilaga 5) har domstolen visserligen uttalat att resningsinstitutet inte uppfyller fordringarna enligt artikel 6 men lämnat en motivering som ger anledning till tvekan huruvida uttalandet bygger på en riktig uppfattning om det rådande rättsläget beträffande detta institut. Vilken betydelse missuppfattningen i så fall har haft för utgången i målen är svårt att säga. I sammanhanget bör också beaktas att rättsfallen ger ett allmänt intryck av att domstolens praxis är stadd i en utveckling vars slutpunkt nu inte kan överblickas.

Det sagda kan anföras till stöd för att frågan om anpassning av vår lagstiftning till europadomstolens tolkning av artikel 6 bör anstå i väntan på den fortsatta utvecklingen av domstolens praxis. Å andra sidan är det självfallet önskvärt att man snarast i möjligaste mån förebygger att svensk rätt kommer att stå i konflikt med den rättsbildning som sker i europadomstolen.

För svensk del har en huvudtanke bakom reformarbetet under senare år varit att ärenden skall avgöras på ett riktigt och rättssäkert sätt redan i första instans så att man i möjlig mån slipper de olägenheter i form av tidsutdräkt m. m. som en prövning i högre instans ofta medför. Detta utesluter givetvis inte att möjligheten att överklaga har en betydelsefull funktion att fylla också i fortsättningen.

Som framgått av min bakgrundsteckning har vi i dag två huvudtyper av instansordningar i förvaltningsärenden: en förvaltningsväg där regeringen eller någon förvaltningsmyndighet är slutinstans och en domstolsväg där regeringsrätten i allmänhet är högsta instans. Reglerna om vilka ärenden som skall gå den ena resp. andra vägen bygger på principer som lades fast vid regeringsrättens tillkomst år 1909. Principerna innebär att ärenden där prövningen huvudsakligen går ut på att tillämpa rättsregler bör kunna överklagas till domstol medan andra ärenden prövas i administrativ ordning även efter överklagande.

Dessa principer ger inte alltid någon klar ledning. På många områden är lagstiftningen så utformad att den prövning som skall göras har inslag av såväl rättslig bedömning som lämplighetsavvägning eller någon annan sådan mera skönsmässig bedömning. Det är t. ex. inte ovanligt att lagar innehåller termer och begrepp som till en del får sitt innehåll genom en intresseavvägning. Att någon klar rågång inte finns mellan ärenden där den rättsliga prövningen är det övervägande momentet och ärenden där skönsmåssiga bedömningar dominerar illustreras av att det finns viktiga inslag av rättslig bedömning i en del typer av ärenden som regeringen eller någon förvaltningsmyndighet i dag prövar som högsta instans. Å andra sidan ligger åtskilliga tillämpningsfrågor som närmast kan karakteriseras som lämplighetsbedömningar hos förvaltningsdomstolarna.

Ibland kan det vara tillfälligheter eller historiska skäl som ligger bakom den nuvarande ordningen med överklagande förvaltningsvägen. I andra

fall har denna tillkommit efter ingående principiella överväganden. På åtskilliga områden bygger lagstiftningen på att regeringen — som ett naturligt led i utövningen av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen — eller någon förvaltningsmyndighet med en speciell kompetens skall styra utvecklingen genom att pröva förvaltningsärenden som högsta eller enda instans. I dessa fall kan man inte utan ingripande ändringar i systemet överge den nuvarande ordningen.

Frågan är vad som bör göras mot den bakgrunden, om man som jag så snabbt som möjligt vill säkerställa att svensk rätt motsvarar konventionens krav på tillgång till domstolsprövning.

Områdesvisa översyner eller en generell lösning?

En riktlinje för utvecklingen på längre sikt bör vara att man områdesvis överväger i vilken mån det är ändamålsenligt att ersätta den överprövning som i dag sker i administrativ ordning med domstolsprövning. Som exempel på fall där en sådan ändring av instansordningen bör övervägas kan nämnas ärenden om auktorisation av bevakningsföretag, ärenden om godkännande för anställning hos ett auktoriserat bevakningsföretag och ärenden om förordnande att vara ordningsvakt. I promemorian Ds Ju 1987:4, som utarbetats i justitiedepartementet, har föreslagits att uppgiften att pröva överklaganden i ärenden av dessa slag skall flyttas från regeringen till kammarrätt. Förslaget har remissbehandlats, och frågan övervägs nu i regeringskansliet.

Också i en del ärenden där en förvaltningsmyndighet i dag är högsta instans kan det finnas skäl att låta domstolsprövning ersätta överprövning i administrativ ordning. När det exempelvis gäller tillståndsfrågor enligt lagen (1977:293) om handel med drycker, där socialstyrelsen är andra och högsta instans, har sålunda alkoholhandelsutredningen föreslagit att överklagande skall kunna ske till kammarrätt i stället (jfr SOU 1985:15). Förslaget har remissbehandlats och övervägs nu i regeringskansliet.

Jag förordar en fortsatt översyn av de aktuella författningarna med målsättningen att noga undersöka i vad mån det är ändamålsenligt att låta domstolsprövning ersätta överprövning i administrativ ordning. Självfallet bör man då också uppmärksamma i vad mån det kan finnas skäl att flytta någon ärendegrupp i motsatt riktning. Denna översyn kan i viss utsträckning samordnas med det pågående arbetet att anpassa reglerna om överklagbarhet och instansordning i olika lagar och förordningar till de riktlinjer för regeringens befattning med överklaganden som riksdagen har fastställt år 1984. Med ledning av erfarenheterna från det arbetet står det klart att översynerna kan bli tidskrävande.

Man kan alltså inte räkna med att ett sådant arbete ger resultat förrän så småningom. Som *lagrådet* framhållit är det också tydligt att lösningen att låta domstolsprövning ersätta överprövning i administrativ ordning inte står till buds i fråga om alla de förvaltningsbeslut som det här gäller. Jag förordar därför i likhet med det stora flertalet remissinstanser att man i första hand skapar en mera generell möjlighet att få förvaltningsbeslut domstolsprövade. Härigenom kan en reform få ett snabbt och brett genomslag, vilket är av vikt på grund av våra konventionsåtaganden.

Den generella prövningsmöjligheten bör utformas så att den inte rubbar grundvalarna för domstolsväsendets och förvaltningens struktur och förhållande till varandra. Den bör därför inte ersätta utan komplettera de nuvarande möjligheterna till prövning förvaltningsvägen. Dessa bör alltså vara det primära för den som vill ha en överprövning av ett förvaltningsbeslut. Endast den som uttömt dessa möjligheter bör ha rätt att utnyttja den nya möjligheten till domstolsprövning.

Denna bör ta sikte på det förhållandet att prövningen i en del typer av ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskilda och för vilka regeringen eller någon förvaltningsmyndighet är högsta instans har viktiga inslag av rättslig bedömning även om intresseavvägningar och andra skönmässiga överväganden skall dominera prövningen. Överprövningen hos domstolen bör inriktas på frågor om rättsenlighet.

Frågan om vilken eller vilka domstolar som skall göra prövningar av detta slag bör bedömas med hänsyn till att det är svårt att ens teoretiskt dra en klar gräns mellan rättsliga och skönmässiga bedömningar. Lagstiftningen på förvaltningsområdet är i allmänhet inte utformad med hänsyn till att en sådan distinktion skall göras. Den innehåller ibland termer och begrepp som delvis skall få sitt innehåll genom avvägningar av politisk natur. Här kan vanskliga gränsdragningsfrågor uppkomma. Några närmare föreskrifter om hur gränsen skall dras är knappast möjliga att ge inom ramen för en generell reglering. Den rättsbildning som har skett vid tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet och för vilken regeringsrätten är prejudikatinstans kan dock ge ledning.

Det sagda talar för att uppgiften att vara domstolsinstans bör läggas på en enda, högt kvalificerad domstol med förutsättningar att skapa och upprätthålla en fast praxis. Jag förordar att regeringsrätten får uppgiften. Ett ytterligare skäl för detta är att det nya prövningsinstitutet då kan samordnas med resningsinstitutet på ett smidigt sätt. Genom sin resningsprövning har regeringsrätten för övrigt redan en viss erfarenhet av att överpröva bl. a. regeringsbeslut.

Med en sådan lösning kan också bestämmelserna om den nya prövningsmöjligheten utformas så att de blir få och enkla. I likhet med vad som gäller för resningsinstitutet bör man kunna överlämna till regeringsrätten att själv avgöra hur en del frågor i sammanhanget skall lösas. Läggs prövningen på en mindre kvalificerad instans, behövs däremot en mer utförlig reglering, något som kan medföra nackdelar från andra synpunkter.

En generell möjlighet till domstolsprövning enligt de riktlinjer som jag här har angett innebär otvivelaktigt en nyhet av principiell betydelse. Något helt nytt i vårt rättssystem är det dock inte frågan om. Utgångspunkten för all offentlig maktutövning i vårt land är att denna är lagbunden (1 kap. 1 § tredje stycket RF). Sedan länge är också regeringens beslut underkastade den form av legalitetskontroll som ligger i resningsinstitutet och den s. k. lagprövningsrätten (11 kap. 14 § RF).

Ett par remissinstanser har ifrågasatt om en ny prövningsmöjlighet av detta slag innebär något egentligt nytt i förhållande till den möjlighet till överprövning som redan finns inom ramen för resningsinstitutet. Med

anledning av detta vill jag framhålla att det för närvarande inte finns några uttryckliga regler om vilken prövning som man har rätt till i resningsärenden hos regeringsrätten. I resningsärenden hos högsta domstolen gäller däremot enligt en bestämmelse i rättegångsbalken (58 kap. 1 § första stycket 4) att resning får beviljas, om den rättstillämpning som ligger till grund för avgörandet uppenbart strider mot lag. Dessa förhållanden kan ha bidragit till att europadomstolen har ansett att möjligheten att begära resning i regeringsrätten inte uppfyller konventionens krav på tillgång till domstolsprövning. För att man skall säkerställa att svensk rätt motsvarar våra konventionsåtaganden behövs en lagstiftning som anger uttryckligt att den som berörs av ett förvaltningsbeslut har rätt att få en domstolsprövning av om beslutet står i överensstämmelse med gällande bestämmelser och att denna rätt gäller oavsett om resning kan beviljas.

Mitt förslag förutsätter att antalet ärenden som den nya prövningsmöjligheten ger upphov till i regeringsrätten inte blir alltför stort. Andra uppgifter som domstolen har får inte bli lidande. Detta bör beaktas när man tar ställning till vilket tillämpningsområde den nya möjligheten bör ha. Jag går in på den frågan i nästa avsnitt.

Givetvis bör man också se till att verkställigheten av beslut inte fördröjs i onödan genom den nya prövningsmöjligheten. Jag återkommer till detta längre fram.

3.2 Tillämpningsområdet för den nya prövningsmöjligheten

Mitt förslag: Ett avgörande i ett förvaltningsärende som inte kan komma under någon annan domstols prövning skall kunna överprövas i regeringsrätten, om ärendet rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen, dvs. rör tillämpningen av civilrättsliga eller "betungande" offentligrättsliga normer.

Från denna regel föreskrivs vissa undantag. Bl. a. undantas beslut av vissa domstolsliknande nämnder. Undantag görs också för beslut i utlänningsärenden, medborgarskapsärenden, ärenden om värnplik-tigas och reservpersonals inkallelse och tjänstgöring inom försvars-makten, vapenfriärenden, skatteärenden, ärenden om dispens och vissa andra särskilda åtgärder inom ramen för den ekonomiska politiken och inflationsbekämpningen, krigsmaterielärenden samt ärenden om import- eller exporttillstånd på det kärntekniska områ-det.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med mitt. De undan-tag som jag föreslår är dock fler än i promemorian.

Remissinstanserna: De flesta stöder förslaget att tillämpningsområdet skall knytas till 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen (RF). Några tvivlar på att domstolsliknande nämnder kan godtas som domstolar i konventionens mening. Från ett par håll ifrågasätts om undantaget för utlänningsärenden går att förena med konventionen. En remissinstans konstaterar att prome-

morieförslaget täcker sådana dispensbeslut m. m. på skatteområdet som i dag inte kan överprövas av domstol och som inte torde omfattas av kravet på domstolsprövning enligt konventionen. Det föreslås att dessa beslut skall undantas från den nya prövningsmöjligheten. Andra remissinstanser föreslår undantag för medborgarskapsärenden och krigsmaterielärenden.

Skälen för mitt förslag: I enlighet med vad jag nyss har sagt om syftet med reformen bör möjligheten till överprövning i regeringsrätten i vart fall omfatta de förvaltningsbeslut som kan anses gälla "civila rättigheter och skyldigheter" enligt artikel 6 i konventionen men som en inhemsk "oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag" i dag inte kan pröva på annat sätt än genom ansökan om resning.

Hur tillämpningsområdet närmare bestämt bör avgränsas är en fråga som bör bedömas med ledning av vad som framstår som konsekvent och i övrigt ändamålsenligt från internrättslig synpunkt. Från denna synpunkt bör ett beslut bl. a. ha en viss kvalificerad verkan för att det skall vara motiverat med domstolsprövning. Vidare bör en avgränsning ske så att antalet nya ärenden i regeringsrätten inte blir för stort. Viktigt är också att avgränsningen blir klar och entydig. Det är en fördel om man kan utnyttja begrepp som redan är väl kända.

Med ledning av dessa synpunkter förordar jag att det skall vara ett villkor för den nya prövningsmöjligheten att förvaltningsärendet rör tillämpningen av en rättsregel om något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF. De föreskrifter som anges i dessa lagrum är dels föreskrifter om enskildas personliga ställning eller om deras personliga eller ekonomiska förhållanden inbördes (8 kap. 2 §), dels sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 3 §). Härigenom kommer civilrättsliga och det som brukar kallas betungande offentligrättsliga normer att omfattas.

Om tillämpningsområdet bestäms på detta sätt, täcker man med bred marginal det som rimligen kan falla under konventionens begrepp "civila rättigheter och skyldigheter". En annan tänkbar avgränsning är att man använder dessa från konventionen övertagna begrepp i stället för att hänvisa till RF. Med en sådan avgränsning skulle emellertid den ovisshet som råder om tolkningen av konventionens begrepp medföra att tillämpningsområdet blev oklart. Det skulle också kunna verka förvirrande, om man på detta sätt använde ordet "civila" med sikte främst på förhållanden som enligt svensk rättstradition betraktas som offentligrättsliga. Mot denna bakgrund är mitt förslag till avgränsning att föredra.

Vissa beslut i ärenden som rör förhållanden som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF men som knappast kan omfattas av konventionens krav på tillgång till prövning bör undantas från den nya prövningsmöjligheten. Till en början bör ett undantag göras för beslut i ärenden om utlänningars vistelse i riket. Det är inte minst från humanitära synpunkter utomordentligt angeläget att sådana ärenden avgörs snabbt.

Antalet ärenden av detta slag är också mycket stort. Erfarenheten visar att de sökande som i sådana ärenden vägras uppehållstillstånd i mycket stor omfattning anför ytterligare skäl och invändningar och prövar alla

möjligheter som erbjuds att få beslutet ändrat eller verkställigheten uppskjuten.

Frågan om utlänningars rätt att uppehålla sig i en stat kan visserligen bli föremål för prövning enligt konventionen, t. ex. enligt artikel 8, som bl. a. innehåller regler till skydd för familjelivet. Det är dock klart att en utlännings rätt att uppehålla sig i en stat inte anses vara en "civil right" enligt konventionens artikel 6. Att undanta utlänningsärenden kan därför inte stå i strid med denna artikel.

Beslut i dessa ärenden bör därför inte kunna överprövas av regeringsrätten enligt den nya ordningen.

Andra typer av beslut som av särskilda skäl bör undantas är beslut om svenskt medborgarskap, beslut i dispens- och uppbördsfrågor enligt olika författningar på skatteområdet, beslut enligt lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel (giltighetstiden förlängd till utgången av år 1989 genom SFS 1986:1201), beslut i frågor om allmän likviditetsindragning eller allmän prisreglering, beslut enligt lagen (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m. m., beslut enligt lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m. m. samt beslut om införsel, utförsel m. m. enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Också många av dessa beslut har en betydande frekvens. En del av dem har också inslag av sådana utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar som en domstol inte lämpligen bör göra. Det gäller framför allt krigsmaterielärendena.

Vissa beslut i krigsmaterielärenden bör dock omfattas av den nya prövningsmöjligheten, nämligen beslut om återkallelse av tillstånd enligt 4 § i 1983 års lag. Rättsfallen från den europeiska domstolen tyder på att det enligt konventionen krävs en möjlighet till domstolsprövning i dessa fall.

En särskild fråga är om den nya prövningsmöjligheten bör gälla beslut av domstolsliknande nämnder. Jag tänker då framför allt på nämnder vilkas sammansättning är bestämd i lag och vilkas ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare (jfr 2 kap. 9 § andra stycket andra meningen RF). Vid RF:s tillkomst utgick man från att dessa nämnder är att betrakta som domstolar i konventionens mening med hänsyn bl. a. till deras sammansättning, utredningsmöjligheter och självständiga ställning (prop. 1973:90 s. 386 f.). Frågan har inte prövats av europadomstolen. Enligt min mening bör man alltså utgå från att sådana nämnder kan räknas som domstolar i konventionens mening. Detsamma gäller arrendenämnderna, hyresnämnderna och övervakningsnämnderna. Den nya prövningsmöjligheten bör inte omfatta deras beslut.

Gällande regler om de domstolsliknande nämndernas sammansättning är oenhetliga. Bl. a. varierar kraven på ordförandens juridiska kompetens (jfr t. ex. beträffande riksvärderingsnämnden och buss- och taxivärderingsnämnden 20 § förfogandelagen 1978:262 resp. 2 § lagen 1985:450 om buss- och taxivärderingsnämnden). Dessa krav bör nu göras enhetligare så att omotiverade skillnader inte uppkommer vid tillämpningen av den nya möjligheten till överprövning i regeringsrätten. Jag förordar därför några mindre ändringar i reglerna om ordföranden i värnpliktsnämnden, stängselnämnden, resegarantinämnden, oljekrisnämnden och riksvärderingsnämnden. Ändringarna gör att den nya prövningsmöjligheten inte kommer att gälla beslut av dessa nämnder.

I konsekvens med att värnpliktsnämndens beslut enligt värnpliktslagen sålunda bör falla utanför tillämpningsområdet för den nya möjligheten till domstolsprövning, bör ett undantag göras också för beslut som regeringen meddelar och som gäller värnpliktigas och reservpersonals inkallelse och tjänstgöring inom försvarsmakten. Även de beslut som regeringen meddelar enligt lagen (1966:413) om vapenfri tjänst bör undantas.

3.3. Domstolsprövningens omfattning

Mitt förslag: Regeringsrätten skall pröva om förvaltningsbeslutet står i överensstämmelse med gällande rättsregler. Om domstolen finner att beslutet strider mot någon rättsregel, skall den upphäva beslutet och vid behov återförvisa ärendet till den myndighet som meddelat beslutet. I annat fall står beslutet fast.

Promemorians förslag: Regeringsrätten får upphäva beslutet ifall den rättstillämpning som ligger till grund för detta strider mot lag eller annan författning.

Remissinstanserna: De flesta godtar promemoriaförslaget. Flera ifrågasätter dock om en sådan prövning är tillräcklig för att motsvara konventionens krav. Det påpekas bl. a. att prövningen måste omfatta såväl sakfrågor som rättsfrågor. Några anser att prövningens omfång behöver preciseras.

Remissinstanserna godtar i allmänhet att prövningen skall innefatta en rätt för regeringsrätten att upphäva förvaltningsbeslutet men inte att sätta ett annat beslut i dess ställe. En kritisk synpunkt som förs fram är att, om ett nytt beslut bör meddelas i stället för det upphävda, det bör finnas en garanti för att så sker.

Skälen för mitt förslag: I enlighet med vad jag har sagt i avsnitt 3.1 bör den nya möjligheten till överprövning i regeringsrätten inriktas på frågor om rättsenlighet. Därmed är inte sagt att överprövningen bör begränsas till att avse rättstillämpningen i den mening detta begrepp anses ha i t. ex. regeln om resning i 58 kap. 1 § första stycket 4 rättegångsbalken. Regeringsrätten bör kunna överpröva också den faktabedömning som ligger till grund för tillämpningen av föreskrifter. Prövningen skall över huvud taget avse ett besluts förenlighet med rättsordningen i enlighet med principen om all maktutövnings lagbundenhet (jfr prop. 1973:90 s. 228). Däremot skall prövningen inte avse en tillämpning av europakonventionens artiklar, eftersom dessa inte utgör någon del av vår inhemska rättsordning, låt vara att konventionens innehåll kan ha betydelse för tolkningen av svenska rättsregler.

Vidare bör regeringsrätten kunna pröva om det förekommit något sådant fel i själva förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet, t. ex. när beslutet påstås ha tillkommit i strid mot förvaltningslagens regler om parternas rätt att få del av uppgifter eller när beslutsmyndigheten har åsidosatt någon bestämmelse om att den skall inhämta yttrande från en annan myndighet innan den avgör ärendet.

Det ligger i sakens natur att den närmare omfattningen av en överprövning från rättslig synpunkt kommer att variera från en ärendetyp till en annan beroende på hur bestämmelserna på olika områden är utformade. En del bestämmelser är utformade så att överprövningen kan bli lika omfattande som prövningen i administrativ ordning. Det gäller t. ex. den bestämmelse som finns i 3 kap. 1 § yrkestrafiklagen (1979:559) och som anger att ett trafiktillstånd skall återkallas, om det i den yrkesmässiga trafiken eller i övrigt vid driften av trafikrörelsen har förekommit sådana missförhållanden att tillståndshavaren inte kan anses lämplig att fortsätta verksamheten. Även sådana frågor skall alltså kunna komma under regeringsrättens prövning enligt mitt förslag.

Andra bestämmelser är utformade så att den administrativa prövningen kan utfalla på mer än ett sätt utan att något av besluten kan sägas strida mot bestämmelserna. Jag tänker då främst på det fallet att lagstiftaren, genom att ge en myndighet rätt att välja mellan flera lagligen tänkbara beslut, har överlåtit åt myndigheten att forma en policy vid beslutsfattandet. Även bestämmelser av detta slag sätter dock ofta vissa gränser för myndighetens handlingsfrihet. I sådana fall bör den nya möjligheten till domstolsprövning omfatta frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten.

Självfallet måste ett förvaltningsbeslut alltid uppfylla grundlagens krav på saklighet och opartiskhet och allas likhet inför lagen (1 kap. 9 § RF). Regeringsrätten bör kunna pröva även frågan om detta krav har iakttagits.

I konsekvens med att domstolsprövningen bör inriktas på frågor om rättsenlighet bör man däremot vara försiktig med att utsträcka prövningen till att omfatta de bedömningar som myndigheter gör inom ramen för sina befogenheter att välja mellan flera lagligen tänkbara beslut. Dessa bedömningar har ofta en annan karaktär än de prövningar som normalt förekommer hos domstolar i Sverige och andra länder i vår kulturkrets. Så t. ex. är — som regeringsrättens ledamöter har anfört i sitt remissyttrande — en av avsikterna med att regeringen skall vara tillståndsmyndighet i expropriationsfrågor att politiska bedömningar skall kunna fälla utslaget när det gäller viktiga frågor av allmän betydelse.

Ibland kan det vara oklart om en bestämmelse är avsedd att ge en myndighet en sådan rätt till eget val vid beslutsfattandet som jag har nämnt nu eller om myndighetens uppgift i princip bara är att tolka bestämmelsen. Det gäller bl. a. bestämmelser som innehåller allmänt uttryckta termer och begrepp. Frågan har diskuterats i den rättsvetenskapliga litteraturen (se t. ex. Bertil Wennergren i *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 1984 s. 378 ff.).

Även om domstolsprövningen i fall av detta slag i princip kommer att gälla förvaltningsbeslutet i hela dess vidd, ligger det i sakens natur att prövningen sker med beaktande av att domstolar inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönmässig eller politisk karaktär. Jag vill här särskilt erinra om de riktlinjer för regeringens befattning med överklaganden som riksdagen har fastställt år 1984. Riktlinjerna går bl. a. ut på att regeringen som politiskt organ skall kunna styra utvecklingen på vissa områden genom att pröva förvaltningsärenden, t. ex. ärenden där miljöskyddskrav måste vägas mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter

eller där praxis behöver anpassas till växlande säkerhetspolitiska krav (prop. 1983/84: 120 s. 14). För mig har det varit av avgörande betydelse för den lösning jag föreslår att jag ansett mig kunna utgå från att det med den lösningen inte blir någon domstolsprövning av politiska lämplighetsfrågor i egentlig mening.

Europadomstolen har också uttalat att vissa typer av bedömningar ligger så långt ifrån normal rättskipning att de inte kan anses vara omfattade av artikel 6 (se bilaga 5, målet Van Marle m. fl. mot Nederländerna).

Generellt bör gälla att, om regeringsrätten när den prövar ett förvaltningsbeslut finner att beslutet strider mot någon rättsregel, den skall vara skyldig att upphäva beslutet. Som har anförts i promemorian talar flera skäl för att domstolen däremot inte bör ha till uppgift att sätta ett annat beslut i det upphävdas ställe. Prövningen bör alltså vara vad man brukar kalla kassatorisk.

Om det behövs ett nytt beslut i stället för det upphävda, bör regeringsrätten uttryckligen återförvisa ärendet till den myndighet som meddelat det överprövade beslutet. Genom återförvisningen får man en garanti för att det nya beslutet kommer till stånd. Samtidigt klargörs att den som har rätt att få t. ex. ett upphävt avslagsbeslut ersatt med ett gynnande beslut inte behöver göra en ny ansökan.

Ibland är det onödigt eller olämpligt att kombinera upphävandet med återförvisning. Framför allt gäller detta när beslutet innebär ett förbud, föreläggande eller liknande ingripande som en myndighet har tagit initiativ till och beslutet upphävs helt och hållet.

De föreskrifter som behövs för att reglera vilken omfattning regeringsrättens prövning skall ha bör lämpligen gå ut på att domstolen skall pröva om beslutet strider mot någon rättsregel. Om domstolen finner att så är fallet, skall den upphäva beslutet och, om det behövs, återförvisa ärendet till den myndighet som meddelat beslutet. I annat fall skall beslutet stå fast. Självfallet bör även en viss del av ett beslut kunna upphävas. En närmare bestämning av prövningens omfattning bör ske i regeringsrättens praxis med ledning av de synpunkter jag har redovisat.

3.4 Förfarandet

Mitt förslag: Överprövning i regeringsrätten skall ske på begäran av en enskild part. Begäran skall framställas inom tre månader från beslutets dag.

Att ett beslut kan domstolsprövas enligt den nya ordningen skall i princip inte hindra att verkställighet sker. Regeringsrätten skall dock kunna stoppa verkställigheten i väntan på domstolsavgörandet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med mitt. En skillnad är dock att tidsfristen för begäran om överprövning skall vara sex månader enligt promemorian.

Remissinstanserna godtar i allmänhet promemorians förslag.

Ett par instanser är kritiska till att endast enskilda parter skall kunna begära domstolsprövning.

Några pekar på problem som kan tänkas uppkomma genom att den nya prövningsmöjligheten fördröjer det slutliga avgörandet. Ett problem som påtalas är att en köpare, som vägras förvärvstillstånd genom ett förvaltningsbeslut och som begär att regeringsrätten skall överpröva beslutet, kan förlora sin rätt till den köpta egendomen, om säljaren överlåter den till någon annan innan regeringsrätten avgör frågan. Farhågor uttalas också för att den nya ordningen kommer att leda till att verkställigheten av beslut fördröjs i onödan.

Några remissinstanser ifrågasätter om inte tiden för begäran om överprövning bör vara kortare än den föreslagna sexmånadersfristen.

Några andra ifrågasätter om inte konventionen kräver att den enskilde kan få till stånd en muntlig domstolsförhandling.

Från ett par håll förespråkas – i motsättning till vad som uttalas i promemorian – att den som enligt förslaget har rätt att begära domstolsprövning av ett beslut bör få en underrättelse om detta i samband med beslutet.

Skälen för mitt förslag: När jag nu kommer in närmare på hur den nya prövningsmöjligheten bör utformas är det flera frågor som anmäler sig.

En första fråga gäller *vem som skall kunna ta initiativ till en överprövning i regeringsrätten*. Jag anser att endast enskilda skall ha initiativrätt. Det finns ingen anledning att ge allmänna organ sådan rätt, t.ex. en kommun som har fått avslag på en ansökan om expropriation. Jag vill erinra om att europakonventionens artikel 6 inte ger rättssäkerhetsgarantier för andra än enskilda. Det kan också påpekas att de särskilda rättssäkerhetsgarantier som enligt förvaltningslagen gäller i ärenden om myndighetsutövning bara avser de ärenden där någon enskild är föremål för myndighetsutövningen.

Ett villkor för att en enskild skall ha initiativrätt bör givetvis vara att han har ett visst intresse i saken. Frågan är hur detta villkor närmare bestämt bör utformas.

En ändamålsenlig utformning är enligt min mening att endast den skall kunna få till stånd en överprövning som har varit sökande, klagande eller annan part i förvaltningsärendet. Begreppet "part" är fast förankrat i förvaltningsrättslig lagstiftning och praxis. Det används bl. a. på flera ställen i förvaltningslagen. Dess huvudsakliga innebörd är väl känd. Samtidigt har begreppet den fördelen att det ger utrymme för en utveckling i praxis.

I de flesta ärenden som det här gäller finns det ingen annan enskild intressent än den som är part. Ärenden där det kan tänkas förekomma andra enskilda intressenter brukar i praktiken handläggas så att personerna i fråga blir parter innan ärendet avgörs i högsta administrativa instans. I regeringens praxis i byggdispensärenden får sålunda berörda grannar regelmässigt tillfälle att yttra sig innan regeringen beviljar dispens (jfr Håkan Strömberg i Förvaltningsrättslig tidskrift 1984 s. 346).

Mot denna bakgrund kan jag för min del inte se att det i detta samman-

hang finns behov av en initiativrätt för andra än parter. En sådan rätt för andra intressenter skulle för övrigt vara svår att förena med de överklaganderegler som gäller för en viktig ärendetyp, som den nya prövningsmöjligheten bör omfatta, nämligen planärenden. Jag tänker på de regler om överklagande förvaltningsvägen som finns i 13 kap. 5 § plan- och bygglagen (1987:10) och som innebär att endast den får överklaga ett planbeslut som har gjort invändningar i första instans.

En betydelsefull fråga är *om förvaltningsbeslutet skall vara verkställbart utan hinder av att domstolsprövning kan ske*. Självklart skulle det kunna leda till olägenheter om verkställighet sker av ett beslut som regeringsrätten sedan upphäver. Samtidigt måste man se till att den nya prövningsmöjligheten inte fördröjer verkställigheten i onödan.

För att båda dessa synpunkter skall tillgodoses på ett smidigt sätt förordar jag att förvaltningsbeslutet skall vara verkställbart så länge domstolsprövning inte har begärts. Om domstolsprövning begärs, bör frågan om verkställighet vara beroende av om regeringsrätten med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet beslutar om inhibition, dvs. stoppar verkställigheten i väntan på det slutliga avgörandet. Regeringsrätten bör kunna meddela ett inhibitionsbeslut utan att parten särskilt har begärt det (jfr prop. 1971:30 s. 422).

Det kan diskuteras om en sådan inhibitionsmöjlighet alltid är tillräcklig. Från principiell synpunkt skulle man kunna överväga en undantagsregel om när sådana beslut blir gällande som innebär avslag på en ansökan om förvärvstillstånd. Jag tänker framför allt på det fallet att tillståndet är en förutsättning för ett redan ingånget avtals giltighet. Vad som för detta fall närmast kan komma i fråga är en föreskrift om att förvaltningsbeslutet inte omedelbart medför att avtalet blir ogiltigt. I stället skulle giltigheten kunna göras beroende av om t. ex. domstolsprövning begärs inom en tid som anges i beslutet.

Sannolikheten för att situationer av detta slag uppkommer i praktiken och medför olägenheter måste emellertid bedömas som liten och motiverar knappast att man nu inför någon undantagsregel. Liknande situationer kan för övrigt tänkas uppkomma redan i dag, t. ex. om resning beviljas beträffande ett beslut att vägra förvärvstillstånd eller om försutten tid för att föra talan mot ett sådant beslut återställs (jfr Hans Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, 1973, s. 171 ff.). Närmast till hands ligger att det liksom hittills överlämnas åt rättstillämpningen att lösa eventuella frågor av sådant slag. Om utvecklingen skulle ge anledning till det, bör spørsmålet kunna uppmärksammas ytterligare vid de översyner av lagstiftningen som jag har förordat i avsnitt 3.1.

Frågan om en *begäran om domstolsprövning skall framställas inom viss tid* bör bedömas mot följande bakgrund.

En del beslut är av sådan karaktär att den som vill begära överprövning kan förutsättas göra det så snart som möjligt. Det gäller t. ex. avslagsbeslut. Med de regler om verkställighet av beslut som jag förordar ligger det i den klagandes eget intresse att framställa sin begäran utan dröjsmål också i andra fall, t. ex. när beslutet innebär ett föreläggande, ett förbud eller en återkallelse av ett tillstånd. Generellt sett kommer det mera sällan att

finnas någon annan enskild part eller sakägare med intressen som är motsatta klagandens. Det bör också observeras att en tidsgräns för begäran om domstolsprövning av ett beslut inte hindrar att parten kan begära omprövning i administrativ ordning. På så sätt kan han ofta skaffa sig ett nytt beslut med samma innehåll som det tidigare och sedan begära domstolsprövning av det nya beslutet. I vilka fall detta är möjligt sammanhänger med allmänna principer om förvaltningsbeslutens s. k. rättskraft (jfr prop. 1985/86:80 s. 39 f. och Ole Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951, s. 505 ff. och 540 ff.).

Det som jag har sagt nu talar mot att det bör finnas en särskild tidsgräns för begäran om domstolsprövning.

I vissa speciella fall är situationen emellertid annorlunda. Ibland finns det flera enskilda personer med motstridiga intressen i ett förvaltningsärende. Exempelvis kan en person som granne vara motpart till en sökande i ett byggnadsärende. Om ansökan i ett sådant fall har beviljats, är det med tanke på sökandens intresse av att få börja bygga ofta föga rimligt att möjligheten till domstolsprövning skall stå öppen för grannen annat än under en begränsad tid.

Även i andra fall kan en ordning, enligt vilken domstolsprövning kan initieras utan tidsbegränsning, få oönskade konsekvenser. Den kan bl. a. ge underlag för uppfattningen att det är till regeringsrätten och inte till beslutsmyndigheten som man i första hand skall vända sig, om det efter ett beslut inträffar sådana nya förhållanden som bör leda till att exempelvis ett förbud återkallas. Det ligger i sakens natur att ju längre tid som går, desto större är ofta sannolikheten för att förhållandena ändras på ett sätt som motiverar att beslutsmyndigheten själv gör en omprövning. Det kan vidare vara svårt att utreda ärenden i vilka beslut har meddelats för länge sedan.

Mot denna bakgrund bör ett villkor för att domstolsprövning skall ske vara att en begäran om det framställs inom viss tid. Fristen kan vara ganska lång. Den frist som har föreslagits i promemorian är dock enligt min mening i längsta laget. Jag ansluter mig i stället till ett förslag som har förts fram i remissyttrandena och som innebär att en begäran om överprövning skall framställas inom tre månader från beslutets dag.

Jag har övervägt behovet av en kortare tidsfrist för sådana speciella fall då det finns flera enskilda personer med motstridiga intressen i ett ärende. Risken för att det uppstår olägenheter, om tremånadersfristen får gälla utan undantag, är dock enligt min bedömning så begränsad att en mer ingående reglering bör kunna undvaras.

Av allmänna regler om förvaltningsdomstolsprocessen följer att förfarandet i regeringsrätten är skriftligt, om inte domstolen bestämmer något annat. Regeringsrätten får hålla *munlig förhandling* när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande (9 § andra stycket förvaltningsprocesslagen).

Flera remissinstanser har tagit upp frågan om muntlig förhandling med hänvisning till konventionen. Jag vill därför erinra om att vad den enskilde enligt konventionens artikel 6 har rätt till är en "opartisk och offentlig rättegång" (på engelska "fair and public hearing"). Gällande regler om handläggningsformen i bl. a. förvaltningsprocesslagen har från svensk sida

ansetts stå i överensstämmelse med konventionen, eftersom rättegångar i vårt land – genom allmänhetens grundlagsskyddade rätt att ta del av allmänna handlingar – är öppna för insyn även vid ett skriftligt förfarande. Enligt svensk uppfattning kan konventionstexten inte tas till intäkt för ett absolut krav på muntlig förhandling inför domstol.

Frågan har dock inte prövats av den europeiska domstolen, och den tolkning som ligger till grund för den gällande ordningen kan givetvis behöva omprövas, om domstolen skulle göra en annan tolkning. I så fall berörs inte bara den nya målgrupp som det nu är fråga om utan också stora delar av förvaltningsrättskipningen i övrigt och processen vid de allmänna domstolarna. Om den europeiska domstolen skulle tolka konventionen på ett annat sätt än vad som hittills har förutsatts från svensk sida, ger de gällande reglerna för övrigt ett visst utrymme för att hänsyn tas till detta i våra domstolars praxis.

Min slutsats blir därför att frågan om muntlig förhandling i de här aktuella målen tills vidare bör lösas med tillämpning av de allmänna regler i ämnet som finns i förvaltningsprocesslagen.

Beträffande *behovet av information* om den nya prövningsmöjligheten kan man utgå från att kunskap om möjligheten kommer att spridas snabbt i vida kretsar. Myndigheterna skall självfallet lämna allmänheten upplysningar om rätten till överprövning och i all lämplig utsträckning räcka en hjälpande hand till den som vill utnyttja denna rätt. Detta följer av de allmänna regler om myndigheternas serviceskyldighet som har skrivits in i 4 § förvaltningslagen.

Det är knappast påkallat att man därutöver har en särskild regel om att den som kan begära domstolsprövning av ett beslut enligt den nya ordningen skall underrättas om detta i samband med beslutet. En sådan regel om s. k. fullföljdshänvisning skulle för övrigt lätt bli för stel med tanke på det tillämpningsområde som den nya prövningsmöjligheten skall ha. Någon generell skyldighet att ge fullföljdshänvisning föreligger inte heller i gällande rätt. Sålunda har det inte föreskrivits någon skyldighet att lämna under rättelse om möjligheten att överklaga beslut genom kommunalbesvär.

3.5 Den lagtekniska lösningen m. m.

Mitt förslag: Regler om den nya prövningsmöjligheten tas in i en särskild lag som görs tidsbegränsad. I lagen kallas möjligheten rättsprövning.

Promemorians förslag: Reglerna skall tas in i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och gälla utan tidsbegränsning. Någon särskild benämning på den nya prövningsmöjligheten föreslås inte.

Remissinstanserna: De flesta godtar promemoriaförslaget. Från ett par håll förordas att reglerna, i stället för att placeras i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, skall tas in i förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen eller i en särskild lag. Några efterlyser en särskild benämning på

den nya prövningsmöjligheten. Flera ifrågasätter om inte reformen förutsätter att regeringsrätten får ett resurstillskott.

Skälen för mitt förslag: Regeringen bör noga följa hur reformen faller ut i praktiken. Detta gäller inte minst den avgränsning gentemot det i egentlig mening politiska beslutsfattandet som jag förut har varit inne på.

Det är också svårt att på förhand avgöra i vilken utsträckning den nya prövningsmöjligheten kommer att utnyttjas. Risken för att den ger upphov till alltför många ärenden i regeringsrätten måste beaktas men bör å andra sidan inte överdrivas. Man kan förmoda att resning i dag ofta söks i de fall då en part ifrågasätter ett förvaltningsbesluts rättsenlighet samt att ett resningsärende och ett ärende av den nya typen i stort sett är lika arbetskrävande. Detta talar för att antalet nya ärenden i regeringsrätten inte blir så stort och att tillskottet inte medför något betydande merarbete. En säkrare bedömning kan dock göras först sedan den nya ordningen har tillämpats under någon tid.

Det går inte heller att på förhand överblicka resultatet av de översyner som bör göras enligt mitt förslag i avsnitt 3.1. Resultatet av översynerna bör läggas till grund för ytterligare överväganden i frågan om en generell möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

Med hänsyn till det sagda är det lämpligt att reglerna om den nya prövningsmöjligheten nu görs tidsbegränsade. Till förmån för en sådan lösning talar också det förhållandet att frågan om en översyn av artikel 6 i europakonventionen enligt vad jag har inhämtat kan komma att aktualiseras inom Europarådets ministerkommitté.

Reglerna bör träda i kraft så snart som möjligt. I lagrådsremissen föreslogs som ikraftträdandetidpunkt den 1 januari 1988. Det står numera klart att den tidsplanen inte kan hållas. Med tanke på den tid som behövs för riksdagsbehandling, information till allmänheten m. m. bör ikraftträdandet i stället ske den 1 maj 1988.

Jag förordar att de nya reglerna skall gälla tiden den 1 maj 1988–31 december 1991. Erfarenheterna under den tiden bör ge underlag för ett ställningstagande i frågan om reglerna bör permanentas eller om de bör ändras i något hänseende. Det bör vara en uppgift för regeringen att ta de initiativ som krävs för en ändamålsenlig uppföljning av reformen.

Reglerna bör lämpligen tas in i en särskild lag. I lagen bör den nya prövningsmöjligheten ges en särskild benämning, bl. a. därför att det då blir lättare att skilja den från vanligt överklagande och resning. "Rättsprövning" är enligt min mening en passande beteckning.

När det gäller frågan om resurser för att genomföra reformen framgår det av vad jag redan har sagt att det finns skäl som talar för att antalet nya ärenden i regeringsrätten inte kommer att bli så stort och att reformen inte medför något mera omfattande merarbete. En säkrare bedömning kan emellertid göras först sedan den nya ordningen har prövats i praktiken. Jag anser det därför klokast att vänta med ett mera definitivt ställningstagande i resursfrågan tills den nya ordningen har tillämpats under någon tid.

Mitt förslag: Regeringen skall kunna ompröva ett beslut om expropriationstillstånd, om förhållandena har ändrats sedan det ursprungliga beslutet meddelades. Beslutet skall dock kunna omprövas endast på anmälan av den domstol som prövar frågan om expropriationsersättning. Anmälan får göras endast om fastighetsägaren har visat sannolika skäl för att tillståndet skall upphävas.

Ett expropriationstillstånd skall förfalla, om saken inte fullföljs inom ett år från det att tillståndet beviljades. En motsvarande regel förs in i vattenlagen.

Promemorians förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta stöder förslaget. De invändningar som görs riktar sig i huvudsak mot de begränsningar som föreslås i rätten till omprövning.

Skälen för mitt förslag: Den nya generella möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som jag har föreslagit får betydelse beträffande bl. a. beslut om expropriationstillstånd.

Expropriationsförfarandet är uppdelat på en tillståndsprövning och en efterföljande ersättningsprövning. Expropriationen får i princip genomföras först när ersättningen har slutligt bestämts.

Den gällande ordningen ger inte några absoluta garantier för att expropriationsändamålet eller övriga förutsättningar för expropriation är för handen när denna fullbordas. Tillståndsprövningen äger rum – kortare eller längre tid – innan egendomen övergår på den exproprierande, och förhållandena kan ha ändrats efter tillståndsprövningen så att expropriationsändamålet inte längre föreligger när expropriationen skall fullbordas. Regeringen anses inte kunna återkalla expropriationstillståndet av en sådan anledning. Om expropriationssökanden i ett sådant läge skulle fullfölja ärendet, kan ägaren alltså tvingas att avstå från sin egendom, trots att förutsättningarna för expropriation då inte längre är för handen.

Det torde inte vara vanligt att förutsättningarna för ett expropriationstillstånd ändras på detta sätt. Man torde också i normalfallet kunna utgå ifrån att en expropriationssökande återkallar sin talan i expropriationsmålet i ett sådant fall. Även om följaktligen olägenheterna av den gällande ordningen i praktiken inte kan vara så stora, anser jag att det rent principiellt är angeläget att man kommer till rätta med den påtalade stelheten i expropriationsförfarandet.

Som har föreslagits i promemorian och i allmänhet godtagits av remissinstanserna bör man öppna en möjlighet till omprövning av beslut om expropriationstillstånd. En ordning av detta slag innebär att sakägarna kan få ett sådant tillstånd upphävt i de fåtaliga fall där expropriationsändamålet har förfallit men ärendet ändå fullföljs. Redan själva omprövningsmöjligheten torde för övrigt leda till att den som har fått ett expropriationstillstånd drar sig för att utnyttja detta på ett inte avsett sätt.

Omprövningen bör göras av regeringen. Att, såsom en remissinstans har

förordat, lägga en sådan prövning på fastighetsdomstolarna skulle avvika från reglerna i expropriationslagen om att tillståndsärendena i princip skall avgöras av regeringen. En sådan ordning skulle också innebära att domstolarna tvingades att göra politiska överväganden i en utsträckning som inte är lämplig.

Ett problem med ett system som medger omprövning av beslut om expropriationstillstånd är att omprövningsmöjligheten kan missbrukas i syfte att förhåla expropriationsförfarandet. För att förhindra ett sådant missbruk har i promemorian föreslagits att möjligheten att begära omprövning förbehålls den domstol som prövar expropriationsmålet. En sådan begäran skall enligt förslaget få göras av domstolen endast om fastighetsägaren har visat sannolika skäl för att tillståndet skall upphävas.

De föreslagna begränsningarna i rätten till omprövning av beslut om expropriationstillstånd har kritiserats av några remissinstanser, bl. a. hovrätten för Nedre Norrland. Kritiken går ut på att tillstånd till expropriation och upphävande av sådana tillstånd utgör frågor där ändamålsenlighet och politiska överväganden spelar in i en sådan grad att domstolar inte lämpligen bör handha dem. Av principiella skäl bör det enligt dessa remissinstanser inte heller ankomma på domstolarna att bedöma om sannolika skäl föreligger för att expropriationstillstånd skall upphävas.

Som framgår av vad jag tidigare anfört har jag den principiella uppfattningen att frågor om tillstånd till expropriation och upphävande av sådana tillstånd inte bör prövas av domstol. Det kan synas ligga i linje med en sådan princip att en domstol inte heller skall pröva om sannolika skäl föreligger för att ett expropriationstillstånd skall upphävas. Det är emellertid en skillnad mellan att avgöra själva omprövningsfrågan och att endast göra en preliminär bedömning av hur regeringen kan tänkas se på frågan. Jag anser därför inte att det finns något principiellt hinder mot att domstolen får till uppgift att göra en sådan bedömning.

En sådan ordning har enligt min uppfattning stora fördelar. Sålunda säkerställer den att ett expropriationsmål inte uppehålls annat än när det finns starka skäl för det. Det finns nämligen med denna lösning inte anledning för domstolen att förklara expropriationsmålet vilande i andra fall än när sannolika skäl talar för att expropriationstillståndet kommer att upphävas. Det kan inte uteslutas att, om fastighetsägaren gavs rätt att begära omprövning hos regeringen utan föregående domstolsprövning och också utnyttjade denna rätt, domstolen skulle förklara expropriationsmålet vilande även i en del fall då skälen för omprövning inte var lika starka. Omprövningsmöjligheten skulle då kunna utnyttjas på ett mindre tillfredsställande sätt. En domstolsprövning i enlighet med mitt förslag innefattar alltså en spärr mot ett sådant missbruk.

Det kan tilläggas att regeringens beslut med anledning av en anmälan om omprövning givetvis bör kunna bli föremål för rättsprövning enligt de principer som jag har utvecklat förut.

Förslaget förutsätter ändringar i expropriationslagen (1972:719). Det är då naturligt att ta upp frågan om en ändring också av reglerna om den frist inom vilken ett expropriationstillstånd skall fullföljas. Under senare år har i expropriationstillstånden regelmässigt bestämts att expropriationssaken

skall fullföljas genom ansökan om stämning till domstol senast inom ett år från tillståndsdagen. Möjligheterna enligt expropriationslagen att bestämma längre tid och att förlänga den bestämda tiden har i praktiken inte utnyttjats. Med hänsyn till den utredning som föregår ett expropriationstillstånd bör det också vara tillräckligt med en tid om ett år för att fullfölja ärendet. Det ligger i linje med mina övriga förslag att lagfästa den praxis som utbildats. En motsvarande ändring bör göras i vattenlagen (1983:291).

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu anført har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut,
2. lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967),
3. lag om ändring i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m. m.,
4. lag om ändring i resegarantilagen (1972:204),
5. lag om ändring i oljekrislagen (1975:197),
6. lag om ändring i förfogandelagen (1978:262),
7. lag om ändring i expropriationslagen (1972:719),
8. lag om ändring i vattenlagen (1983:291).

Förslagen under 2 och 6 har upprättats efter samråd med chefen för försvarsdepartementet, förslaget under 3 efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet, förslaget under 4 efter samråd med statsrådet Johansson och förslaget under 5 efter samråd med chefen för miljö- och energidepartementet.

5 Specialmotivering

5.1 Förslaget till lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Den nya möjligheten till överprövning i regeringsrätten – i lagen kallad rättsprövning – regleras som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5) i en särskild lag. Den skiljer sig från vanligt överklagande i flera avseenden, bl. a. när det gäller vem som får begära överprövning, tiden för begäran om överprövning, vilken instans en begäran om överprövning skall ges in till, det överprövade beslutets verkställbarhet samt överprövningens omfattning.

Lagen börjar med en bestämmelse om vilka beslut som kan bli föremål för rättsprövning, vem som får begära sådan prövning och vilken omfattning prövningen har (1 §). Nästa paragraf undantar vissa beslut från rättsprövning (2 §). Sedan följer bestämmelser om ansökan (3 §), verkställighet av förvaltningsbeslutet (4 §), regeringsrättens beslut (5 §) och regeringsrättens sammansättning (6 §). Beträffande vissa andra frågor som kommer

upp vid tillämpningen finns det i förvaltningsprocesslagen allmänna regler att falla tillbaka på. Det gäller bl. a. den fråga om muntlig förhandling som har berörts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4).

1 §

Paragrafen har utformats så som *lagrådet* har föreslagit i sitt yttrande.

Första stycket

Här regleras till en början vem som får begära rättsprövning, en fråga som har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4). Begreppet *enskild part* har samma betydelse som i 7 § förvaltningslagen. Med "enskild" menas alltså inte bara enskilda individer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Däremot avses i princip inte organ för det allmänna, t. ex. kommuner i egenskap av sökande i expropriations- eller förköpsärenden. Någon gång kan dock ett sådant organ ha samma ställning som en "enskild", t. ex. när ett beslut rör staten eller en kommun i egenskap av fastighetsägare (jfr prop. 1985/86:80 s. 59).

Lagen gäller beslut i *förvaltningsärenden*. Det skall alltså vara fråga om ett beslut i ett särskilt fall. Normbeslut, dvs. beslut om föreskrifter (rättsregler), faller därmed utanför tillämpningsområdet.

Ett annat villkor för att rättsprövning skall komma i fråga är att beslutet har meddelats av *regeringen eller en förvaltningsmyndighet*. Begreppet förvaltningsmyndighet har i princip samma innebörd här som i regeringsformen (jfr prop. 1973:90 s. 232 f.). Det betyder att ett förvaltningsbeslut som meddelas av ett enskilt organ (jfr 11 kap. 6 § tredje stycket RF) inte kan överprövas enligt den nya lagen. Något praktiskt behov av en möjlighet till rättsprövning i ett sådant fall har inte ansetts finnas.

I enlighet med vad som har sagts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2) gäller lagen endast beslut i sådana förvaltningsärenden som rör tillämpningen av en rättsregel om *något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen* (RF). De föreskrifter som anges i dessa lagrum är dels civilrättsliga föreskrifter, dels vad man brukar kalla betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter. Föreskrifterna kan finnas i lag eller i någon regerings- eller myndighetsförfattning som har beslutats med stöd av riksdagens bemyndigande. Den valda formuleringen "rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen" är avsedd att täcka också ärenden som rör tillämpning av föreskrifter som har meddelats enligt 2 kap. 12 och 17–20 §§ RF (se också förslag i prop. 1987/88:57 om ändring i 2 kap. RF).

De ärenden som sålunda omfattas av möjligheten till rättsprövning kan gälla olika slag av tillstånd, dispenser, förelägganden, förbud m. m. För en närmare exemplifiering hänvisas i första hand till den förteckning över ett 30-tal ärendegrupper som finns i bilaga 3 till departementspromemorian. Det bör observeras att förteckningen tar sikte på fall där konventionens krav på tillgång till domstolsprövning kan tänkas få aktualitet. Som har framgått av den allmänna motiveringen och exemplifierats i flera av re-

missyttrandena har den nya möjligheten till domstolsprövningen emellertid ett vidare tillämpningsområde.

Prop. 1987/88:69

Av lagtexten framgår att det är "ärendet" – inte "beslutet" – som skall röra något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF. Även t. ex. ett avvisningsbeslut som grundas på förvaltningslagens regel om vem som får överklaga kan följaktligen bli föremål för rättsprövning, om ärendet i sak gäller något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF.

Som exempel på grupper av ärenden som faller utanför lagens tillämpningsområde kan nämnas tjänstetillsättningsärenden, ärenden om olika former av statsbidragsgivning samt ärenden om utlämnande av allmänna handlingar hos regeringen.

Vad regeringsrätten skall pröva är om *avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel*. Omfattningen av prövningen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3). I uttrycket "avgörandet i ärendet" ligger att rättsprövning av ett beslut på beredningsstadiet kan ske endast i samband med rättsprövning av det beslut varigenom förvaltningsärendet avslutas.

Andra stycket

Stycket anger tre förutsättningar som alla måste vara uppfyllda för att rättsprövning skall kunna ske.

En förutsättning är att beslutet *innebär myndighetsutövning mot den enskilde*. Genom detta krav undantas beslut av typen partsbesked. Med partsbesked menas här ståndpunkter som myndigheter intar när de företräder det allmänna som part i civilrättsliga och liknande förhållanden, t. ex. beslut att häva ett köp, att säga upp ett hyresavtal, att kräva betalning för en fordran som inte kan utsökas utan föregående dom, att avslå en begäran om betalningsansånd, att avböja ett ackordserbjudande och att vägra betala skadestånd (jfr prop. 1985/86:80 s. 51). Sådana beslut omfattas alltså inte av den nya prövningsmöjligheten.

En betydelsefull begränsning ligger i uttrycket *annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning*. Genom denna begränsning undantas från den nya möjligheten till regeringsrättsprövning sådana förvaltningsbeslut som någon annan domstol kan pröva. Uttrycket tar sikte inte bara på vanligt överklagande till domstol, t. ex. kammarrätt, utan också på andra möjligheter till domstolsprövning i ordinär ordning, t. ex. talan enligt 31 § lagen (1933:269) om ägofred (31 § ändrad senast 1971:1053) eller enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Beslut om straffprocessuella tvångsmedel, vilka i den mån de blir bestående skall prövas av domstol, är också undantagna. Detsamma gäller beslut om straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot, vilka också täcks av undantagsregeln, trots att talan i dessa fall förs i extraordinär väg.

Att ett beslut kan bli föremål för den domstolsprövning som ligger i resningsinstitutet hindrar däremot inte att rättsprövning sker. Omvänt gäller att möjligheten till rättsprövning inte påverkar möjligheterna till prövning resningsvägen. I fråga om skrivelser till regeringsrätten i vilka det är oklart vilket rättsmedel som avses får en bedömning enligt vanliga

principer göras i vad mån skrivelsen ger underlag för en tillämpning av reglerna om rättsprövning.

Prop. 1987/88:69

En ytterligare förutsättning för att möjligheten till rättsprövning skall stå öppen är att beslutet *inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning*. Det betyder att alla möjligheter till överklagande i administrativ ordning måste ha uttömts. Om exempelvis instansordningen i ett ärende är lokal myndighet – länsstyrelse – regeringen, krävs det att ärendet har förts upp till regeringen. Rättsprövning av lägre instansers beslut kan inte ske.

2 §

Paragrafen innehåller undantag från reglerna i 1 § om vilka beslut som kan bli föremål för rättsprövning.

Första stycket

Här görs undantag för beslut av vissa nämnder som har ansetts kunna likställas med domstolar. Bestämmelsen, som har motiverats i avsnitt 3.2, har utformats efter mönster av 2 kap. 9 § andra stycket andra meningen RF. Den skall tillämpas på bl. a. kriminalvårdsnämnden, psykiatriska nämnden och buss- och taxivärderingsnämnden. Efter de följdändringar i värnpliktslagen och några andra lagar som nu föreslås gäller undantaget också för beslut av värnpliktsnämnden, stängselnämnden, resegarantinämnden, oljekrisnämnden och riksvärderingsnämnden (jfr avsnitt 5.2 i det följande).

Andra stycket

Det finns inget formellt krav på att den som tjänstgör som ordförande i en arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd skall vara eller ha varit ordinarie domare. Undantaget i första stycket är därför inte tillämpligt på dessa nämnder. Ändå talar starka skäl för att de bör likställas med domstolar. Deras funktion, organisation, utredningsmöjligheter och självständiga ställning motsvarar i allt väsentligt vad som brukar utmärka en domstol. Tjänsten som ordförande i hyres- eller arrendenämnd anses jämförbar med en domartjänst, och i fråga om övervakningsnämnd gäller att ordföranden skall vara lagfaren och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

I *punkt 1* har därför tagits in en särskild bestämmelse som innebär att beslut av arrendenämnder, hyresnämnder och övervakningsnämnder undantas från överprövning enligt den nya ordningen. Enligt bestämmelser i jordabalken, brottsbalken och vissa andra lagar kan de flesta typer av beslut som dessa myndigheter meddelar bringas under domstolsprövning eller prövning av en sådan nämnd som avses i första stycket. Undantaget har sålunda i praktiken begränsad betydelse. Undantaget kan få betydelse bl. a. när en hyresnämnd beslutar att inte lämna tillstånd till andrahandsuthyrning av en bostadslägenhet (jfr 12 kap. 40 § och 70 § andra stycket jordabalken).

De undantag som anges i *punkt 2–10* har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2).

Undantaget för utlänningsärenden i punkt 3 tar sikte på i första hand beslut enligt utlänningslagen men omfattar också beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller motsvarande äldre föreskrifter. Även beslut om t. ex. utfärdande av resedokument och främlingspass enligt 5 och 6 §§ utlänningsförordningen (1980:377) täcks alltså av undantaget. Lagtexten har utformats med användning av det uttryck som finns i 8 kap. 7 § första stycket 2 RF och som avser utlänningslagstiftningen.

3 §

Första meningen anger vart den skall vända sig som vill begära rättsprövning. En ansökan om rättsprövning skall ges in direkt till regeringsrätten och alltså inte – som fallet är vid vanligt överklagande enligt förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen – till den instans som har meddelat det beslut som överprövningen avser. De skäl som ligger till grund för ordningen vid vanligt överklagande, bl. a. synpunkten att beslutsmyndigheten skall få tillfälle att själv göra en omprövning i samband med att beslutet överklagas, gör sig inte gällande på samma sätt vid rättsprövning. Samordningen med resningsinstitutet blir också lättare med den föreslagna ordningen.

Andra meningen anger tidpunkten då en ansökan om rättsprövning senast kan göras. Frågan har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4).

I konsekvens med att ansökan skall ges in till regeringsrätten är det givetvis också en uppgift för domstolen att avgöra om ansökan har kommit in i rätt tid. Följden av att en ansökan kommer in för sent är enligt 6 § förvaltningsprocesslagen att saken inte tas upp till prövning, om den inte bör behandlas resningsvägen.

Av andra regler i förvaltningsprocesslagen (3 och 4 §§) följer att en ansökan skall vara skriftlig och uppfylla vissa ytterligare krav beträffande form och innehåll.

4 §

Paragrafen handlar om när beslut blir gällande (första meningen) och om inhibition (andra meningen).

Som har framgått av den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4) skall förvaltningsbeslutet utöva sina verkningar, eller vara verkställbart som man också brukar säga, utan hinder av att det kan bli föremål för rättsprövning. Även om rättsprövning söks, skall beslutet fortsätta att gälla, såvida inte regeringsrätten förordnar om inhibition, dvs. bestämmer att beslutet tills vidare inte skall gälla.

I linje med det sagda ligger att, om det i en specialförfattning har ställts upp ett krav på att ett beslut i någon sådan ärendegrupp som är aktuell här skall ha vunnit "laga kraft", detta krav i allmänhet uppfylls när ärendet

avgörs i högsta administrativa instans (se t.ex. 14 § jordförvärvslagen 1979:230, omtryckt 1987:468, och 15 kap. 4 § plan- och bygglagen 1987:10, omtryckt 1987:246).

Prop. 1987/88:69

5 §

Här anges vad regeringsrättens prövning kan mynna ut i. Reglerna har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.3).

6 §

Paragrafen reglerar vilken sammansättning regeringsrätten skall ha vid rättsprövning. Den innebär att regeringsrätten är domför med tre regeringsråd, om prövningen är av enkelt slag. I annat fall skall minst fyra regeringsråd delta utom vid beslut att avvisa en för sent inkommen ansökan om rättsprövning. Vid sådana beslut kan det räcka med tre regeringsråd. Efter förslag av *lagrådet* har en särskild regel om detta tagits med i lagtexten (andra meningen).

Liknande sammansättningsregler gäller för närvarande vid prövning av resningsärenden. Detta är ändamålsenligt, bl.a. därför att det då blir möjligt att samordna det nya prövningsinstitutet med resningsinstitutet på ett smidigt sätt.

Ikraftträdande m. m.

Av de skäl som har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.5) föreslås lagen bli tidsbegränsad. Någon anledning att den skall gälla andra beslut än sådana som meddelas efter ikraftträdandet har inte ansetts föreligga.

5.2 Förslagen till ändring i värnpliktslagen, lagen om stängselskyldighet för järnväg m. m., resegarantilagen, oljekrislagen och förfogandelagen

Ändringarna, som har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.2), gäller värnpliktsnämnden och några andra domstolsliknande nämnder. De innebär att kraven på ordförandens juridiska kompetens skärps något och blir enhetligare.

5.3 Förslagen till ändring i expropriationslagen och vattenlagen

Ändringarna har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.6). Ändringen i vattenlagen är av samma natur som ändringen i 3 kap. 6 § expropriationslagen.

I första stycket har tagits in den nya regeln om att expropriationssaken skall fullföljas genom ansökan om stämning till domstol inom ett år från det att expropriationstillståndet meddelades.

Tillståndsmyndigheten skall alltså inte längre i tillståndsbeslutet bestämma någon viss tid för talans väckande vid domstol. Tiden framgår direkt av lagbestämmelsen. En annan sak är att det kan vara befogat att i tillståndsbeslutet erinra om den lagstadgade tidsfristen.

Genom den nya ordningen upphävs inte bara tillståndsmyndighetens nuvarande möjligheter att bestämma den tid inom vilken talan skall väckas i expropriationsmålet. Även möjligheterna att utsträcka eller förkorta den bestämda tiden faller bort. Härigenom blir de nuvarande andra och tredje styckena i paragrafen obehövliga.

Det anförda leder till att nuvarande fjärde stycket i fortsättningen blir ett andra stycke i paragrafen. Detta stycke har i sin tur ändrats redaktionellt med anledning dels av den nya regeln i första stycket, dels av den nya regeln i 10 §.

3 kap. 10 § expropriationslagen

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller den nya regeln om upphävande av expropriationstillstånd. Ett meddelat expropriationstillstånd skall sälunda upphävas om förhållandena sedan tillståndet meddelades har ändrats så att förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger. Den prövning som här skall ske skall givetvis göras mot bakgrund av reglerna om expropriationsändamålen i 2 kap. expropriationslagen.

Av bestämmelsens avfattning framgår att tillståndet skall upphävas om de förutsättningar som låg till grund för tillståndet har fallit bort. Det är således utan betydelse om förhållandena har ändrats så att ett nytt expropriationsändamål skulle kunna åberopas. Om den exproprierande menar att expropriation bör ske på annan grund, får han ansöka om expropriation på den grunden i vanlig ordning. Det närmast till hands liggande exemplet på att förutsättningarna får anses ha brustit är att expropriationsändamålet har fallit bort: Den tilltänkta industrisatsningen skall inte genomföras. Den kulturhistoriskt märkliga bebyggelsen har brunnit upp och kan därför inte längre bevaras. Den vanvårdade fastigheten har rustats upp och försatts i ett tillfredsställande skick. — Givetvis kan frågan också komma upp om förhållandena har ändrats så att intresseavvägningen enligt 2 kap. 12 § expropriationslagen utfaller så annorlunda att expropriationen inte längre bör tillåtas. Av naturliga skäl skall det dock mycket till för att man skall kunna anta att regeringens intresseavvägning kommer att utfalla på ett annat sätt. Ett skäl för en ändrad intresseavvägning kan vara att expropriationen till följd av ändrade förhållanden på ett oförutsett sätt skadar motstående samhällsintressen.

Frågan om upphävande av ett expropriationstillstånd skall alltid prövas av regeringen. Detta gäller även ifall tillståndet har meddelats av en annan

myndighet. Det bör anmärkas att fastighetsägaren har möjlighet att påkalla domstolsprövning av regeringens beslut med stöd av den föreslagna nya lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Enligt *andra stycket* får regeringen ta upp frågan om upphävande endast på anmälan av den domstol som prövar expropriationsmålet. Såsom framhållits i den allmänna motiveringen har domstolarna fått denna ensamrätt att råda över anmälningsfrågan därför att det ger garantier mot missbruk av omprövningsinstitutet. I första hand blir det fastighetsdomstolen som kommer att få ta ställning till sådana frågor. Även hovrätten och högsta domstolen kan emellertid begära omprövning i ett mål där. En förutsättning är dock att underinstansen avslutat målet. Det förhållandet att särskild talan förs mot ett beslut i expropriationsmålet – t. ex. i fråga om förhandstillträde – medför inte att den högre domstolen får ta upp frågan om anmälan till regeringen. Det torde för övrigt ligga i sakens natur att frågan om upphävande knappast kan bli aktuell om förhållandena är sådana att domstolen har funnit att den bör medge förhandstillträde.

Domstolens beslut i en fråga som avses här är att se som ett beslut under rättegången. Eftersom någon föreskrift inte har getts om möjlighet till särskilt överklagande följer av reglerna om expropriationsprocessen att ett beslut att begära omprövning får överklagas särskilt endast på den grunden att målet till följd av beslutet uppehålls i onödan. Beslutar domstolen att inte begära omprövning, kan beslutet överklagas endast i samband med ett överklagande av dom eller slutligt beslut i målet (se 2 § lagen 1969:246 om domstolar i fastighetsmål samt 49 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken). Regeringen torde inte ha anledning att meddela beslut i saken, om giltigheten av domstolens begäran är beroende på prövning i högre instans.

Domstolen får anmäla frågan om upphävande av ett expropriationstillstånd endast om fastighetsägaren har visat sannolika skäl för att tillståndet skall upphävas. Det är alltså en grundläggande förutsättning att fastighetsägaren gör gällande att förutsättningarna för expropriationstillståndet har brutit i sådan omfattning att tillståndet skall upphävas. Domstolen får således inte självmant ta upp en sådan fråga. Vidare krävs att domstolen finner att de anförda omständigheterna är sådana att det är sannolikt att regeringen kommer att upphäva tillståndet vid en prövning enligt första stycket. Någon anmälan till regeringen bör alltså inte göras, om domstolen visserligen finner att förhållandena ändrats men bedömer det som mindre sannolikt att de ändrade förhållandena skulle komma att föranleda ett upphävande av expropriationstillståndet.

Någon vidlyftig utredning i anmälningsfrågan torde i allmänhet inte krävas. Det ligger i sakens natur att sådana omständigheter som kan utgöra sannolika skäl för att regeringen skall upphäva expropriationstillståndet bör vara påtagliga och alltså inte fordra en omfattande utredning.

Om domstolen finner att den bör anmäla frågan om upphävande av ett expropriationstillstånd, bör den som regel förklara expropriationsmålet i motsvarande del vilande i väntan på regeringens beslut.

Domstolen skall givetvis i sitt beslut om att göra anmälan till regeringen redogöra för de omständigheter som ligger till grund för att frågan om upphävande anmäls. Denna redogörelse i förening med vad som framgår

om parternas ståndpunkter bör kunna bilda underlaget för regeringens prövning. Det ligger alltså vikt vid att domstolen klart utvecklar varför den har funnit att det föreligger sannolika skäl för att tillståndet skall upphävas. Regeringen är givetvis oförhindrad att skaffa ytterligare utredning. I och med att frågan om upphävande anmälts hos regeringen har också fastighetsägaren och den exproprierande möjlighet att lägga fram ytterligare utredning hos regeringen.

Upphävs ett expropriationstillstånd skall domstolen avsluta expropriationsmålet på samma sätt som sker när ett expropriationstillstånd förfallit enligt 5 kap. 18 § tredje stycket. Har skada uppstått för någon sakägare på grund av expropriationsanspråket, skall den exproprierande ersätta skadan (se vid 5 kap. 16 §).

5 kap. 16 § expropriationslagen

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till ersättning för sakägare för skada som uppstått på grund av att expropriationsanspråket återkallats eller på grund av att tillstånd till expropriation vägrats eller förfallit. Paragrafen har nu kompletterats med en motsvarande skadeståndsrätt för det fallet att ett expropriationstillstånd upphävts enligt den nya regeln i 3 kap. 10 §. Bestämmelsen är också tillämplig om ett beslut om expropriationstillstånd upphävts vid rättsprövning enligt den nya lagen om detta och regeringen vid förnyad prövning av saken vägrat tillstånd till expropriation.

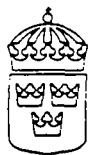
6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut,
2. lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967),
3. lag om ändring i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m. m.,
4. lag om ändring i resegarantilagen (1972:204),
5. lag om ändring i oljekrislagen (1975:197),
6. lag om ändring i förfogandelagen (1978:262),
7. lag om ändring i expropriationslagen (1972:719),
8. lag om ändring i vattenlagen (1983:291).

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslår riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.



JUSTITIE-
DEPARTEMENTET

Bilaga 1 Prop. 1987/88: 69
Bilaga 1

EUROPARÅDSKONVENTIONEN OCH RÄTTEN TILL DOMSTOLSPRÖVNING I SVERIGE

Ds Ju 1986: 3

Sammanfattning	
Författningsförslag	
1 Inledning	
2 Europarådskonventionens tillkomst	
3 Artikel 6 i konventionen och dess tillämpning	
3.1 Bestämmelsen	
3.2 Konventionens förarbeten	
3.3 Domstolens och kommissionens praxis	
4 Överväganden	
4.1 Utgångspunkter	
4.2 Förslag till lösning: utvidgad befogenhet för regeringsrätten att ompröva vissa förvaltnings- beslut	
4.3 Närmare om prövningsförutsättningarna	
4.4 Omprövning av expropriationstillstånd	
5 Upprättade lagförslag	
6 Specialmotivering	
6.1 Förslaget til lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	
6.2 Förslaget till lag om ändring i expropriations- lagen (1972:719)	
6.3 Förslaget til lag om ändring i vattenlagen (1983:291)	
Bilaga 1 Konventionestexter	
Bilaga 2 Engelsk originaltext till citaten i avsnitt 3	
Bilaga 3 Exempel på fall där art. 6 (1) i Europaråds- konventionen aktualiseras	

SAMMANFATTNING

Bakgrund

Sedan år 1952 är Sverige bundet av Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen innehåller bestämmelser om ett antal fri- och rättigheter.

Efterlevnaden av konventionen kontrolleras av bl.a. en kommission och en domstol med säte i Strasbourg. Genom den tolkning konventionen har getts av kommissionen och domstolen har det visat sig att det i vissa fall är tveksamt om svensk rätt står i överensstämmelse med de åtaganden vi har gjort genom att ansluta oss till konventionen. I promemorian behandlas huvudsakligen de problem som är förknippade med artikel 6 i konventionen. Denna artikel gäller den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade i opartisk och offentlig rättegång inför en domstol.

Europarådsorganens praxis

I promemorian redovisas åtskilliga rättsfall från kommissionen och domstolen. Ett sådant är fallet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* där domstolen ansåg att artikel 6 inte var tillgodosedd såvitt gällde den dåvarande svenska lagstiftningen om expropriation och byggnadsförbud. I ett annat fall, som gällde en person vid namn *Bentham mot Nederländerna*, fann domstolen att ett indragande av ett tillstånd som *Bentham* fått att ha en tank för motorbränsle på en bensinstation borde kunna

överprövas av en domstol enligt artikel 6. Ett tredje fall är Pudas mot Sverige, vilket ännu inte har prövats av domstolen. Där har kommissionen med hänvisning till tidigare avgöranden sagt att indragningen av ett tillstånd till yrkesmässig trafik, som Pudas haft, enligt artikel 6 borde kunna bli föremål för domstolsprövning i Sverige.

Utgångspunkter för övervägandena

I promemorian konstateras att den tolkning som har getts artikel 6 innebär att det står tämligen klart att lagstiftningen i Sverige inte fullt ut uppfyller konventionens krav. En genomgång av den svenska lagstiftningen, visserligen ganska översiktlig men ändå sådan att den kan ge ett begrepp om problemets omfattning, har gjorts. Den visar att det totala antalet författningar som kan bli aktuella i detta sammanhang är förhållandevis begränsat. Vissa ärenden har dock stor praktisk betydelse och är tämligen vanliga, t.ex. ärenden enligt expropriations-, förköps- och jordförvärvslagstiftningen.

Enligt promemorian bör det vara tillräckligt att den domstolsprövning som skall ske enligt artikel 6 är en laglighetsprövning. Artikeln kräver m.a.o. inte att domstolen skall pröva en fråga i hela dess vidd och således också avgöra lämplighetsfrågor. Klart är dock att dessa frågor ibland kan vara svåra att särskilja från varandra.

I vissa främmande länder har allmän domstol generell behörighet att överpröva administrativa beslut. Tanken på att för vår del övergå till en sådan ordning avvisas i promemorian. Vårt nuvarande system innebär nämligen att det i allmänhet är förvaltningsdomstol som överprövar administrativa beslut i de fall då man funnit att överklagande bör kunna ske vid domstol.

Den nuvarande uppdelningen mellan ärenden med förvaltningsmyndighet eller regeringen som sista instans och ärenden som i sista instans kan prövas av förvaltningsdomstol har ibland skett efter principiella överväganden, och det är knappast tänkbart att generellt låta de aktuella förvaltningsärendena överprövas av domstol. I samband med att andra ändringar aktualiseras i de berörda författningarna bör man från fall till fall noga pröva om det är ändamålsenligt att övergå till besvärprövning i förvaltningsdomstol i stället för besvärprövning hos en annan typ av myndighet. En sådan lösning kan dock åstadkommas bara på sikt och den kan inte få generell räckvidd.

Vill man åstadkomma en anpassning till konventionen inom en rimlig tid får man söka en annan utväg. Det blir i så fall ofrånkomligt att införa en ordning som innebär att inte bara vissa beslut av förvaltningsmyndigheter i sista instans kan överprövas av domstol utan också att en del beslut av regeringen kan bli föremål för sådan prövning. En sådan ordning är otvivelaktigt en principiell nyhet för svensk rätt, om man bortser från den begränsade prövningsmöjlighet som i dag finns inom ramen för resningsinstitutet. En lösning efter dessa linjer måste utformas så att den inte kommer i konflikt med de principer som ligger till grund för domstolsväsendet och förvaltningens struktur i vårt land och deras förhållande till varandra. Regleringen bör också utformas på ett sådant sätt att den utgör ett naturligt inslag i en utveckling mot fördjupad rättssäkerhet.

Promemorians förslag till lösning

Den lösning som förordas i promemorian har sin utgångspunkt i bestämmelserna om resning i

regeringsformen. Resning är ett extraordinärt rättsmedel och anses inte fylla de krav som artikel 6 i europakonventionen ställer. Om man istället för att som i resningsfallet kräva att ett avgörande uppenbart strider mot lag e.d. inför en ordning med en vanlig laglighetsprövning hos regeringsrätten, bör enligt promemorian överprövningsmöjligheten däremot bli godtagbar från konventionens synpunkt. Ändringen i förhållande till nuvarande ordning är visserligen begränsad, men den utgör ändå en betydelsefull nyordning.

Någon principiellt ny befogenhet för regeringsrätten skulle förslaget dock inte innebära, utan det kan snarare ses som en utvidgning av det befintliga resningsinstitutet. Man koncentrerar prövningen till ett särskilt kvalificerat organ med en förutsättning att uppehålla en fast praxis vilket motverkar en splittrad rättstillämpning. I promemorian föreslås därför en sådan befogenhet för regeringsrätten att undanröja beslut av förvaltningsmyndigheter och av regeringen.

Prövningsförutsättningarna

Den ordning som skall eftersträvas skall tillgodose dels de krav europarådskonventionen ställer, dels de intressen som föreligger från internrättslig synpunkt. En första förutsättning bör enligt promemorian vara att en omprövning skall förutsätta en ansökan från en enskild part. Prövningen bör gälla frågan om regeringsrätten skall undanröja det beslut som klagomålen avser därför att detta strider mot lag. När det gäller att avgränsa de typer av förvaltningsbeslut som bör kunna bli föremål för en sådan laglighetsprövning bör för det första undantas beslut som på annat sätt kan bringas

under domstols prövning, här bortsett från resningsmöjligheten. Vidare skall klagandena ha uttömt de ordinära rättsmedlen som annars står honom till buds.

Begreppen civila rättigheter och skyldigheter i europarådskonventionens artikel 6 anses i promemorian inte lämpliga som grundval för att bestämma det nya institutets tillämpningsområde eftersom de saknar adekvata svenska motsvarigheter. Istället föreslås att man knyter an till regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten och tar sikte på förhållanden som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF, dvs. enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes och sådana förhållanden mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Därmed skulle man täcka inte bara konventionens begrepp civila rättigheter och skyldigheter utan också ett mera omfattande område. Regeringsrättens prövning bör enligt promemorian inte bara avse om det överklagade beslutet strider mot lag utan också frågan om det eventuellt strider mot någon annan författning.

Något större behov av nya resurser för regeringsrätten anses det nya institutet inte medföra enligt promemorian.

Omrövning av expropriationstillstånd

En fråga som uppmärksammades av domstolen i Sporrang-Lönnroth-målet och som också tas upp i promemorian gäller möjligheten till omrövning av expropriationstillstånd. I promemorian förelås en ordning som ger regeringen möjlighet att ompröva ett beslut om expropriations-tillstånd om förhållandena har ändrats sedan det ursprungliga beslutet meddelades. Omrövningen skall begäras av den domstol som prövar ersättningsfrågan i ett expropriationsmål.

1 Förslag tillLag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹

dels att 4 a § skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse2 a §

Utöver vad som följer av 2 § får
regeringsrätten på ansökan av
en enskild part undanröja ett
beslut i ett förvaltningsärende,
om

1. beslutet innebär myndighetsutöv-
ning mot någon enskild och rör
tillämpning av en föreskrift om
något förhållande som avses i 5
kap. 2 eller 3 § regeringsformen,
dock ej i fråga om en föreskrift
som gäller utlännings vistelse i
riket,

2. beslutet inte skulle ha kunnat
överklagas i annan ordning,

3. beslutet inte annars har prövats av
någon domstol och inte heller

¹ Gstryckt 1981:1323.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

skulle ha kunnat bringas under en domstols prövning på annat sätt är genom ansökan om resning,

4. den rättstillämpning som ligger till grund för beslutet strider mot lag eller annan författning.

Vad som sägs i första stycket om domstol gäller också sådär nämnd som avses i 2 kap. 9 § andra stycket andra meningen regeringsformen.

Ansökan som avses i första stycket skall göras inom sex månader från det att beslutet meddelades.

Regeringsrätten får bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla.

4 a §

På avdelning dömer fem regeringsråd. Avdelningen är dock domför med fyra regeringsråd, om tre av dessa är ense om slutet.

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och vid prövning av frågor som avses i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid samt vid prövning av frågor som avses i 2 a § denna lag och 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen

enkel beskaflenhet. Vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär och avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med tre regeringsråd. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd skall tre regeringsråd delta.

är av enkel beskaflenhet. Vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär och avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med tre regeringsråd. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd skall tre regeringsråd delta.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

2. De nya bestämmelserna tillämpas inte i fråga om beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

2 Förslag till

Lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Härigenom föreskrivs i fråga om expropriationslagen (1972:719)

dels att 3 kap. 6 § och 5 kap. 16 § skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 3 kap. 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

3 kap.
6 §¹

I expropriationstillstånd skall bestämmas viss tid inom vilken saken skall fullföljas genom ansökan om stämning till domstol. Föreligger särskilda skäl, kan tiden förlängas. Ansökan om förlängning skall göras före

Föreslagen lydelse

Expropriationstillstånd förfaller, om saken inte har fullföljts genom ansökan om stämning till domstol inom ett år från det att tillståndet beviljades.

¹Senaste lydelse 1979:896.

utgången av den löpande tidsfristen. Om fastighetsägaren visar att hans olägenhet av att expropriationsfrågan hålles öppen har ökat avsevärt, kan på hans begäran den bestämda tidsfristen förkortas. Beslut om kortare tidsfrist får ej meddelas förrän ett år förflutit efter det att expropriationstillstånd meddelades.

Bestämmelserna i 1 § äger motsvarande tillämpning beträffande prövning av fråga om förlängning eller förkortning av tid inom vilken saken skall fullföljas.

Om den som erhållit expropriationstillstånd ej har väckt talan inom den bestämda tiden, är tillståndet förfallet, såvida han icke inom samma tid har ansökt om förlängning av tidsfristen och ansökningen bifalles.

Har expropriationstillståndet förfallit enligt tredje stycket eller enligt 5 kap. 15 § andra stycket eller 18 § tredje stycket och begäres därefter nytt expropriationstillstånd till egendomen av samme sökande och på samma expropriationsgrund som tidigare, kan sådant tillstånd beviljas endast om särskilda skäl föreligger.

Har expropriationstillståndet förfallit enligt första stycket eller enligt 5 kap. 15 § andra stycket eller 18 § tredje stycket eller har expropriationstillståndet upphävts enligt 10 § och begäres därefter nytt expropriationstillstånd till egendomen av samme sökande och på samma expropriationsgrund som tidigare, kan sådant tillstånd beviljas endast om särskilda skäl föreligger.

10 §

Regeringen skall upphäva ett
expropriationstillstånd helt eller
delvis, om förhållandena sedan
tillståndet meddelades har ändrats
så att förutsättningarna för
tillståndet inte längre
föreligger.

Frågor om upphävande av
expropriationstillstånd prövas på
anmälan av den domstol som
handlägger expropriationsmålet.
Sådan anmälan får göras endast om
fastighetsägaren har visat
sannolika skäl för att tillståndet
skall upphävas.

5 kap.

16 §²

Har skada uppstått för sakägare på grund av expropriationsanspråk som återkallats och avskrivs målet i den delen, skall den exproprierande ersätta skadan.

Första stycket äger motsvarande tillämpning när domstolen skiljer målet från sig med anledning av att tillstånd till expropriation vägrats eller tillstånd förfallit enligt 16 § tredje stycket.

Första stycket äger motsvarande tillämpning när domstolen skiljer målet från sig med anledning av att tillstånd till expropriation vägrats eller upphävts eller tillstånd förfallit enligt 16 § tredje stycket.

²Senaste lydelse 1979:896.

Innan avskrivning sker på grund av återkallelse av den exproprierande skall han, om han har fått tillstånd till expropriationen, hos länsstyrelsen ställa säkerhet för ersättning som avses i första stycket, såvida icke samtliga sakägare förklarat sig avstå från att yrka sådan ersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Den äldre lydelsen av 3 kap. 6 § gäller fortfarande i fråga om expropriationstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet. Tidsfristen inom vilken expropriationssaken skall fullföljas vid domstol får dock förlängas endast om ansökan om förlängning har gjorts före ikraftträdandet. Förlängning får medges med högst ett år.

3 Förslag till

Lag om ändring i vattenlagen. (1963:291)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § vattenlagen (1963:291) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

Om det för att kraftförsörjningen skall utvecklas planmässigt är nödvändigt att ett sådant strömfall tas i anspråk som tillkommer annan än staten och som inte är utnyttjat på ett från allmän synpunkt ändamålsenligt sätt, får regeringen på ansökan av någon som vill tillgodogöra sig vattenkraften förordna att strömfallet eller särskild rätt till detta får tas i anspråk.

Nuvarande lydelse

Den som har fått tillstånd enligt första stycket skall inom tid som regeringen bestämmer och vid äventyr att tillståndet förfaller hos vattendomstolen ansöka om bestämmande av ersättning för vad som tas i anspråk enligt första stycket.

Rätt att på grund av förordnande enligt första stycket ta strömfall i anspråk får inte utan regeringens medgivande övergå från innehavaren till någon annan.

Regeringen får besluta de villkor för rättighetens utnyttjande som behövs från allmän synpunkt.

Föreslagen lydelse

Den som har fått tillstånd enligt första stycket skall inom ett år från det att tillståndet beviljades och vid äventyr att tillståndet förfaller hos vattendomstolen ansöka om bestämmande av ersättning för vad som tas i anspråk enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987. Den äldre lydelsen av 2 kap. 8 § gäller fortfarande i fråga om tillstånd som meddelats före ikraftträdandet.

Den 4 november 1950 öppnades den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna för undertecknande. Konventionen innehåller bestämmelser om i huvudsak samma fri- och rättigheter som FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Antalet skyddade rättigheter har senare utvidgats genom bestämmelser i flera tilläggsprotokoll till konventionen. Konventionens och tilläggsprotokollens rättighetsartiklar i svensk översättning fogas till denna promemoria som bilaga 1.

Samtliga Europarådets medlemsländer är numera anslutna till konventionen. Sverige ratificerade konventionen den 4 februari 1952. Efterlevnaden av konventionen kontrolleras av kommissionen för de mänskliga rättigheterna och domstolen för de mänskliga rättigheterna, båda med säte i Strasbourg. Också Europarådets ministerkommitté har enligt konventionen vissa kontrollfunktioner.

Genom Europarådsorganens beslut har under åren en omfattande praxis vuxit fram, varvid i synnerhet de avgöranden som har meddelats av domstolen har stor betydelse. Domstolens praxis har ofta betecknats som mycket extensiv och den befinner sig f.n. i stark utveckling. I allt flera fall har konventionsstaterna också drabbats av fällande avgöranden. Genom dessa avgöranden har inte sällan lagts fast tolkningar av konventionen enligt vilka ländernas interna lagstiftning i vissa hänseenden står i konflikt med denna.

För svensk del har genom avgöranden i domstolen och kommissionen i mål mot Sverige men också i mål mot andra länder uppmärksamheten kommit att fästas vid vissa

problem som är förknippade med tillämpningen av artikel 6 i konventionen. Enligt denna artikel har var och en när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter rätt till opartisk och offentlig rättegång inför en domstol. På grund av avgörandena måste ifrågasättas om den svenska lagstiftningen svarar mot de krav som konventionen numera anses ställa enligt domstolens tolkning. I denna promemoria behandlas vissa frågeställningar som har aktualiserats genom de nyss åsyftade avgörandena.

2 EUROPARÅDSKONVENTIONENS TILLKOMST OCH DEN SENARE UTVECKLINGEN

Redan under sin första session år 1949 antog Europarådets rådgivande församling en rekommendation om att ett förslag skulle utarbetas till en konvention innefattande effektiva garantier för individen i fråga om åtnjutande av grundläggande fri- och rättigheter. Därvid hänvisades till den rättighetskatalog som tidigare hade upptagits i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Med anledning av denna rekommendation tillsattes en expertkommitté, som fick i uppdrag att utarbeta ett förslag till konvention. Sedan detta förslag framlagts och bearbetats bl.a. av en grupp högre ämbetsmän från medlemsstaterna, undertecknades den 4 november 1950 i Rom den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Till denna konvention har numera samtliga de 21 medlemsstaterna i Europarådet anslutit sig. Konventionen kompletteras av åtta tilläggsprotokoll.

Konventionen innehåller bestämmelser om rätten till livet (art. 2), förbud mot tortyr samt omänsklig och förnedrande behandling och bestraffning (art. 3), förbud mot slaveri, trældom och tvångsarbete (art. 4), rätten till

personlig frihet och säkerhet (art. 5), rätten till domstolsprövning och till vissa garantier i domstolsförfarandet (art. 6), rätten att inte bli dömd till straff annat än med stöd i lag och förbud mot retroaktiva straffdomar (art. 7), rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens (art. 8), rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (art. 9), rätten till yttrandefrihet (art. 10), rätten till församlings- och föreningsfrihet (art. 11), rätten att ingå äktenskap och bilda familj (art. 12), rätten att föra talan mot kränkningar av fri- och rättigheter (art. 13) samt förbud mot diskriminering (art. 14). Under särskilda förhållanden får en stat avvika från de skyldigheter som normalt åvilar den enligt konventionen och tilläggsprotokollen. Så är fallet under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens (art. 15).

Genom fyra av tilläggsprotokollen har ytterligare rättigheter tillkommit: rätten att utnyttja sin egendom utan intrång, rätten till utbildning och rätten till fria och hemliga val (art. 1-3 i tilläggsprotokoll nr 1), förbud mot frihetsberövande på grund av avtalad förpliktelse, rätten att fritt flytta och välja boplatssort, rätten att lämna ett land, inklusive sitt eget, rätten att vistas i det land vari man är medborgare och förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar (art. 1-3 i tilläggsprotokoll nr 4), förbud mot dödsstraff i fredstid (tilläggsprotokoll nr 6) samt rätten till vissa rätts-säkerhetsgarantier i utvisningsförfaranden, rätten till överprövning av brottnålsdomar, rätten till ersättning vid oriktiga brottnålsdomar, förbud mot att någon döms två gånger för samma sak samt rätten för makar att behandlas lika i familjerättsliga förhållanden (art. 1-5 i tilläggsprotokoll nr 7, som dock ännu inte har trätt i kraft).

Genom konventionen har upprättats två europeiska organ, nämligen kommissionen för de mänskliga rättigheterna och domstolen för de mänskliga rättigheterna. Dessa organ samt Europarådets ministerkommitté har till uppgift att övervaka konventionens efterlevnad.

Inför kommissionen kan mål anhängiggöras antingen av en konventionsstat mot en annan konventionsstat (mellanstatliga mål) eller - i den mån staten har erkänt den enskilda klagorätten - av en enskild person eller organisation mot en stat (enskilda klagomål). De mellanstatliga målen har hittills varit ganska få. Däremot har ett mycket stort antal enskilda klagomål anhängiggjorts inför kommissionen.

Kommissionen kan avvisa ett mål antingen på rent formella grunder eller därför att talan är uppenbart ogrundad. De allra flesta mål (97 %) med enskilda klagande avvisas av kommissionen. I de fall då avvisning inte sker utan kommissionen beslutar att ta upp ett mål till saklig prövning har kommissionen den dubbla uppgiften att dels göra en utredning rörande fakta i målet, dels ställa sig till parternas förfogande i syfte att få till stånd en förlikning.

Kommer inte en förlikning till stånd, utarbetar kommissionen en rapport, vilken avges till ministerkommittén. Under vissa förutsättningar kan målet herefter bli föremål för prövning av domstolen. Om domstolsprövning inte kommer till stånd är det ministerkommittén som slutligt skall ta ställning till om vederbörande konventionsstat har kränkt konventionen. Blir målet föremål för prövning av domstolen, är det denna som skall avgöra om det förelegat ett brott mot konventionen.

De berörda staterna är skyldiga att rätta sig efter domstolens och ministerkommitténs avgöranden i frågor om kränkningar av konventionen. Två av Europarådets medlemsstater - Malta och Turkiet - har dock avstått från att erkänna domstolens behörighet. En av de övriga staterna, nämligen Cypern, har inte godtagit principen om enskilda personers klagorätt.

Den europeiska konventionen intar en särställning bland de konventioner som syftar till att ur olika aspekter skydda de mänskliga rättigheterna. Det beror framför allt på att det kontrollsystem som har skapats genom konventionen är betydligt mer effektivt än det som andra konventioner inom detta ämnesområde föreskriver. Inom ramen för detta kontrollsystem har också, som inledningsvis nämntes, under årens lopp en mycket omfattande praxis vuxit fram.

Det står samtidigt klart att den grundläggande konstruktionen av konventionen har skapat vissa problem. Detta sammanhänger med att konventionen griper över ett mycket stort område samtidigt som den i åtskilliga hänseenden är tänligen allmänt hållen. Dess artiklar ger därför ett ganska stort utrymme för olika tolkningar.

I samband med Sveriges anslutning till konventionen uttalades att svensk lag uppfyllde dess krav och att Sverige således - bortsett från vissa punkter där förbehåll gjordes - kunde ta på sig konventionens förpliktelser utan att genomföra någon ny lagstiftning (prop. 1951:165 s. 11). I takt med att antalet hos kommissionen och domstolen anhängiggjorda mål kraftigt har ökat under senare år har emellertid en alltmer förfinad tolkningspraxis kommit att utvecklas, varvid de kontinentala rättssystem som till stora delar ligger till grund för konventionens utformning ofta har bildat

utgångspunkt. Denna praxis har otvivelaktigt till en del varit av extensiv och vad man brukar kalla rättsskapande natur¹. Den har därmed medfört att vissa av konventionens artiklar numera tillägs en innebörd som knappast kunde förutses vid konventionens ratificering.

Ett exempel erbjuder art. 5 (4) där det föreskrivs att den som berövas friheten såsom misstänkt för brott ofördröjligen skall ställas inför domare eller annan ämbetsman som enligt lag beklätts med "judicial power". När Sverige anslöt sig till konventionen utgick man från att en svensk åklagare med skyldighet att pröva frågor om anhållande var att betrakta som en sådan med "judicial power" beklädd ämbetsman. Denna ståndpunkt har emellertid numera underkänts i avgöranden av kommissionen och domstolen. Förslag till en anpassning av den svenska lagstiftningen till denna tolkning av konventionen har lagts fram av häktningsutredningen, vars betänkande (SOU 1985:27) f.n. efter remissbehandling övervägs inom justitiedepartementet.

Att rättstillämpningen i Europarådsorganen undergår en stark utveckling är i och för sig naturligt. Detsamma är ju fallet med vår egen rättsordning liksom med rättsystemen i flertalet övriga Europarådsstater. De avgöranden som den europeiska domstolen meddelar måste självfallet i förekommande fall tillhöra de omständigheter som särskilt beaktas när man skall ta ställning till frågan efter vilka linjer den internrättsliga utvecklingen bör drivas.

På svensk sida har inställningen också genomgående varit att den svenska lagstiftningen ovillkorligen skall vara

¹Se t.ex. Bertil Bengtsson, Om expropriation och grundlagstolkning, Festskrift för Henrik Hessler, bl.a. s. 62.

anpassad till vad som krävs enligt konventionen. Den extensiva praxis i fråga om konventionens tolkning som fortlöpande utvecklas medför emellertid stora svårigheter när det gäller att på förhand bedöma vilken innebörd som kan komma att läggas in i en viss artikel. En möjlighet att komma till rätta med dessa svårigheter - som i så fall måste tas upp inom Europarådet - kan vara att på ett eller annat sätt åstadkomma en precisering av våra åtaganden enligt konventionen, så att man uppnår den förutsebarhet som är önskvärd. En av de tekniska utvägar som i så fall erbjuder sig skulle vara att konventionen sägs upp och att man i samband med en omedelbar ny ratificering från svensk sida preciserar vår tolkning av de olika artiklarna i den utsträckning det behövs. Konventionen tillåter nämligen inte förbehåll i efterhand under tid då en konventionsstat är bunden av sin ratificering.

I det läge som nu råder måste emellertid självfallet kommissionens och domstolens avgöranden nog följars på svensk sida så att man säkerställer att full överensstämmelse råder mellan den svenska lagstiftningen och den tolkning av konventionen som de behöriga Europarådsorganen ställer sig bakom.

I denna promemoria diskuteras i första hand en fråga av detta slag som på senare tid har fått en särskilt ingående belysning genom Europarådsorganens tillämpning. Den gäller art. 6 som bl.a. föreskriver att "envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter - - -, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag".

På grund av den europeiska konventionens omfattande räckvidd kan det självfallet även beträffande andra särskilda frågor finnas utrymme för diskussion när det gäller förhållandet mellan konventionen och den svenska lagstiftningen. Det kunde därför synas ändamålsenligt att genomföra en mera generell utredning om hur vår lagstiftning förhåller sig till konventionen.

Med hänsyn till hur konventionens kontrollapparat fungerar skulle en sådan utredning dock knappast vara meningsfull. Det är den europeiska domstolen som i sista hand har tillagts befogenhet att avgöra uppkommande tolkningsfrågor. När det gäller frågor av detta slag som för svensk del skulle kunna tänkas komma upp till diskussion torde generellt gälla att det knappast är möjligt att på förhand förutse domstolsmajoritetens ståndpunkt. De antaganden som en eventuell svensk utredning skulle kunna göra i detta hänseende skulle därför bli av mycket begränsat värde. Även för framtiden torde man sålunda i stället få välja linjen att noga följa kommissionens och domstolens avgöranden i konkreta fall.

3 ARTIKEL 6 I KONVENTIONEN OCH DESS TILLÄMPNING

3.1 Bestämmelsen

Art. 6 (1) lyder i svensk översättning:

Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och

offentlig rättegång inom skälig tid och inför oavhängig och opartisk domstol, som upprättas enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten må uteslutas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då hänsyn till minderåriga eller till parternas privatlivs helgd så kräva eller, i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle lända till skada för rättvisans intresse.

Den engelska originaltexten lyder:

In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.

Den franska originaltexten lyder:

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial,

établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

3.2 Konventionens förarbeten

Som redan har nämnts utfördes det inledande arbetet med att skapa en konvention till skydd för mänskliga rättigheter och friheter av Europarådets rådgivande församling redan vid dess första session hösten 1949. Den kommitté, som tillsattes med uppgift att utreda frågan, tog som utgångspunkt för sitt arbete FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, som antagits i december 1948. I det första utkastet till konventionstext, som presenterades för den rådgivande församlingen, redovisades tio rättigheter vilka enligt kommittén borde garanteras i konventionen. En av dessa var att tillförsäkra var och en ... skydd mot godtyckligt anhållande, fängslande, landsförvisning och andra åtgärder enligt art. 9, 10 och 11 i FN:s deklaration.

Art. 10 av FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, till vilken kommittén således hänvisade, lyder som följer (engelsk text, se bilaga 2, citat 1):

Prop. 1987/88:69
Bilaga I

Envar är under full likställdhet berättigad till rättvis och offentlig rannsaking inför oavhängig och opartisk domstol vid fastställandet av såväl hans rättigheter och skyldigheter som varje anklagelse mot honom för brott.

Några överväganden som är ägnade att belysa kommittéledamöternas syn på den närmare innebörden av stadgandet finns inte redovisade i förarbetena.

Det fortsatta arbetet kom i stor utsträckning att handla om principfrågor och andra överväganden som här saknar direkt intresse. En fråga som grundligt diskuterades var huruvida, som skett i nämnda första utkast till konventionstext, hänvisning borde ske till FN:s deklaration, eller om de olika rättigheterna skulle räknas upp och definieras i den tilltänkta konventionen. Sedan man enats om att, åtminstone som ett led i arbetet, direkt ange rättigheterna, utarbetades ett utkast där ovan citerade Art. 10 i FN:s deklaration ordagrant återgivits som en särskild rättighet skild från den som avsåg godtyckligt anhållande, fängslande och landsförvisning.

Vid ett möte med en tillsatt expertkommitté i mars 1950 presenterades ett förslag till konventionstext innefattande vissa ändringar av tidigare text. Bland annat hade det nu aktuella stadgandet getts följande lydelse (engelsk text, se bilaga 2, citat 2):

Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott eller hans rättigheter och skyldigheter i tvistemål vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Prop. 1987/88: 69
Bilaga 1

Det framgår inte direkt av förarbetena varför orden "i tvistemål" (eng. "in a suit at law"; fr. "de caractère civil") nu introducerats i texten. Bland de arbetshandlingar som fanns tillgängliga för kommittén var emellertid en av sekretariatet utarbetad rapport, vilken jämförde rådgivande församlingens utkast till text med ett utkast till internationell konvention om mänskliga rättigheter utarbetat inom FN:s ram. I rapporten observeras att man under arbetet med sagda konvention något diskuterat begreppet "civil". Diskussionen sammanfattas i rapporten på följande sätt (engelsk text, se bilaga 2, citat 3):

"Common law"-länderna påpekade att civila rättigheter och skyldigheter, som erkända av de administrativa myndigheterna, inte var skyddade av en administrativ domstol. I detta avseende var det en viktig skillnad jämfört med "civil law" -- länderna. Därav orden "i tvistemål ..." vilket skulle göra det möjligt att undanta administrativa förfaranden från konventionens tillämpningsområde.

(Jfr. i detta sammanhang art. 14 av FN-konventionen om civila och politiska rättigheter).

I expertkommitténs slutliga rapport till ministerkommittén i mars 1950 redovisades, av skäl som här kan förbigås, två olika förslag till konventionstext. Det ena förslaget upptog den ovan citerade texten, medan motsvarande stadgande i det andra förslaget ordagrant återgav art. 10 av FN:s deklaration.

I rapporten förekommer ingenting som särskilt förklarar denna skillnad mellan de två förslagen.

En konferens med högre tjänstemän i juni 1950 resulterade så småningom i en ny rapport till ministerkommittén varvid nu aktuellt stadgande erhållit följande lydelse (engelsk text, se bilaga 2, citat 4):

Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott eller hans rättigheter och skyldigheter i tvistemål, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Inte heller ifråga om denna rapport förekommer någonting som antyder att delegaterna diskuterat lydelsen och innebörden i stadgandet.

Sedan ytterligare överväganden ägt rum och texten varit föremål för en slutlig gransking av en expertkommitté dagarna före undertecknandet, förelåg den 4 november 1950 den slutliga konventionstexten. Den franska texten av stadgandet var oförändrad, medan i den engelska "hans rättigheter och skyldigheter i tvistemål" ersatts med "hans civila rättigheter och skyldigheter".

Ändringen i den engelska texten förefaller inte ha kommenterats av kommittén, som allmänt karakteriserade sitt förslag till ändringar som formella rättelser och rättelser av översättningar. I den mån ändringen har kommenterats i litteraturen, har den antagits bero på en önskan att bringa den engelska texten språkligt mer i överensstämmelse med den franska.

3.3 Domstolens och kommissionens praxis

Fallet Ringeisen mot Österrike¹

Ringeisen köpte 1962 av privatpersoner viss fast egendom. Enligt österrikisk lag måste köpet för att bli gällande godkännas av myndighet. Godkännandet vägrades. I målet blev frågan huruvida den procedur, genom vilken frågan om förvärvets godkännande prövades, innefattade en sådant avgörande av civila rättigheter som avses i art. 6 (1).

Kommissionen

Kommissionens majoritet (7 mot 5) besvarade frågan nekande. Efter att ha konstaterat att betydelsen av det engelska ordet "civil" i detta sammanhang var tveksam, fortsatte kommissionen (engelsk text, se bilaga 2, citat 5):

¹Kommissionens rapport och domstolens dom, se Publications of the European Court of Human Rights, Ser. B, vol. 11, s. 10, respektive Ser. A, vol. 13.

Enligt fransk rättsterminologi är ordet "civil" inte oklart i samma utsträckning. Även om uttrycket "droits civils" under inflytande av anglo-amerikanskt språkbruk ibland används för att beteckna medborgarens politiska rättigheter (motsvarande "droits civiques") är innebörden i allmänhet annorlunda. Det hänför sig till civilrättsliga rättigheter och skyldigheter till skillnad från offentlighetsrättsliga och straffrättsliga. Detta är en klassisk distinktion i de rättssystem som härrör från romersk rätt, och uttrycket "civil" i detta sammanhang hänför sig till rättsförhållandet mellan enskilda personer och andra privata rättssubjekt till skillnad från rättsförhållandet mellan enskilda medborgare och offentliga myndigheter. Enligt denna terminologi är den franska texten i art. 6 klar och tydlig. Uttrycket "droits et obligations de caractère civil" avser rättigheter och skyldigheter som hör till det område av rättssystemet som kallas "droit civil".

Efter att vidare ha konstaterat att den tydligare texten, dvs. den franska, måste ges företräde, drog kommissionen följande slutsats (engelsk text, se bilaga 2, citat 6):

Denna granskning av konventionstexten och förarbetena till denna leder fram till den slutsatsen att uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter" måste tolkas restriktivt så att det endast omfattar sådana rättsförhållanden som är typiska för relationer mellan enskilda medborgare och ej sådana rättsförhållanden där medborgaren ställs mot dem som utövar offentlig myndighet.

Kommissionen konstaterade också att en vidare tolkning, genom vilken art. 6 (1) skulle anses tillämplig även med avseende på den typ av administrativa förfaranden som i flertalet konventionsstater traditionellt handhåfts av administrativa organ och utan de garantier som skulle följa med en tillämpning av art. 6 (1), skulle vara oförenlig med de intentioner parterna haft när de tillträdde konventionen.

Minoriteten, som konstaterade att målet rörde Ringeisens rätt under det ifrågavarande köpekontraktet, anförde i huvudsak följande skäl för sin ståndpunkt att art. 6 (1) var tillämplig (engelsk text, se bilaga 2, citat 7):

Kommissionen har konsekvent hävdats att uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter" med den innebörd det har i konventionens art. 6 (1) är ett autonomt begrepp. Detta begrepp upphör emellertid att vara ett autonomt begrepp, om det tolkas så, att det strikt hänför sig till rättigheter och skyldigheter mellan enskilda personer. I de rättssystem som härrör från romersk rätt avses med uttrycket "civilrätt" det område av inhemsk rätt, som även kallas "privaträtt" och som avser det särskilda förhållandet mellan enskilda personer. Det går inte att säga att begreppet i konventionens art. 6 (1) är autonomt, om dess tillämpningsområde fastställs helt enkelt genom en hänvisning till begreppet "civilrätt", såsom detta utvecklats i vissa kontinentaleuropeiska länders rättssystem.

Det bör också observeras att ett främmande element skulle införas i detta stadgande, om vid tolkningen av art. 6 (1) tillämpningsområdet för begreppet i fråga skulle vara så begränsat. Den europeiska konventionen - liksom för övrigt 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter - avser i grund och botten skyddet av individen mot staten, dvs. skydd mot godtyckliga handlingar från myndigheternas sida. Det är tydligt, att art. 6 (1) i den europeiska konventionen med uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter" avser de rättigheter och skyldigheter som härrör från inhemsk rätt. Konventionens stadgande med avseende på dessa rättigheter och skyldigheter lyder enligt följande: "Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter ..., vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag". Det förefaller märkligt att detta stadgande, som har införts i en internationell traktat angående skyddet av den enskilde gentemot myndigheterna, inte skulle medge den berörde individen rätt till judiciell prövning eller rätt till opartisk rättegång, i de fall då myndigheterna godtyckligt inkräktar på de rättigheter som tillkommer honom enligt inhemsk rätt.

Domstolen

Domstolen, som enhälligt gick på minoritetens linje, grundade i princip sitt domslut på följande tre omständigheter:

- 1) Begreppet "civila rättigheter" täcker alla förfaranden vilkas resultat är avgörande för "privata" rättigheter och skyldigheter.
- 2) Ringeisen hade rätt att få köpekontraktet godkänt, om han uppfyllde, som han hävdade att han gjorde, de förutsättningar som angavs i lagen.
- 3) De administrativa myndigheternas beslut skulle vara avgörande för civilrättsliga förhållanden mellan Ringeisen och säljarna.

Domstolen framhöll att det därvid saknade betydelse, att tillämplig lag i sammanhanget var av administrativ karaktär.

Fallet König mot Förbundsrepubliken Tyskland²

König var vederbörligen auktoriserad, privatpraktiserande läkare med egen klinik. På grund av att König påstods vara olämplig återkallades för verksamhetens bedrivande erforderliga tillstånd till såväl rätten att driva kliniken som rätten att utöva läkaryrket. I målet blev frågan huruvida den procedur, genom vilken återkallandet av tillstånden prövades, innefattade en sådan prövning av civila rättigheter som avses i art. 6 (1).

²Kommissionens rapport och domstolens dom, se Publications of the European Court of Human Rights, Ser. B, vol. 25, s. 12, respektive Ser. A, vol. 27.

Kommissionens majoritet (10 mot 6) besvarade frågan jakande. I fråga om skälen till denna slutsats var majoriteten delad i två grupper om vardera fem ledamöter.

Med utgångspunkt från distinktionen mellan en stats handlingar jure gestionis och jure imperii konstaterade den ena gruppen först, att det inte kunde anses som en civil rättighet att erhålla tillstånd att bedriva läkarpraktik. Med följande resonemang ansåg emellertid gruppen att ett återkallande av ett redan beviljat tillstånd berörde tillståndsinnehavarens civila rättigheter (engelsk text, se bilaga 2, citat 8):

Då en myndighet emellertid ger en person tillstånd att utöva läkaryrket, är följden av detta i normala fall att civila rättigheter och skyldigheter uppstår i samband med sådant utövande. Denna effekt måste skiljas från utövandet av funktioner i offentlig tjänst. Tillståndet innebär inte i sig att en läkare blir offentlig tjänsteman, som utövar statlig eller administrativ myndighet, eller att det uppstår ett kontraktsförhållande mellan honom och staten eller en offentlig myndighet. Klaganden utövade läkaryrket som privatperson. En sådan läkare får ett antal civila rättigheter och skyldigheter i samband med utövandet av läkaryrket: yrkesmässigt anseende; inkassering av arvoden och kostnader; hyreskontrakt eller äganderätt till mottagningsrum eller klinik; anställningskontrakt med personalen osv.

Den andra gruppen fann det inte nödvändigt att i detta sammanhang göra någon distinktion mellan handlingar jure gestionis och jure imperii eftersom redan själva rätten att utöva läkaryrket och att driva en läkarpraktik utgjorde civila rättigheter. Följande citat ger en uppfattning om hur gruppen kom fram till denna ståndpunkt (engelsk text, bilaga 2, citat 9):

Då det nu förhåller sig på detta sätt, synes det önskvärt att först överväga om i princip valet och utövandet av ett yrke eller en ekonomisk verksamhet inom den privata sektorn skall betraktas som civila rättigheter. Enligt vår mening kan svaret på denna fråga endast vara jakande.

Utövandet av ett yrke eller en ekonomisk verksamhet kan definieras som tillämpning av en persons fysiska skicklighet, intellektuella, konstnärliga och andra färdigheter och kunskaper, i de flesta fall i syfte att erhålla en materiell belöning i form av lön eller annan ersättning. Rätten att utöva ett yrke är sålunda identisk med rätten till arbete, som garanteras i grundlagen i de flesta om inte i alla Europarådets medlemsländer.

- - - - -

Bland dessa så kallade allmänna friheter finner vi såsom nyss nämnts rätten till egendom, som kommissionen alltid har erkänt som en civil rättighet, en lösning som uttryckligen bekräftades genom den ovan citerade Ringeisen-domen. Då vi jämför rätten till arbete med rätten till egendom, finner vi att de obestriddigen är av likartad natur, eftersom rätten till egendom huvudsakligen

är rätten att nyttja, ha glädje av och förfoga över den sak till vilken rätten hänför sig, i de flesta fall i syfte att erhålla ekonomisk fördel från den. Det är sålunda svårt att förstå varför man skulle vägra att betrakta rätten till arbete som en civil rättighet, vilket har erkänts i fråga om rätten till egendom.

- - - - -

Med avseende på vad som ovan anförts skall emellertid reservationer göras för de fall då rätten till arbete på ett eller annat sätt skulle innebära deltagande i politisk verksamhet, i myndighetsutövning eller i ledningen av ett centralt, regionalt eller lokalt offentligt organ eller t.o.m. av ett halvstatligt företag.

- - - - -

Det är visserligen så, att åtminstone i vissa länder tillträdde till sådana befattningar i stor utsträckning förutsätter offentlig auktorisation vilken endast medges personer med lämpliga yrkeskvalifikationer och gott anseende. Utöandet av vissa yrken är underkastat särskilda regler och en mer eller mindre sträng övervakning. - - -

Dessa regler, emellertid, varken syftar till att förändra, eller medför någon förändring av, naturen av den verksamhet som bedrivs av de personer som utövar dessa yrken. Den verksamhet som bedrivs av yrkeskunniga hantverkare, köpmän, bankirer och försäkringsgivare regleras fortfarande av civilrättsliga (eller handelsrättsliga) regler. De

deltar inte på något sätt i myndighetsutövning eller i den verksamhet som en offentlig myndighet bedriver. Lagligheten av de regler som gäller i fråga om dessa yrkesverksamheter är inte föremål för prövning. Den federala regeringen påpekar att deras grundläggande syfte är att upprätthålla allmän ordning, säkerhet och hälsa. Men därav följer inte att de kan förvandla ett förhållande, som genom sin natur hör till det privaträttsliga området, till ett offentligrättsligt förhållande.

Domstolen

Domstolen, som med röstsiffrorna 15 mot 1 fann art. 6 (1) tillämplig, noterade inledningsvis att den inte behövde pröva frågan huruvida rätten till auktorisation att driva en klinik och att utöva läkaryrket utgjorde civila rättigheter, utan endast om så var fallet i fråga om rätten att fortsätta att utöva dessa rättigheter sedan de en gång erhållits.

Domstolen fastslog sedan följande allmänna utgångspunkt när det gällde att bedöma huruvida en viss rättighet skulle anses som en civil rättighet under art. 6 (1) (engelsk text, se bilaga 2, citat 10):

Frågan huruvida en rättighet skall betraktas som civil i den betydelse som detta uttryck har i konventionen måste avgöras med utgångspunkt från det faktiska innehållet och effekterna av rättigheten - och inte dess juridiska klassificering - enligt inhemsk rätt i den berörda staten. Domstolen skall vid utövandet av sina tillsynsuppgifter även ta hänsyn till konventionens syfte och ändamål och till de nationella rättssystemen i de andra avtalsslutande staterna...

Mot den bakgrunden, och i övrigt av följande skäl, ansåg domstolen att såväl drivandet av kliniken som utövandet av läkaryrket utgjorde civila rättigheter i konventionens mening. Domstolen anförde bl.a. följande i fråga om kliniken och läkaryrket (engelsk text, se bilaga 2, citat 11):

Domstolen konstaterar att i Förbundsrepubliken Tyskland driften av en privat klinik i vissa hänseenden är en kommersiell verksamhet, som bedrivs i vinstsyfte, klassificerad i tysk lag som "Gewerbe". Denna verksamhet bedrivs inom den privata sektorn genom att avtal träffas mellan kliniken och dess patienter och den påminner om utövandet av en privat rättighet, som i vissa hänseenden är närbesläktad med rätten till egendom. Privata kliniker är visserligen underkastade tillsyn av myndigheterna av hänsyn till det allmänna intresset att bl.a. skydda hälsan; tillsyn av hänsyn till det allmänna intresset, som för övrigt allmänt förekommer vad gäller all privat yrkesutövning i Europarådets medlemsstater, kan inte i sig leda till den slutsatsen att driften av en privat läkarklinik är en offentligrättslig verksamhet. En verksamhet, som under lagen i den berörda staten har karaktären av civil verksamhet kan inte automatiskt förvandlas till offentlig verksamhet på grund av att den underkastas myndigheternas tillstånd och övervakning, däri inbegripet om så är lämpligt återkallande av tillstånd, föreskriven i lag av hänsyn till den allmänna ordningen och hälsovården.

I Förbundsrepubliken Tyskland räknas läkaryrket till de traditionella fria yrkena; dessutom stadgas detta uttryckligen i artikel 1 § 2 i Förbunds-
lagen. ... Inte ens under det nationella sjukförsäkringssystemet är utövandet av läkaryrket en offentlig verksamhet: när tillståndet väl erhållits, har läkaren rätt att utöva yrket eller avstå, och han ger behandling till sina patienter på grundval av ett kontrakt med dem. Förutom att behandla sina patienter sörjer praktiserande läkare naturligtvis, enligt ordalydelsen i ovannämnda lag, för "hela samhällets hälsovård". Detta ansvar, som läkaryrket har mot samhället i sin helhet, ändrar emellertid inte den privata karaktären av den praktiserande läkarens verksamhet: medan detta ansvar är av stor betydelse från social synpunkt, är det en bisak i förhållande till hans verksamhet och dess motsvarighet står att finna i andra yrken som obestriddligen är av privat natur.

Efter att ha konstaterat att det under dessa omständigheter var av liten betydelse att indragningen av licensen utgjorde en administrativ åtgärd vidtagen av ett kompetent organ som ett led i dess myndighetsutövning, avslutade domstolen med följande kommentarer (engelsk text, se bilaga 2, citat 12):

Det enda som är relevant under art. 6 (1) i konventionen är den omständigheten att ifrågavarande fall innefattade en prövning av rättigheter av privat natur.

Eftersom den sålunda anser de rättigheter som drabbades av återkallelsebesluten och som utgjorde

föremålet för talan inför de administrativa domstolarna vara privata rättigheter, finner domstolen artikel 6 (1) tillämplig utan att i det nu föreliggande fallet behöva ta ställning till huruvida begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" i den mening som avses i nämnda stadgande sträcker sig utöver de rättigheter som är av privat natur.

Fallet Le Compte, Van Leuven och De Meyere mot Belgien³

Fallet, som har stora likheter med det föregående, rörde beslut varigenom Le Compte, Van Leuven och De Meyere tillfälligt avstängts från att praktisera som läkare. Frågan var om också en sådan tillfällig avstängning rörde personernas ifråga civila rättigheter. En majoritet av domstolen (15 mot 5) ansåg att så var fallet.

I domskälen gjorde domstolen vissa uttalanden som belyser kraven på sambandet mellan en civil rättighet som sådan och effekterna av ett beslut på denna rättighet för att art. 6 (1) skall kunna anses tillämplig. Sålunda ansåg domstolen det inte tillräckligt för en tillämpning av artikeln, att en tvist hade föga samband med, eller avlägsna följder med avseende på en sådan rättighet. För att artikeln skulle vara tillämplig måste rättigheten utgöra föremålet - eller ett av föremålen - för tvisten och beslutet direkt avgörande för rättigheten i fråga. I fråga om den tillfälliga avstängningen i det nu aktuella fallet konstaterade sedan domstolen följande (engelsk text, se bilaga 2, citat 12):

³Domstolens dom, se Publications of the European Court of Human Rights, Ser. A, vol. 43.

Till skillnad från vissa andra disciplinära påföljder som kunde ha ådömts klagandena (varning, erinran och tillrättavisning...), innebär den avstängning som de klagade över onekligen ett direkt och väsentligt ingrepp i rätten att fortsätta att utöva läkaryrket. Den omständigheten att avstängningen var tillfällig hindrade inte att den menligt påverkade denna rätt...; i de "contestations" (tvister) som avses i art. 6 (1) kan den faktiska förekomsten av en "civil" rättighet naturligtvis vara föremål för övervägande, men detta gäller också omfattningen av en sådan rättighet eller det sätt på vilket den som åtnjuter rättigheten kan begagna sig av denna.

Fallet Sporrang och Lönnroth mot Sverige⁴

Målet gällde expropriationstillstånd och byggnadsförbud rörande två fastigheter i Stockholm. De två fastigheterna var underkastade expropriationstillstånd under en tid av 23 respektive 8 år och byggnadsförbud under en tid av 25 respektive 12 år. I målet blev frågan huruvida regeringens beviljande och senare förlängning av expropriationstillstånden innefattade en sådan prövning av civila rättigheter som avses i art. 6 (1).

⁴Kommissionens rapport den 8 oktober 1980 i målen 7151/75 och 7152/75 (opublicerad). Domstolens dom, se Publications of the European Court of Human Rights, Ser. A, vol. 52.

Kommissionens majoritet (11 mot 5), som besvarade frågan nekande, konstaterade att målet visserligen rörde en sådan civil rättighet som avses i art. 6 (1) men fann att enbart beviljandet av expropriations-tillståndet inte utgjorde en prövning av denna rättighet. Kommissionen anförde bland annat följande (engelsk text, se bilaga 2, citat 13):

Kommissionen erinrar om att den alltid erkänt rätten till egendom som en civil rättighet. Expropriationsförhandlingar avseende viss egendom rör följaktligen de ägares civila rättigheter vars egendom är föremål för expropriation. Dessutom har i de nu aktuella fallen kommissionen just konstaterat ... att expropriationstillstånden och byggnadsförbuden innefattade ett betydande intrång i sökandenas rätt till okränkvt åtnjutande av sin egendom i den mening som avses i tilläggsprotokoll nr 1, art. 1, första stycket, första meningen. Denna slutsats innebär emellertid inte nödvändigtvis att föreskrifterna i art. 6 (1) är automatiskt tillämpliga med avseende på alla aspekter och stadier av expropriationsförfaranden.

I synnerhet gäller att dess tillämplighet förutsätter att det rör en fråga - normalt en tvist - avseende civila rättigheter och skyldigheter vilken kräver ett avgörande. Detta framgår klart, särskilt av den franska texten av art. 6 (1) som talar om "contestations sur ... droits et obligations de caractère civil".

Enligt kommissionens uppfattning, är inte ett beslut som innebär ett intrång i civila rättigheter och skyldigheter detsamma som en prövning av sådana rättigheter och skyldigheter. Det faktum att art. 6 (1) kräver en prövning gör det nödvändigt att göra en åtskillnad mellan olika aspekter och stadier av expropriationsförfaranden. I synnerhet måste en åtskillnad göras mellan de inledande åtgärder som vidtas av myndigheterna med sikte på en senare expropriation, vilka utgör förberedelser för den och skapar dess rättsliga grund, och dess faktiska verkställande. Beviljandet av ett expropriationstillstånd skapar den rättsliga grunden för ett senare egendomsberövande. Enligt kommissionens uppfattning motsvarar emellertid varken en lag som direkt tillåter expropriation eller ett lagligen grundat expropriationstillstånd av det slag som utfärdades av den svarande regeringen i de nu aktuella fallen, en "prövning" av de berörda fastighetsägarnas civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionens art. 6 (1).

Av detta följer att varken de förfaranden genom vilka regeringen tillät Stockholms stad att expropriera sökandenas egendomar och förlängde dessa tillstånd, eller, a fortiori, den roll staden spelade när den sökte, erhöll och innehade de ifrågavarande tillstånden, innefattade beslut av den karaktären att de måste fattas eller vara föremål för kontroll av domstol skyldig att agera "inom skäligen tid". Det är ostridigt mellan parterna att, även om sökandena under hela det administrativa förfarandet vållades praktiska olägenheter, deras lagliga rättigheter i egenskap av fastighetsägare, och därmed deras civila rättigheter, förblev opåverkade under alla de stadier varom nu är fråga.

- - - - -
Denna tolkning innebär emellertid inte att expropriationsförhandlingar inte kan leda till frågeställningar med avseende på vilka art. 6 (1) är tillämplig, särskilt i ett senare stadium när den faktiska expropriationen sker.

Minoriteten anförde i huvudsak följande skäl för sin ståndpunkt att redan beviljandet av ett expropriations-tillstånd innefattar en prövning av ägarens civila rättigheter med avseende på den ifrågavarande egendomen (engelsk text, se bilaga 2, citat 14):

I enlighet med domstolens resonemang i fallen Ringeisen och König förefaller det klart att av offentliga myndigheter vidtagna åtgärder vars resultat är avgörande för privata rättigheter faller under art. 6 (1) Resultatet av ett expropriationsförfarande är otvivelaktigt på detta sätt avgörande. Gäller detta också med avseende på beviljandet av ett expropriations-tillstånd, det första steget mot expropriation enligt svensk lag? Beviljandet av tillståndet är bara det första steget men det avgör lagligheten av expropriationen enligt svensk lag, vilken inte senare kan ifrågasättas inför domstol. Detta innebär att det är redan avgörande för fastställandet av lagligheten. Om en sökande ifrågasätter lagligheten av tillståndet eller förlängningen måste han enligt art. 6 (1) ha en möjlighet att få ett domstolsbeslut beträffande den lagligheten.

Det är naturligtvis riktigt att säga att detta betyder ett förfarande innefattande domstolsprövning med avseende på alla expropriationsförfaranden. Detta är, förefaller det mig, den oundvikliga konsekvensen av utgången i fallet König. Jag skulle emellertid vilja understryka, att detta inte innebär att alla offentliga beslut som rör egendom utan att komma i närheten av en formell expropriation måste vara föremål för domstolsprövning. Här förlusten av äganderätten står på spel som i expropriationsförfaranden, är utgången avgörande för privata rättigheter och art. 6, första stycket tillämplig.

Domstolen

Domstolen, som med röstsiffrorna 12 mot 7 fann art. 6 (1) tillämplig, konstaterade inledningsvis att klagandenas rätt till ifrågavarande egendom tveklöst utgjorde civila rättigheter i konventionens mening.

Beträffande frågan huruvida beviljandet och förlängningen av expropriationstillstånden utgjort en prövning av ägarnas rättigheter med avseende på sina fastigheter, gjorde domstolen, med hänvisning till tidigare avgöranden, först följande allmänna uttalande (engelsk text, se bilaga 2, citat 15):

I sin dom den 23 juni 1961 påpekade (domstolen) att art. 6 (1) inte är tillämplig enbart med avseende på redan anhängiggjorda förhandlingar: den kan också åberopas av envar som

anser att en inblandning i utövandet av en hans (civila) rättigheter är olaglig och som påstår att han inte har haft möjligheten att framlägga sitt klagomål inför en domstol som svarar mot det krav som ställs i art. 6 (1). ...Det är av ringa betydelse att tvisten rörde en administrativ åtgärd vidtagen av behörigt organ som ett led i myndighetsutövning...

Domstolen fann vidare att det förelåg en tvist mellan klagandena och den svenska regeringen om lagligheten av de så tidsmässigt långt utdragna expropriations-tillstånden, och konstaterade sedan avslutningsvis följande (engelsk text, se bilaga 2, citat 16):

Mot bakgrund av att sökandena betraktade som olagligt vidtagandet eller förlängningen av åtgärder vilka påverkade deras rätt till egendom och vilka hade varit i kraft under perioder varom är fråga i deras fall, var de berättigade att få denna fråga rörande inhemsk rätt prövad av domstol.

Fallet Benthem mot Nederländerna⁵

Benthem hade erhållit tillstånd att installera en tank för flytande motorbränsle på en av honom driven bensinstation. Efter överklagande återkallades tillståndet av hänsyn till riskerna med anläggningen. Målet gällde alltså huruvida återkallandet av tillståndet innefattade en prövning av Benthems civila rättigheter.

¹Domstolens dom, se Publications of the European Court of Human Rights, Ser. A, vol. 97.

Domstolen fann med röstsiffrorna 11 mot 6 att så var fallet. Som skäl för denna ståndpunkt anfördes dels att återkallandet rörde en tvist avseende en rättighet, dels att denna rättighet var av civil karaktär. I de relativt kortfattade domskälen uttalade domstolen i huvudsak följande beträffande dessa två konstateranden (engelsk text, se bilaga 2, citat 17):

Prop. 1987/88:69
Bilaga 1

Domstolen finner att en "verklig och allvarlig"... tvist angående den "faktiska förekomsten" av rätten till ett tillstånd, som klaganden åberopat, uppstod mellan denne och de nederländska myndigheterna i varje fall efter det att den regionale tillsyningsmannen överklagat beslutet av Weststellingwerfs kommunala myndigheter. Detta frångår särskilt av den omständigheten att Mr. Benthem, utan att överträda lagen, från den 11 augusti 1976 till den 30 juni 1979 kunde utnyttja sin installation i kraft av det tillstånd som beviljats av de sistnämnda myndigheterna ... Dessutom var resultatet av det förfarande mot vilket klagomål riktats och som skulle kunna leda till - och faktiskt ledde till - upphävande av det överklagade beslutet direkt avgörande för den omtvistade rättigheten.

- - - - -

Beviljandet av det tillstånd som klaganden påstod sig ha rätt till var en av förutsättningarna för att han skulle kunna utöva en del av sin affärsverksamhet. Det var nära knutet till rätten att utnyttja egendom i enlighet med lagens bestämmelser. Dessutom har ett tillstånd av detta slag en äganderättslig karaktär, vilket bl.a. frångår av den omständigheten att det kan överlåtas till tredje man.

I fråga om en invändning av den berörda regeringen, att Benther alltjämt hade möjlighet att erhålla tillstånd att installera tanken på annan plats, uttalade domstolen - förutom att det inte fanns några garantier att han verkligen skulle beviljas sådant tillstånd - att detta kunde få menliga effekter på värdet av hans rörelse och goodwill liksom på hans förhållande till kunder och leverantörer. Detta bekräftade, ansåg domstolen, existensen av ett direkt samband mellan tillståndsgivningen och hela Benthers näringsverksamhet.

Fallet Pudas mot Sverige⁶

Pudas bedrev yrkesmässig trafik under ett trafiktillstånd utfärdat i februari 1980. I augusti 1981 återkallades tillståndet. Frågan i målet, som ännu inte har prövats av domstolen, gäller om återkallandet av tillståndet innefattar en prövning av Pudas civila rättigheter.

Kommissionen besvarade den 4 december 1985 enhälligt frågan jakande. Fem ledamöter förklarade i ett särskilt uttalande att de i fråga om tolkningen av art. 6 (1) i nu aktuellt hänseende tillhört de medlemmar av kommissionen, som i tidigare mål förordat försiktighet och varnat för en extensiv tillämpning av stadgandet, och att de med detta synsätt sannolikt inte skulle ha funnit art. 6 (1) tillämplig i nu aktuellt fall. Med hänsyn till den praxis som utvecklats av domstolen, och i all synnerhet utgången i Benther-målet, fann de det emellertid nu oundvikligt att dra slutsatsen, att återkallandet av trafiktillståndet rörde Pudas civila rättigheter.

⁶Kommissionens rapport den 4 december 1985 i mål 10426/83 (opublicerad).

Kommissionens skäl utgörs i princip av ett jakande svar på de tre frågorna huruvida det över huvud taget var fråga om en rättighet, huruvida den rätten var civil och huruvida det förelåg en verklig tvist rörande rätten. Kommissionens svar på de tre frågorna, som återges ordagrant här nedan, ger en tämligen god sammanfattning av det nuvarande rättsläget såsom det utvecklats av domstolen (engelsk text, se bilaga 2, citat 18):

Var det fråga om en rättighet?

I detta sammanhang erinras om att det beslut varigenom den klagande erhöll trafiktillståndet inte överklagades och därför blev slutligt. Efter att ha erhållit tillståndet, hade klaganden enligt kommissionens uppfattning förvärvat vissa "rättigheter" härrörande från detta tillstånd.

Det är riktigt att tillstånd enligt bestämmelserna i 1979 års yrkestrafiklag alltid kan modifieras eller t.o.m. återkallas av den tillståndsgivande myndigheten. Detta ändrar emellertid enligt kommissionens uppfattning inte det förhållandet att det innefattar en "rättighet" i den mening som avses i art. 6 (1).

Var denna rätt "civil"?

Vad gäller frågan huruvida rätten att bedriva trafik under trafiktillstånd för linjetrafik var av "civil" karaktär, anser kommissionen, i motsats till vad regeringen gjort gällande, att rättsförhållandet är av huvudsakligen samma karaktär som i fråga om de rättigheter som var föremål för prövning i fallet König, i fallet Le

Compte, van Leuven och de Meyere och i fallet Albert och le Compte i det avseendet att det rörde en rättighet att utöva ett yrke inom den privata sektorn, låt vara underkastad tillstånd och tillsyn av myndighet av hänsyn till det allmänna intresset.

Föreliggande mål liknar även Bentzen-målet, i vilket tvisten angående beviljandet av tillståndet hänförde sig till en del av klagandens affärsverksamhet.

Enligt svensk lag har inte transportnäringsen karaktär av ett statligt monopol. Tvärtom, tillstånd kan erhållas av antingen offentliga organ eller privata - fysiska eller juridiska - personer. Dessutom är förhållandet mellan tillståndshavaren och passagerarna vanligtvis ett kontraktsförhållande och direkt etablerat mellan individerna personligen, även om myndigheterna kan ha ett direkt inflytande över trafiken och avgifterna.

Den privata karaktären av rätten att driva det omtvistade trafikföretaget förändras inte enligt kommissionens åsikt av att den är förmål för myndigheternas tillsyn eller av att tillståndshavaren kan vara beroende av subventioner från det allmänna för att verksamheten skall gå med vinst eller av att avgifterna hålls nere.

Förelåg en tvist beträffande rättigheten?

Kommissionen finner att en "verklig" ... tvist "av allvarlig natur" ... uppstod mellan klaganden och de svenska myndigheterna rörande hans rätt enligt

ifrågavarande tillstånd, eftersom klaganden hävdar att återkallandet av tillståndet var oberättigat såsom varande ett utslag av maktmissbruk från myndigheternas sida. Klaganden ifrågasätter därför i själva verket om de vidtagna åtgärderna var lagliga enligt svensk lagstiftning.

Prop. 1987/88:69
Bilaga I

Fallen Deumeland mot Förbundsrepubliken Tyskland och Feldbrugge mot Nederländerna

I båda målen var fråga om huruvida art. 6 (1) var tillämplig på förfaranden inom ramen för ett obligatoriskt försäkringssystem för yrkesskador (Deumeland) och ett obligatoriskt sjukförsäkringssystem (Feldbrugge). Domstolen konstaterade i domar den 29 maj 1986 att de rättigheter som det var fråga om enligt båda systemen var sådana att de kunde sägas ha karaktären av civila rättigheter i den mening som avses i art. 6 (1) i konventionen. Meningarna i domstolen var emellertid starkt divergerande. I fallet Deumeland meddelades beslutet om att art. 6 (1) var tillämplig med 9 röster mot 6. Motsvarande siffror i fallet Feldbrugge var 10 mot 7.

Slutsatser

På grundval av denna översiktliga redogörelse kan två slutsatser dras. För det första har begreppet civila rättigheter säkerligen kommit att ges en långt mer vidsträckt innebörd än flertalet kontraktstater torde ha avsett när de tillträdde konventionen. För det andra är det helt klart, att den svenska lagstiftningen på flera områden inte svarar mot de krav konventionen numera anses ställa. Problemet är ingalunda unikt för svensk del. Som har framgått är det flera av konventionsstaterna som har kommit i en liknande situation.

4.1. Utgångspunkter

Av den redovisning som har gjorts i det föregående framgår att den europeiska domstolen har givit konventionens uttryck "civila rättigheter och skyldigheter" en tolkning, enligt vilken begreppet anses omfatta inte bara vad som traditionellt brukar hänföras till civilrätten. Även viktigare offentlighetsrättslig reglering av individens näringsfrihet och frihet i ekonomiskt hänseende räknas dit, vilket innebär att exempelvis rätten att utöva ett yrke och rätten att fritt disponera över sin egendom anses vara civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen. Den tolkning av konventionen som i enlighet härmed har lagts fast är otvivelaktigt ganska extensiv och det torde som nyss konstaterats både för Sveriges och för flera andra länders del förhålla sig så att den inte förutsetts vid tillträdet av konventionen.

Utgår man från denna tolkning torde det stå klart att den svenska lagstiftningen inte fullt ut uppfyller konventionens krav. I allmänhet finns det visserligen enligt vår lagstiftning möjlighet för den enskilde att få till stånd en prövning av domstol när det gäller beslut som rör hans civila rättigheter och skyldigheter i nyss angiven mening. I åtskilliga fall är det emellertid förvaltningsmyndigheter eller regeringen som prövar sådana ärenden utan att det finns någon sådan möjlighet till domstolsprövning.

För att en ungefärlig uppfattning skall erhållas i fråga om frekvensen och arten av de ärendetyper där det berörda problemet kan bli aktuellt har en översiktlig genomgång gjorts inom justitiedepartementet. Resultatet av denna

återges i bilaga 3. Den innehåller en förteckning över författningar som ger stöd för förvaltningsbeslut vilka kan röra enskildas civila rättigheter och skyldigheter i den mening som har getts åt begreppet i konventionen och vilka inte på ordinär väg kan komma under domstolsprövning. Genomgången gör inte anspråk på fullständighet och någon ingående analys av de aspekter som kan anläggas på de olika ärendetyperna från konventionens synpunkt har inte gjorts.

Även om det sålunda inte är osannolikt att en del ärendegrupper har förbisetts, torde det finnas fog för slutsatsen att det totala antalet författningar som kan bli aktuella i sammanhanget är förhållandevis begränsat. Det kan inte gärna - såsom ibland har gjorts gällande - röra sig om hundratals författningar. Samtidigt står det klart att det i en del fall är fråga om ärendetyper med hög frekvens och stor praktisk betydelse, såsom exempelvis ärenden enligt expropriations-, förköps- och jordförvärvslagstiftningen.

Vill man anpassa den svenska lagstiftningen till den tolkning av konventionen som den europeiska domstolen har lagt fast måste en möjlighet för enskilda parter skapas att få till stånd en domstolsprövning av de förvaltningsbeslut som det här gäller. Konventionen kan inte sägas vara fullt entydig när det gäller frågan om vilken form av domstolsprövning som är erforderlig. Med hänsyn till hur frågan har lösts i de kontinentala rättssystem som av allt att döma har bildat utgångspunkt vid konventionens tillkomst torde man emellertid vara berättigad till slutsatsen att det från konventionens synpunkt är tillräckligt, om en laglighetsprövning kan ske vid domstol. Av samma skäl har man anledning utgå från att det är tillräckligt om denna prövning blir vad man brukar kalla kassatorisk, dvs. innefattande en rätt för domstolen att undanröja det överklagade beslutet men ej att sätta ett annat beslut i dess ställe.

I den svenska rättspolitiska debatten har från tid till annan diskuterats möjligheten av att generellt tillerkänna allmän domstol behörighet att överpröva administrativa besluts laglighet på samma sätt som gäller i exempelvis Danmark, Norge och U.S.A. Flera skäl har emellertid åberopats mot en sådan ordning. Tanken har ansetts strida mot strukturen i det nuvarande systemet. Från praktisk synpunkt har man pekat på de komplikationer som det innebär att dra en gräns mellan laglighets- och lämplighetsprövning. Ett annat argument har varit svårigheterna för domstolarna att få överblick över olikartade och delvis nya förvaltningsområden. Fördelen för enskilda medborgare av en generell behörighet för de allmänna domstolarna att pröva förvaltningsbeslut har betecknats som tveksam bl.a. eftersom det allmänna ofta skulle föra målet till högsta instans. Men framför allt har man hävdats att det för svensk del skulle vara mest rationellt att stärka rättssäkerheten i själva förvaltningsförfarandet och att komplettera detta med en möjlighet till prövning i förvaltningsdomstol i de fall detta är lämpligt.¹

Möjligheten att få administrativa beslut överprövade i förvaltningsdomstol har ju också kraftigt utvidgats under senare år. Ser man till de principer som därvid har varit vägledande torde det stå klart att det ibland är tillfälligheter eller historiska skäl som ligger till grund för att inte en sådan ordning har valts i den

¹ Se bl.a. Westerberg, Allmän förvaltningsrätt 1978 s. 135 - 172.

lagstiftning som är aktuell i detta sammanhang. När det gäller de fall då f.n. regeringen är överinstans kan en ändrad besvärssordning enligt vilken talan i stället skall föras vid förvaltningsdomstol ofta framstå som naturlig och ligga väl i linje med den uttalade målsättningen att avlasta regeringen besvärssärenden (jfr prop. 1983/84:120 KU 25, rskr. 250). Även i andra fall kan det finnas skäl för att övergå till en prövning i förvaltningsdomstol. När det exempelvis gäller mål enligt lagen (1977:293) om handel med drycker, där f.n. socialstyrelsen är sista instans (bilaga 3 punkt 23), har sålunda nyligen alkoholhandelsutredningen föreslagit att besvär i stället skall få föras till kammarrätt (jfr SOU 1985:15). Förslaget, som har fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen, övervägs f.n. inom socialdepartementet.

I vissa fall har emellertid den nuvarande ordningen tillkommit efter ingående principiella överväganden. Detta gäller både beträffande en del fall då besvärssprövning sker hos regeringen eller förvaltningsmyndighet och i fråga om vissa ärenden som f.n. prövas av regeringen i första och enda instans, exempelvis ärenden angående expropriationstillstånd. I dessa fall gäller ofta att man inte utan ingripande ånringar i systemet kan överge den nuvarande ordningen. Det är här inte sällan fråga om ärenden vars prövning innefattar ett framträdande moment av politisk bedömning. Inte minst med hänsyn till rättssäkerheten för de enskilda som berörs är det angeläget att denna bedömning kan ske av ett tillräckligt kvalificerat organ. Det är således knappast tänkbart att i fråga om de aktuella förvaltningsärendena generellt övergå till ett system enligt vilket den prövning som nu i sista hand kan ske hos regeringen ersätts av en möjlighet för den enskilde att få ett

förvaltningsbeslut överprövat i domstol. Domstolarna kan nämligen inte förutsättas göra politiska överprövningar, och dessa bedömningar skulle därmed i praktiken stanna hos förvaltningsmyndigheterna.

En riktlinje för utvecklingsarbetet på längre sikt synes böra vara att man i samband med att översyn av andra skäl sker av de aktuella författningarna noga prövar i vad mån det är ändamålsenligt att övergå till en besvärsprövning i förvaltningsdomstol. Därvid bör naturligtvis inte bara hänsyn till den europeiska konventionen utan också intresset av att avlasta regeringen förvaltningsärenden liksom andra ändamålssynpunkter vägas in i bilden.

Med hänsyn till att en sådan lösning dels torde kunna leda till resultat först efter åtskillig tid och dels enligt vad som förut har sagts inte kan tillämpas över hela linjen måste emellertid en annan utväg sökas, om man vill åstadkomma en anpassning till konventionen inom en inte alltför lång tid. Det är i så fall ofrånkomligt att införa en ordning enligt vilken inte bara vissa beslut som förvaltningsmyndigheter f.n. meddelar i sista instans utan också en del beslut av regeringen kan bli föremål för domstolsprövning. En sådan ordning framstår otvivelaktigt i viss mån som en principiell nyhet för vårt rättssystem (jfr t.ex. prop. 1981/82:146 s. 165), även om redan f.n. beslut av regeringen kan komma under domstols prövning inom ramen för resningsinstitutet. En lösning efter dessa linjer måste uppenbarligen utformas så att den inte kommer i konflikt med de principer som ligger till grund för domstolsväsendets och förvaltningsens struktur i vårt land och deras förhållande till varandra.

De synpunkter som här i all korthet har redovisats liksom de olika aktuella ärendegruppernas skiftande karaktär talar för att man inte bör söka en lösning som innebär att man i var och en av de författningar som är aktuella bygger in en möjlighet till domstolsprövning. Mot en sådan utväg talar också risken för att något rättsområde förbises. Reformbehovet synes i stället böra tillgodoses genom en generell reglering som, utan att rubba det nuvarande prövningsförfarandet, ger möjlighet till en efterhandsprövning av domstol. Regleringen bör också utformas på ett sådant sätt att den bidrar till en naturlig utveckling i överensstämmelse med de strävanden mot fördjupad rättssäkerhet som fortlöpande sker i fråga om vår rättsordning.

4.2 Förslag till lösning: utvidgad befogenhet för regeringsrätten att ompröva vissa förvaltningsbeslut

Om man med dessa utgångspunkter söker finna en generell modell för en möjlighet till efterhandsprövning av domstol i de förvaltningsärenden som här är aktuella, kan det synas ligga nära till hands att söka en förebild i den nuvarande regeln i 2 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen. Den innebär att den som har berövats friheten av en myndighet har rätt att få frihetsberövandet prövat av allmän domstol (dvs. tingsrätt), om det inte skulle finnas möjlighet till domstolsprövning enligt den lagstiftning som är aktuell. En tänkbar ordning skulle vara att införa en motsvarande regel för fall där ett beslut angår någons civila rättigheter och skyldigheter.

En annan lösning har förordats av Medborgarrättsrörelsen i en skrivelse till regeringen den 14 mars 1984. I

skrivelsen föreslås att ett särskilt rättsmedel, kallat rättsbesvär, införs för de fall som här är aktuella. Rättsbesvär skulle beroende på ärendets beskaffenhet få anföras företrädesvis i hovrätterna och kammarrätterna.

Bägge dessa uppslag synes emellertid vara förenade med den nackdelen att den nya befogenheten till överprövning skulle spridas till alltför många domstolar. Särskilt med tanke på att det här blir fråga om en principiell nyhet, finns det anledning att befara en viss splittring av praxis, som i sin tur sannolikt skulle ge upphov till osäkerhet. Det skulle vara nödvändigt att införa en möjlighet för det allmänna att överklaga avgörandena, och detta skulle leda till ytterligare komplikationer. Till detta kommer de problem som skulle vara förenade med att reglera förhållandet mellan det nya rättsmedlet och den traditionella administrativa klagorätten. Slutligen skulle en ordning av nu diskuterat slag otvivelaktigt framstå som något av en systemförändring.

Vill man undvika olägenheter av det slag som har berörts nu synes det ligga nära till hands att ta de nuvarande bestämmelserna om resning i 11 kap. 11 § regeringsformen (RF) som utgångspunkt. Enligt detta lagrum ankommer det på regeringsrätten att bevilja resning i avgjort ärende när det är fråga om ett ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är sista instans. I andra fall - dvs. främst när allmän domstol är slutinstans - är det högsta domstolen som prövar frågor om resning. Närmare bestämmelser om detta kan enligt paragrafen meddelas i lag. Bestämmelserna i 11 kap. 11 § RF ger alltså redan f.n. en möjlighet till domstolsprövning av regeringsbeslut, låt vara reserverat för extraordinära fall.

Resningsinstitutet har gammal hävd i svensk rätt. I 1809 års RF behandlades frågan om resning i 19 §. Efter regeringsrättens tillkomst hade lagrummet den innebörden att det till regeringsrättens kompetens förde "mål av beskaffenhet att tillhöra dess eller kammarrättens slutliga prövning". Alla andra mål tillhörde högsta domstolens kompetens. Resningsinstitutets räckvidd beständes genom uttrycket "bryta dom åter". I praxis kom resningsinstitutet tidigt att anses tillämpligt inte bara i mål som hade prövats av domstol utan även i andra mål där avgörandet hade karaktär av rättstillämpning. Redan i den utformning resningsinstitutet hade i 1809 års RF ansågs det tillämpligt på regeringsärenden som innebar rättstillämpning. Här kan bl.a. hänvisas till rättsfallet NJA 1966 s. 401 och betänkandena (SOU 1955:19) Administrativt rättsskydd s. 50, 95 f och (SOU 1964:27) Lag om förvaltningsförfarandet s. 617 f, 635 f.

Den nya bestämmelsen om resning och återställande av försutten tid ansluter sig nära till den äldre. Tillämpningsområdet är inte preciserat i författningstexten och är sålunda liksom tidigare underkastat utveckling i praxis. Det kan inte begränsas genom vanlig lag. Inte heller resningsförutsättningarna är preciserade i grundlagstexten. Också beträffande dessa är tanken att de två högsta domstolarnas praxis i stor utsträckning skall vara vägledande. Endast "närmare bestämmelser" kan meddelas i lag. Hit hör i första hand bestämmelser om förfarandet i ärenden om resning eller återställande av försutten tid. Sådana närmare bestämmelser finns för de allmänna rättegångsmålen vidkommande i 58 kap. rättegångsbalken (RB). Beträffande regeringsrätten finns vissa regler i främst 6 § lagen (1971:269) om allmänna förvaltningsdomstolar.

RB:s bestämmelser anger emellertid också förutsättningarna för resning i rättegångsfallen. I detta sammanhang är framför allt av intresse att resning kan beviljas om "rättstillämpning, som ligger till grund för domen, uppenbart strider mot lag". De i KB angivna förutsättningarna för resning torde i viss utsträckning anses analogiskt tillämpliga i fråga om andra mål (se t.ex. NJA 1975 s. 589). RB:s bestämmelser om resning gäller visserligen inte för regeringsrätten men regeringsrätten beviljar självfallet resning på nu angiven grund. I övrigt anser sig regeringsrätten enligt uppgift vara obunden av RB:s bestämmelser om extraordinära rättsmedel, bl.a. med hänsyn till att man på grund av den oenhetliga rättsliga regleringen inom regeringsrättens målområde inte lämpligen kan vara bunden av formella regler.

I princip gäller alltså att alla förvaltningsbeslut kan bli underkastade en laglighetsprövning resningsvägen. Det framgår emellertid av den europeiska domstolens praxis att denna inte godkänner rätten att begära resning som en möjlighet att påkalla rättegång i den mening som avses i art. 6 i den europeiska konventionen. Detta torde bero på den mycket begränsade laglighetsprövning som inryms i resningsinstitutet.

Om för de fall som här är aktuella regeringsrätten -- vid sidan av resningsinstitutet och som ett komplement till det ordinarie förfarandet -- skulle få befogenhet att undanröja ett förvaltningsbeslut redan på den grunden att beslutet strider mot lag - dvs. utan något uppenbarhetsrekvisit - synes det däremot svårt att se annat än att överprövningsmöjligheten skulle bli godtagbar från konventionens synpunkt. Ändringen i förhållande till nuvarande ordning kan synas begränsad, men principiellt

är det fråga om en betydelsefull skillnad. Systemet skulle då i sak motsvara den kassationsprövning som gäller i vissa andra europarådsstater. Det institut som i gällande svensk rätt skulle vara närmast jämförbart är uppenbarligen kommunalbesvär.

En fördel med en sådan lösning är att den inte på samma sätt som de tidigare diskuterade innebär någon systemförändring. Man kan se saken så att någon principiellt ny befogenhet inte skulle tillerkännas regeringsrätten; man skulle endast ändra förutsättningarna för att en redan i dag föreliggande befogenhet skall få utnyttjas. En annan fördel ligger i att man med en sådan lösning knappast skulle behöva befara att en nyordning leder till osäkerhet i förvaltningen. Den nya befogenheten skulle hanteras av ett högt kvalificerat organ med förutsättningar att uppehålla en fast praxis. Även en rad andra olägenheter som skulle vara förenade med de tidigare skisserade lösningarna bortfaller med detta alternativ.

I denna promemoria förordas att regeringsrättens befogenhet att undanröja beslut av förvaltningsmyndigheter och av regeringen utvidgas på det sätt som har antytts nu. I följande avsnitt diskuteras närmare om hur förutsättningarna för en sådan omprövning bör regleras.

Redan här bör emellertid slås fast att en lösning efter de angivna linjerna inte bör ses enbart som ett sätt att anpassa vår lagstiftning till den tolkning av den europeiska konventionen som numera görs av Europarådsorganen. I ett rättssamhälle av vår typ är det viktigt att strävandena att fördjupa rättssäkerheten leder till en fortlöpande utveckling. En nyordning på området måste ses även i detta perspektiv.

Den ordning som har skisserats i föregående avsnitt innebär att regeringsrätten skulle tilläggas befogenhet att ompröva vissa förvaltningsbeslut från laglighets-synpunkt. Det nya omprövningsinstitutet bör givetvis utformas så att det tillgodoser de krav som kan anses följa av vår anslutning till den europeiska konventionen, men samtidigt bör de förut berörda intressen som kan föreligga från internrättslig synpunkt tillgodoses. I det följande diskuteras hur institutet med dessa utgångs-punkter lämpligen skulle kunna utformas.

Till en början torde det stå klart att en omprövning i den skisserade ordningen bör förutsätta en ansökan från en enskild part. Konventionen ger inte allmänna organ rätt att påkalla domstolsprövning i här aktuella situationer och det finns ingen anledning att i den svenska lagstiftningen tillskapa en sådan möjlighet. Det bör således inte stå öppet för exempelvis en kommun att begära tillämpning av det nya omprövningsinstitutet. Klart är vidare att i enlighet med allmänna principer talerätt bör tillkomma endast den som beslutet angår och att en förutsättning vidare bör vara att beslutet har gått honom emot.

En annan fråga som också har betydelse för själva ramen för ett nytt omprövningsinstitut gäller vad resultatet skall bli av ett bifall till den klagande partens talan. Man har här anledning att söka ledning i de principer som gäller för resning.

Enligt 58 kap. 7 § RB gäller för de allmänna rättegångs-målens del som huvudregel att högsta domstolen, om resning beviljas, skall förordna att målet skall tas upp

på nytt av den domstol som sist dömde i detta. Högsta domstolen får dock, när resning beviljas i tvistemål eller i brottmål till den tilltalades förmån och saken finnes uppenbar, omedelbart ändra domen.

Motsvarande föreskrifter saknas för regeringsrättens del. Det förekommer emellertid inte så sällan att även regeringsrätten i de fall resning beviljas i förvaltningsbeslut s.a.s. sätter sig i den aktuella förvaltningsmyndighetens ställe och avgör ärendet. Inom ramen för det nya omprövningsinstitut som diskuteras nu bör dock en sådan möjlighet inte finnas. Närmast till hands ligger att regeringsrättens befogenhet i dessa fall begränsas till att undanröja beslutet, vilket i allmänhet innebär att ärendet åter blir anhängigt hos den myndighet som har meddelat beslutet. Det blir alltså som förut har angetts fråga om en kassationsprövning.

När det gäller att avgränsa de typer av förvaltningsbeslut som i ett nytt system skulle kunna göras till föremål för en laglighetsprövning av regeringsrätten efter dessa linjer, framgår av det föregående att det till en början bör göras en begränsning till beslut som inte i ordinär ordning kan bringas under domstols prövning. Denna begränsning bör gälla vare sig en domstolsprövning kan åstadkommas genom besvär i vanlig ordning till förvaltningsdomstol eller förutsätter stämning, t.ex. enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Den frågan kan vidare ställas om det, för att det nya omprövningsinstitutet skall få användas, bör krävas att klaganden uttömt de ordinära rättsmedel som stått honom till buds. I den förut nämnda skrivelsen till regeringen från Medborgarrättsrörelsen har utgångspunkten varit att

ett sådant krav inte skall ställas. I skrivelsen föreslås den ordningen att, om den klagande angriper beslutet genom s.k. rättsbesvär, han därmed också skall anses avstå från att använda förvaltningsbesvär eller det rättsmedel som eljest skulle ha stått till förfogande. Den enskilde kan då enligt skrivelsen välja mellan att omedelbart gå in till domstol med rättsbesvär eller att först anföra förvaltningsbesvär till högre förvaltningsmyndighet och sedan, om denna väg ej leder till framgång, gå till domstol med rättsbesvär. Finns beträffande samma beslut flera klagande som väljer olika vägar kan därvid enligt vad som konstateras i skrivelsen vissa komplikationer inträda.

En sådan lösning synes emellertid föra med sig åtskilliga komplikationer av både principiell och praktisk art även i andra hänseenden är dem som anges i skrivelsen. Den är inte heller sakligt nödvändig. Närmast till hands ligger otvivelaktigt att man ställer upp det kravet att klaganden skall ha utnyttjat de ordinära rättsmedel som står till buds för att en ansökan om omprövning hos regeringsrätten skall få ske enligt den ifrågasatta nya regleringen. Detta har den ytterligare fördelen att regeringsrätten inte behöver belastas med omprövning av beslut som kanske grundar sig på rena förbiseenden e.d. och utan vidare skulle ha rättats till på annat sätt efter överklagande i vanlig ordning.

Vad som krävs från konventionens utgångspunkter är att en nyordning av här skisserat slag blir tillämplig på sådana förvaltningsbeslut som berör någons "civila rättigheter och skyldigheter". Dessa från konventionens text översatta begrepp torde emellertid inte lämpligen böra användas direkt i en svensk författningstext som skall vara generellt tillämplig. Det föreligger uppenbara

svårigheter att transformera dem till adekvata svenska lagtekniska termer. Det är en fördel, om man kan utnyttja begrepp som redan används i svensk lagstiftning och vilkas innebörd är välkänd. Närmast till hands synes ligga att uppställa det kravet att beslutet skall röra tillämpning av sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF. De föreskrifter som omfattas av dessa lagrum är sådana som rör enskildas personliga ställning samt deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (8 kap. 2 §) liksom sådana som angår förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 3 §).

Att man genom en sådan avgränsning täcker det fält som omfattas av konventionens begrepp "civila rättigheter och skyldigheter" synes i och för sig vara klart. Den angivna avgränsningen kommer emellertid att täcka ett mera omfattande område än konventionens, eftersom den innefattar även föreskrifter om påföljder för brott samt om skatt till staten, något som inte kan sägas avse civila rättigheter eller skyldigheter. I fråga om förvaltningsbeslut som rör tillämpning av sådana föreskrifter torde dock generellt gälla att det finns möjlighet till domstolsprövning i reguljär väg, något som vad avser ansvar för brott f.ö. även är ett krav enligt andra bestämmelser i konventionen. Att den nyss förordade avgränsningen har en vidare omfattning än vad som innefattas i termen civila rättigheter och skyldigheter får därför begränsad betydelse. Från internrättslig synpunkt framstår en avgränsning efter dessa linjer som mera konsekevent än den som skulle följa av europakonventionen enligt den europeiska domstolens tolkning.

Inom det tillämpningsområde som nu har angetts för det nya institutet faller emellertid vissa ärenden beträffande vilka art. 6 inte kan anses innebära krav på domstolsprövning och som det av särskilda skäl finns anledning att undanta. I första hand avses då ärenden som prövas enligt utlänningslagen (1980:376, omtryckt 1984:595). Det är ofta av utomordentligt stor vikt att dessa ärenden avgörs snabbt och de har en mycket betydande frekvens. Beslut i sådana ärenden bör därför inte kunna överprövas av regeringsrätten enligt den nya ordningen. Det kan tänkas att det finns andra sådana ärendetyper som det finns lika starka skäl att undanta. Den frågan behöver emellertid övervägas närmare med ledning av synpunkter som kan komma fram under den fortsatta beredningen av ärendet.

För att ett förvaltningsbeslut av den art som har angetts nu skall få undanröjas av regeringsrätten bör i överensstämmelse med vad som förut har angetts krävas att beslutet strider mot lag eller annan författning. Den bristande överensstämmelsen med gällande normer behöver inte vara uppenbar, men det skall finnas grund för ett positivt uttalande av innebörd att beslutet är oförenligt med den rättsliga norm som är aktuell.

Självfallet är det svårt att ens teoretiskt dra en klar gräns mellan en renodlad laglighetsprövning och en lämplighetsprövning: den bakomliggande författningen kan ju vara avfattad på ett sådant sätt att den replierar på allmänt uttryckta termer och begrepp som får sitt reella innehåll först genom en lämplighetsprövning eller, om man så vill, en politisk bedömning. Här kan uppenbarligen besvärliga avvägningsfrågor uppkomma. Dessa är dock inte nya från principiell synpunkt, eftersom samma problem redan i dag kan föreligga vid prövning av kommunalbesvär

(jfr 7 kap. 1 § första stycket 2 kommunallagen) och -
låt vara begränsat till de uppenbara fallen - vid
prövningen av resningsärenden. Den rättsbildning som har
utvecklats vid tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet
och för vilken regeringsrätten är prejudikatinstans bör
kunna tjäna till ledning för de bedömningsfrågor som kan
uppkomma, om ett nytt omprövningsinstitut av här
skisserat slag införs.

Bestämmelser om det nya prövningsinstitutet synes
lämpligen kunna tas in i lagen (1971:289) om allmänna
förvaltningsdomstolar.

I art. 6 talas om "opartisk och offentlig rättegång" (på
engelska "fair and public hearing"). Nuvarande regler i
främst RE och förvaltningsprocesslagen (1971:291) har
från svensk sida ansetts stå i överensstämmelse med dessa
rekvisit i art. 6, därför att rättegångar i Sverige även
vid ett skriftligt förfarande är offentliga utom i sådana
undantagsfall som är tillåtna enligt konventionen. Några
särskilda regler om t.ex. rätt att alltid få till stånd
en muntlig förhandling hos regeringsrätten i det nya
omprövningsförfarandet torde därför inte behövas.
Givetvis kan Sveriges inställning komma att ändras, om
den europeiska domstolen skulle göra en annan tolkning av
art. 6 i detta avseende.

Enligt art. 26 i den europeiska konventionen får
kommissionen ta upp ett ärende först sedan alla inhemska
rättsmedel har uttömts. Resning anses inte vara ett
rättsmedel i denna mening, men ett nytt prövningsinstitut
av här skisserat slag blir otvivelaktigt ett sådant
rättsmedel. Det betyder att den som vill klaga hos
kommissionen över förvaltningsbeslut av det slag som det
här är fråga om först måste ha fått saken prövad genom
ett avgörande av regeringsrätten.

Till sist skall några reflektioner göras om i vad mån det nya prövningsinstitutet kan föranleda ett behov av ökade resurser för regeringsrättens del. Det skall då först konstateras att det endast är ett begränsat antal typer av förvaltningsbeslut som enligt det föreslagna systemet kan komma under regeringsrättens prövning: det kan röra sig om beslut enligt några tiotal författningar. I de fall då enskilda personer som berörs av besluten anser dessa lagstridiga kan det förutsättas att resning redan enligt nuvarande ordning ofta söks i de fall parten vill gå vidare med målet. Detta ger grund för en förmodan att antalet ytterligare mål för regeringsrättens del inte blir alltför stort. Däremot kan målen säkerligen i många fall kräva en avsevärt större arbetsinsats än när det f.n. i ett resningsärende gäller att pröva om ett avgörande står i uppenbar strid mot lag. I den mån behov av ökade resurser med hänsyn härtill skulle uppkomma för regeringsrättens del kan det övervägas att i första hand söka möta detta med regler som ger möjlighet till en rationalisering av regeringsrättens arbetsformer, en fråga som har visst samband med förslagen i rättegångsutredningens betänkande (SOU 1986:1) Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. Men innan en närmare bedömning härav görs synes det vara välbetänkt att avvakta till dess den nya ordningen har tillämpats under någon tid, så att man får bättre underlag för de överväganden som kan behöva göras i detta hänseende.

4.4 Omprövning av expropriationstillstånd

En utvidgad befogenhet för regeringsrätten att ompröva vissa förvaltningsbeslut får betydelse beträffande bl.a. beslut om expropriationstillstånd.

Expropriationsförfarandet är uppdelat på en tillstånds-
prövning och en efterföljande ersättningsprövning. Först
när ersättningen har prövats slutligt får expropriationen
i princip genomföras. Denna ordning ger inte några
absoluta garantier för att expropriationsändamålet eller
övriga förutsättningar för expropriation är för handen
när egendomsberövandet sker. Tillståndsprövningen äger
rum - kortare eller längre tid - före egendomsberövandet,
och förhållandena kan därefter ha ändrats så att
expropriationsändamålet inte längre föreligger.
Regeringen anses inte kunna återkalla expropriations-
tillståndet på denna grund. Om expropriationssökanden i
ett sådant läge skulle fullfölja ärendet, kan ägaren
alltså tvingas att avstå från sin egendom, trots att
förutsättningarna för expropriation inte längre är för
handen när egendomsberövandet sker.

Även om olägenheterna av den gällande ordningen i
praktiken kanske inte är så stora, synes det från
principiell synpunkt angeläget att man försöker komma
till rätta med denna stelhet i expropriationsförfarandet.
Spörsmålet uppmärksammades av den europeiska domstolen i
den förut (avsnitt 3.3) berörda domen i målet Sporrang
och Lönnroth mot Sverige, varvid domstolen riktade kritik
mot den svenska lagstiftningens dåvarande utformning.
Även om grunden för denna kritik i allt väsentligt är
undanröjd genom ändringar i lagstiftningen kan det även
från denna synpunkt vara en fördel om vissa justeringar i
lagstiftningen genomförs.

Frågan synes inte kunna lösas inom ramen för det tidigare
föreslagna systemet med en möjlighet för sakägarna att få
lagligheten av ett beslut om expropriationstillstånd
prövad hos regeringsrätten. Vad som behövs är en ordning
som ger regeringen möjlighet att ompröva ett beslut om
expropriationstillstånd på grund av ändrade
förhållanden.

Ett problem med ett system som medger omprövning av expropriationstillstånd är att omprövningsmöjligheten lätt kan missbrukas i syfte att förhåla expropriationsförfarandet. Det är därför angeläget att åstadkomma en ordning som säkerställer att omprövning endast aktualiseras i fall då en betydande sannolikhet talar för att förhållandena verkligen har förändrats så mycket att expropriationstillståndet bör sättas i fråga. Detta synes kunna ske genom att möjligheten att begära omprövning förbehålls den domstol som prövar expropriationsmålet. Härigenom får man en garanti för att omprövningsmöjligheten inte missbrukas. Samtidigt får sakägarna möjligheten att argumentera för sin sak inför en myndighet som är väl insatt i sakfrågan.

Den diskuterade ordningen synes ge goda möjligheter för sakägarna att få expropriationstillståndet upphävt i de sannolikt fåtaliga fall där expropriationsändamålet har förfallit men ärendet ändå fullföljs. Redan själva omprövningsmöjligheten torde vidare leda till att den som fått ett expropriationstillstånd drar sig för att söka utnyttja detta på ett oförutsett sätt. Några nämnvärda olägenheter för effektiviteten i expropriationsförfarandet synes inte uppkomma. Med hänsyn härtill förordas att det införs en möjlighet till omprövning av expropriationstillstånd efter de linjer som nu har antytts.

Den föreslagna omprövningsmöjligheten förutsätter ändringar i expropriationslagen (1972:719). Det är i samband med en sådan ändring naturligt att ta upp frågor om en ändring också av reglerna om den frist inom vilken ett expropriationstillstånd skall fullföljas. Under senare år har i expropriationstillstånden regelmässigt bestämts att expropriationssaken skall fullföljas genom ansökan om stämning till domstol senast inom ett år från

tillståndsdagen. Möjligheterna enligt expropriationslagen att bestämma längre tid och att förlänga den bestämde tiden har i praktiken inte utnyttjats. Med hänsyn till den utredning som föregår ett expropriationstillstånd bör det också vara tillräckligt med en tid om ett år för att fullfölja ärendet. Det ligger väl i linje med förslagen i övrigt i denna promemoria att lagfästa den praxis som utbildats. Den nu föreslagna ändringen bör föranleda en motsvarande ändring av 2 kap. 8 § vattenlagen (1983:291).

Prop. 1987/88:69
Bilaga I

I enlighet med vad som nu har anförts har förslag upprättats till

1. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
2. lag om ändring i expropriationslagen (1972:719),
3. lag om ändring i vattenlagen (1983:291).

6 SPECIALMOTIVERING

- 6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

2 a §

Utöver vad som följer av 2 § får regeringsrätten på ansökan av en enskild part undanröja ett beslut i ett förvaltningsärende, om

1. beslutet innebär myndighetsutövning mot någon enskild och rör tillämpning av en föreskrift om något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen, dock ej i fråga om en föreskrift som gäller utlännings vistelse i riket,

2. beslutet inte skulle ha kunnat överklagas i annan ordning,

3. beslutet inte annars har prövats av någon domstol eller skulle ha kunnat bringas under en domstols prövning på annat sätt än genom ansökan om resning,

4. den rättstillämpning som ligger till grund för
beslutet strider mot lag eller annan författning.

Prop. 1987/88: 69
Bilaga I

Vad som sägs i första stycket om domstol gäller
också sådan nämnd som avses i 2 kap. 9 § andra
stycket andra meningen regeringsformen.

Ansökan som avses i första stycket skall göras inom
sex månader från det att beslutet meddelades.

Regeringsrätten får bestämma att beslutet tills
vidare inte skall gälla.

De överväganden som ligger till grund för förslaget har redovisats i avsnitt 4.1.2 och 4.1.3.

Någon särskild benämning på det nya institutet föreslås inte. Det kan inte anses lämpligt att låta detta omfattas av begreppet resning som ju av hävd har en snävare betydelse.

Första stycket

I ingressen slås till en början fast att det nya prövningsinstitutet förutsätter ansökan av enskild part. En förutsättning är enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer att beslutet har rört hans rätt och gått honom emot (jfr 11 § förvaltningslagen 1971:290 och 22 § förslaget till ny förvaltningslag i prop. 1985/86:80). Det krävs inte att parten åberopar förevarande paragraf till stöd för sin ansökan. Detta innebär bl.a. att, om någon ansöker om resning i ett beslut av det slag som paragrafen tar sikte på, regeringsrätten i princip utan hinder härav bör kunna pröva saken inom de mera vidsträckta ramar som paragrafen drar upp. I fråga om

andra slag av klagoskrifter till regeringsrätten får en bedömning enligt vanliga principer göras av i vad mån yrkandet ger underlag för en tillämpning av paragrafen.

Paragrafen tar sikte enbart på beslut i förvaltningsärenden. Det betyder att det skall vara fråga om ett beslut av en förvaltningsmyndighet eller av regeringen i ett särskilt ärende. Även beslut av en domstol inom ramen för dess administrativa verksamhet är ett förvaltningsärende, men de övriga förutsättningar som har ställts upp för att det nya prövningsinstitutet skall vara tillämpligt innebär att ett sådant beslut inte kan bli föremål för omprövning enligt paragrafen.

Ett bifall till klagandens talan avses få till följd att beslutet undanröjs. Som har konstaterats i den allmänna motiveringen innebär detta som regel att saken åter blir anhängig hos den myndighet som har meddelat det undanröjda beslutet. Undantag kan gälla för det fall att fråga varit om ett initiativärende. Någon gång kan också en föreskriven preskriptions- eller preklusionsfrist tänkas hindra myndigheten från att ta upp den föreliggande frågan på nytt.

Avsikten är inte att någon formell besvärshänvisning till regeringsrätten skall lämnas i fall då ett ärende kan komma under denna domstols prövning enligt de nya reglerna.

Punkt 1. Här anges till en början att fråga skall vara om ett beslut som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Härmed avses enligt vedertagen terminologi utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (se t.ex. prop. 1973:90 s. 397).

En viktig inskränkning ligger i att beslutet skall röra tillämpning av föreskrifter om förhållanden som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF. Innebörden härav har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.3). Föreskrifterna kan finnas i lag eller i någon regerings- eller myndighetsförfattning som har beslutats med stöd av riksdagens bemyndigande.

I 8 kap. 2 § behandlas föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. Sådana föreskrifter är bl.a. sådana som gäller svenskt medborgarskap, rätt till släktnamn, äktenskap, föräldraskap, arv och testamente samt familjeförhållanden i övrigt liksom föreskrifter om rätt till fast och lös egendom, om avtal samt om bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser. När tillämpning sker av sådana föreskrifter torde det ofta vara fråga om beslut som rör enskildas "civila rättigheter och skyldigheter" i den europeiska konventionens mening.

I 8 kap. 3 § (samt 7 —11 §§) RF behandlas föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Beslut enligt sådana föreskrifter är ibland av det slaget att de enligt nuvarande praxis anses omfattade av den europeiska konventionens uttryck "civila rättigheter och skyldigheter". I det föregående har sålunda konstaterats att rätten att utöva ett yrke och att fritt disponera över sin egendom har hänförts under det angivna uttrycket.

Som har angetts i den allmänna motiveringen får dock anses att 8 kap. 3 § RF har ett mera vidsträckt innehåll.

Sålunda omfattar paragrafen även föreskrifter om brott samt om skatt till staten. Beslut enligt sådana föreskrifter torde emellertid undantagslöst kunna bringas under domstolsprövning, varför de ej får någon aktualitet i detta sammanhang.

I fråga om "rekvisition eller annat sådant förfogande" - som också i grundlagsparagrafen nämns särskilt som exempel - får behovet av den nu aktuella regleringen från den europeiska konventionens synpunkt mindre aktualitet, med hänsyn till föreskriften i art. 15 om rätt för konventionsstaterna att göra avvikelser från sina förpliktelser enligt konventionen vid krig eller annat allmänt nödläge. Det är emellertid att märka att även den principiellt sett näraliggande frågan om tillstånd till expropriation - som också omfattas av 8 kap. 3 § RF - torde anses utgöra ett sådant beslut som art. 6 i konventionen tar sikte på.

Det undantag från tillämpningsområdet för det nya institutet som gäller beslut enligt utlänningslagen har motiverats i avsnitt 4.3. Bestämmelsen har utformats med användning av det uttryck som finns i 8 kap. 7 § första stycket 2 RF och som avser utlänningslagstiftningen.

Punkt 2. Som har angetts i den allmänna motiveringen innebär förslaget - utöver vad som har angetts i punkt 2 - den begränsningen att beslut som skulle ha kunnat överklagas till högre instans inte kan bli föremål för prövning av regeringsrätten enligt det föreslagna nya institutet. Om instansordningen beträffande ett visst ärende är exempelvis lokal myndighet - länsstyrelse - regeringen, kan sålunda överprövning hos regeringsrätten inte begäras med avseende på vare sig den lokala myndighetens eller länsstyrelsens beslut.

Punkt 3. För tydlighetens skull anges här till en början uttryckligen att paragrafen inte omfattar fall när ett

beslut har prövats av domstol. Detta kan sägas ligga redan i uttrycket "beslut i förvaltningsärende", men ett förtydligande har ansetts vara på sin plats bl.a. med tanke på situationer när ett förvaltningsbeslut har överprövats av förvaltningsdomstol.

Vidare utesluts även fall då det ifrågavarande beslutet genom överklagande skulle ha kunnat bringas under domstols prövning. Också fall där rättsmedlet är ett annat än överklagande är uteslutna. Som nämnts i den allmänna motiveringen åsyftas här främst fall då talan skall väckas genom ansökan om stämning, vilket är fallet bl.a. i arbetstvister. Självfallet är också avsikten att exempelvis straffprocessuella tvångsmedel, vilka i den mån de blir bestående i sedvanlig ordning skall prövas av domstol, skall anses inbegripna i undantagsregeln.

I enlighet med det anförda har punkten formulerats så att det nya prövningsinstitutet blir tillämpligt endast om beslutet inte, genom överklagande eller eljest, på annat sätt än genom resning, kunnat bringas under domstols prövning. Som framgår av andra stycket likställs med domstol sådan nämnd som avses i 2 kap. 9 § andra stycket andra meningen, dvs. nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och i vilken ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare (jfr prop. 1973:90 s. 386 f.).

Punkt 4. Den materiella prövning som skall göras gäller huruvida den rättstillämpning som ligger till grund för beslutet strider mot lag eller annan författning. Den bristande överensstämmelsen med den norm som är aktuell behöver inte vara uppenbar men det skall finnas grund för ett konstaterande att beslutet är lagstridigt. Något

tillspetsat skulle man kunna uttrycka saken så att det primärt gäller för den klagande att påvisa att beslutet varit författningsstridigt och inte för beslutsmyndigheten att påvisa motsatsen.

Som har anförts i den allmänna motiveringen torde man vid tillämpningen kunna söka ledning i de principer som sedan lång tid tillbaka har utbildat sig för motsvarande prövning när det gäller kommunalbesvär (se t.ex. SOU 1982:41 s. 148 ff med hänvisningar). Ett normgivningsbeslut torde normalt inte kunna bli föremål för prövning; i ett sådant ärende kan visserligen finnas parter (jfr t.ex. prop. 1985/86:80 s. 38) men knappast i fall av det slag som förevarande bestämmelse tar sikte på. Fråga om att undanröja ett beslut på den grunden att det strider mot någon annan författning än lag kan naturligtvis komma upp bara om författningen binder den myndighet som har meddelat beslutet.

Avslutningsvis skall än en gång betonas att det ligger i sakens natur att en teoretiskt klar gräns mellan laglighets- och lämplighetsprövning aldrig kan dras. Klart är dock att i den mån en lagbestämmelse kan ge upphov till olika tolkningar, det måste fordras en betydande brist på överensstämmelse mellan beslutet å ena sidan och förarbeten eller praxis å den andra för att det skall kunna sägas att beslutet strider mot lag.

Andra stycket

Stycket innebär att bl.a. psykiatriska nämnden och kriminalvårdsnämnden skall likställas med domstol i det hänseende som här är aktuellt. Detsamma gäller exempelvis hyresnämnderna, vilket dock har begränsad betydelse eftersom nämndernas avgöranden i vissa fall kan bringas under domstolsprövning.

Uppenbarligen måste en tidsfrist fastställas inom vilken ansökan om prövning skall göras hos regeringsrätten. Fristen har i förslaget på samma sätt som gäller för resning i tvistemål på legalitetsgrunden bestämts till sex månader, jfr 58 kap. 4 § andra stycket RB. Med hänsyn till de svårigheter som ibland kan föreligga när det gäller att avgöra om ett förvaltningsbeslut har vunnit laga kraft, har därvid dock beslutets dag och inte, såsom i RB, den dag avgörandet vann laga kraft tagits som utgångspunkt för tidsfristens beräkning.

Fjärde stycket

I detta stycke har tagits in en föreskrift som gör det möjligt för regeringsrätten att meddela beslut om s.k. inhibition av det avgörande som skall omprövas. Föreskriften har utformats efter förebild av 29 § i förslaget i prop. 1985/86:80 till ny förvaltningslag. Motsättningsvis framgår av stycket att beslut som kan omprövas av regeringsrätten enligt de nya reglerna i princip är verkställbara i vanlig ordning oberoende av om de dras under domstolens prövning för det fall att inhibition inte meddelas.

4 a §

På avdelning dömer fem regeringsråd. Avdelningen är dock domför med fyra regeringsråd, om tre av dessa är ense om slutet.

Vid prövning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid samt vid prövning av frågor som avses i 2 a § denna lag och 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är avdelningen domför med tre regeringsråd, om prövningen är av

enkel beskaflenhet. Vid beslut om avvisande av för sent inkomna besvär och avskrivning av mål efter återkallelse är avdelningen domför med tre regeringsråd. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd skall tre regeringsråd delta.

Ändringen innebär att prövning av frågor som avses i den nya 2 a § får ske av tre regeringsråd, om prövningen är av enkel beskaflenhet. Detsamma gäller f.n. bl.a. vid prövning av resningsärenden.

6.2 Förslaget till lag om ändring i
expropriationslagen (1972:719)

3 kap.

6 §

Expropriationstillstånd förfaller, om saken inte har fullföljts genom ansökan om stämning till domstol inom ett år från det att tillståndet beviljades.

Har expropriationstillståndet förfallit enligt första stycket eller enligt 5 kap. 15 § andra stycket eller 18 § tredje stycket eller har expropriationstillståndet upphävts enligt 10 § och begäres därefter nytt expropriationstillstånd till egendomen av samme sökande och på samma expropriationsgrund som tidigare, kan sådant tillstånd beviljas endast om särskilda skäl föreligger.

I första stycket har tagits in den i avsnitt 4.1.4 förutsatta nya regeln om att expropriationssaken skall fullföljas genom ansökan om stämning till domstol inom ett år från det att expropriationstillståndet meddelades.

Tillståndsmyndigheten skall alltså inte längre i tillståndsbeslutet bestämma någon viss tid för talans väckande vid domstol. Tiden framgår direkt av lagbestämmelsen. En annan sak är att det kan vara befogat att i tillståndsbeslutet erinra om den lagstadgade tidsfristen.

Genom den nya ordningen upphävs inte bara tillståndsmyndighetens nuvarande möjligheter att bestämma den tid inom vilken talan skall väckas i expropriationsmålet. Även möjligheterna att utsträcka eller förkorta den bestämda tiden faller bort. Härigenom blir de nuvarande andra och tredje styckena i förevarande paragraf obehövliga.

Det anförda leder till att förevarande paragrafs nuvarande fjärde stycke i fortsättningen blir andra stycke i paragrafen. Detta stycke har i sin tur ändrats redaktionellt med anledning dels av den nya regeln i första stycket dels av den nya regeln i 10 §.

10 §

Regeringen skall upphäva ett expropriationstillstånd helt eller delvis, om förhållandena sedar tillståndet meddelades har ändrats så att förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger.

Frågor om upphävande av expropriationstillstånd prövas på anmälan av den domstol som handlägger expropriationsmålet. Sådan anmälan får göras endast om fastighetsägaren har visat sannolika skäl för att tillståndet skall upphävas.

Första stycket innehåller den nya regeln om upphävande av expropriationstillstånd. Ett meddelat expropriationstillstånd skall sålunda upphävas om förhållandena sedan tillståndet meddelades har ändrats så att förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger. Den prövning som här skall ske skall givetvis göras mot bakgrund av reglerna om expropriationsändamålen i 2 kap. expropriationslagen.

Av bestämmelsens avfattning framgår att tillståndet skall upphävas om de förutsättningar som låg till grund för tillståndet har fallit bort. Det är således utan betydelse om förhållandena har ändrats så att ett nytt expropriationsändamål skulle kunna åberopas. Om den exproprierande menar att expropriation bör ske på annan grund, får han ansöka om expropriation på den grunden i vanlig ordning. Det närmast till hands liggande exemplet på att förutsättningarna får anses ha brustit är att expropriationsändamålet har fallit bort: Den tilltänkta industrisatsningen skall inte genomföras. Den kulturhistoriskt märkliga bebyggelsen har brunnit upp och kan därför inte längre bevaras. Den vanvårdade fastigheten har rustats upp och försatts i ett tillfredsställande skick. Givetvis kan frågan också komma upp om förhållandena har ändrats så att intresseavvägningen enligt 2 kap. 12 § expropriationslagen utfaller så annorlunda att expropriationen inte längre bör tillåtas. Av naturliga skäl skall det dock mycket till för att man skall kunna anta att regeringens intresseavvägning kommer att utfalla på ett annat sätt. Ett skäl för en förändrad intresseavvägning kan vara att expropriationen till följd av ändrade förhållanden på ett oförutsett sätt skadar motstående samhällsintressen.

Frågan om upphävande av ett expropriationstillstånd skall alltid prövas av regeringen. Detta gäller även för det fall att tillståndet har meddelats av en annan myndighet. Det bör anmärkas att fastighetsägaren har möjlighet att påkalla prövning av regeringens beslut hos regeringsrätten med stöd av de föreslagna nya reglerna i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Prop. 1987/88: 69
Bilaga 1

Andra stycket

Regeringen får ta upp frågan om upphävande endast på anmälan av den domstol som prövar expropriationsmålet. Såsom framhållits i den allmänna motiveringen har domstolarna fått denna ensamrätt att råda över anmälningsfrågan därför att det ger garantier mot missbruk av omprövningsinstitutet. I första hand blir det fastighetsdomstolen som kommer att få ta ställning till sådana frågor. Även hovrätten och högsta domstolen kan emellertid begära omprövning i ett där anhängigt mål. En förutsättning härför är dock att underinstansen skilt sig från målet. Det förhållandet att särskild talan förs mot visst beslut i expropriationsmålet - t.ex. i fråga om förhandstillträde - medför inte att den högre domstolen får ta upp frågan om anmälan till regeringen. Det torde f.ö. ligga i sakens natur att frågan om upphävande knappast kan bli aktuell om förhållandena är sådana att domstolen har funnit att den bör medge förhandstillträde.

Domstolens beslut i en fråga som här avses är att se som ett beslut under rättegången. Eftersom någon föreskrift inte har getts om möjlighet till särskilt överklagande följer av reglerna om expropriationsprocessen att ett beslut att begära omprövning får överklagas särskilt endast på den grunden att målet till följd av beslutet uppehålls i onödan. Beslutar domstolen att inte begära

omprövning, kan beslutet överklagas endast i samband med ett överklagande av dom eller slutligt beslut i målet (se 2 § lagen 1969:246 om domstolar i fastighetsmål samt 49 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken). Regeringen torde inte ha anledning att meddela beslut i saken, om frågan angående giltigheten av domstolens begäran är beroende på prövning i högre instans.

Domstolen får anmäla frågan om upphävande av ett expropriationstillstånd endast om fastighetsägaren har visat sannolika skäl för att tillståndet skall upphävas. Det är alltså en grundläggande förutsättning att fastighetsägaren gör gällande att förutsättningarna för expropriationstillståndet har brustit i sådan omfattning att tillståndet skall upphävas. Domstolen får således inte självmant ta upp en sådan fråga. Vidare krävs att domstolen finner att de anförda omständigheterna är sådana att det är sannolikt att regeringen kommer att upphäva tillståndet vid en prövning enligt första stycket. Någon anmälan till regeringen bör alltså inte göras, om domstolen visserligen finner att förhållandena förändrats men bedömer det som mindre sannolikt att de ändrade förhållandena skulle komma att föranleda ett upphävande av expropriationstillståndet.

Någon vidlyftig utredning i anmälningsfrågan bör inte förekomma. Det ligger i sakens natur att sådana omständigheter som kan utgöra sannolika skäl för att regeringen skall upphäva expropriationstillståndet bör vara påtagliga och alltså inte fordra en omfattande utredning.

Om domstolen finner att den bör anmäla frågan om upphävande av ett expropriationstillstånd, bör den som regel förklara expropriationsmålet i motsvarande del vilande i avbidan på regeringens beslut.

Domstolen skall givetvis i sitt beslut om att göra anmälan till regeringen redogöra för de omständigheter som ligger till grund för att frågan om upphävande anmäls. Denna redogörelse i förening med vad som framgår om parternas ståndpunkter bör kunna bilda underlaget för regeringens prövning. Det ligger alltså vikt vid att domstolen klart utvecklar varför den har funnit att det föreligger sannolika skäl för att tillståndet skall upphävas. Regeringen är givetvis oförhindrad att införskaffa ytterligare utredning. I och med att frågan om upphävande har anmälts hos regeringen har också fastighetsägaren och den exproprierande möjlighet att förebringa ytterligare utredning hos regeringen.

Upphävs ett expropriationstillstånd skall domstolen skilja sig från expropriationsmålet på samma sätt som sker när ett expropriationstillstånd förfallit enligt 5 kap. 18 § tredje stycket. Har skada uppstått för sakägare på grund av expropriationsanspråket, skall den exproprierande ersätta skadan (se vid 5 kap. 16 §).

5 kap.

16 §

Har skada uppstått för sakägare på grund av expropriationsanspråk som återkallats och avskrivs målet i den delen, skall den exproprierande ersätta skadan.

Första stycket äger motsvarande tillämpning när domstolen skiljer målet från sig med anledning av att tillstånd till expropriation vägrats eller upphävts eller tillstånd förfallit enligt 18 § tredje stycket.

Innan avskrivning sker på grund av återkallelse av den exproprierande skall han, om han har fått tillstånd till expropriationen, hos länsstyrelsen ställa säkerhet för ersättning som avses i första stycket, såvida icke samtliga sakägare förklarat sig avstå från att yrka sådan ersättning.

Förevarande paragraf innehåller bestämmelser om rätt till ersättning för sakägare för skada som uppstått på grund av att expropriationsanspråk återkallats eller på grund av att tillstånd till expropriation vägrats eller förfallit. Paragrafen har nu kompletterats med en motsvarande skadeståndsrätt för det fallet att ett expropriationstillstånd upphävts enligt den nya regeln i 3 kap. 10 §. Bestämmelsen är också tillämplig om ett beslut om expropriationstillstånd undanröjts enligt den nya regeln i 2 a § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och regeringen vid förnyad prövning av saken vägrat tillstånd till expropriation.

6.3 Förslaget till lag om ändring i vattenlagen (1983:291)

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 4.1.4 (jfr den föreslagna ändringen av 3 kap. 6 § expropriationslagen).

KONVENTIONSTEXTER

Utdrag ur

Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående
skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande
friheterna¹ _____

Artikel 1

De höga fördragsslutande parterna skola garantera envar,
som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och
rättigheter, som angivas i avdelning I av denna
konvention.

AVDELNING I

Artikel 2

1. Envars rätt till livet skall skyddas genom lag. Ingen
skall avsiktligen bliva berövad livet utom till
verkställande av domstols dom i fall då han dömts för
brott, som enligt lagen är belagt med sådant straff.
2. Berövande av livet skall icke anses hava skett i strid
mot denna artikel, när det är en följd av våld, som
var absolut nödvändigt

¹ Översättning enligt prop. 1951:165.

- a) för att försvara någon mot olaglig våldsgärning;
- b) för att verkställa laglig arrestering eller för att hindra någon som lagligen är berövad sin frihet att undkomma;
- c) vid lagligen vidtagen åtgärd till stävjande av upplöpp eller uppror.

Artikel 3

Ingen må utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 4

1. Ingen må hållas i slaveri eller trälldom.
2. Ingen må nödgas att utföra tvångsarbete eller eljest honom påtvingat arbete.
3. Med tvångsarbete eller påtvinget arbete enligt denna artikel förstås icke:
 - a) arbete som regelmässigt utkräves av den som är underkastad frinetsförlust i enlighet med bestämmelserna i artikel 5 av denna konvention eller som är villkorligt frigiven;
 - b) tjänstgöring av militär art eller, i länder varest samvetsbetänkligheter mot sådan beaktas, tjänstgöring som i hithörande fall utkräves i stället för militär värnpliktstjänstgöring;
 - c) tjänstgöring som utkräves, då nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd;
 - d) arbete eller tjänstgöring som ingår i de normala medborgerliga skyldigheterna.

1. Envar har rätt till frihet och personlig säkerhet.

Ingen må berövas sin frihet utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver:

- a) då någon lagligen är berövad sin frihet eller fällande dom av vederbörlig domstol;
- b) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet antingen med anledning av att han underlåtit att uppfylla domstols lagligen givna föreläggande eller i ändamål att uppnå fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet;
- c) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet för att ställas inför vederbörlig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha förövat brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att förhindra honom att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta;
- d) då en underårig i laga ordning är berövad sin frihet för att undergå skyddsuppföstran eller för att inställas inför vederbörlig rättslig myndighet;
- e) då någon lagligen är berövad sin frihet till förhindrande av spridning av smittosam sjukdom eller emedan han är sinnessjuk, alkoholist, hemfallen åt missbruk av droger eller lösdrivare;
- f) då någon lagligen är arresterad eller eljest berövad sin frihet till förhindrande av att han obehörigen inkommer i landet eller som ett led i förfarande för hans utvisning eller utlämnande.

2. Envar, som arresteras, skall snarast möjligt och på ett språk, som han förstår, underrättas om skälen för åtgärden och om varje anklagelse mot honom.

3. Envar, som är arresterad eller berövad sin frihet i enlighet med vad under 1. c) sagts, skall ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag bekläts med domsmakt, och skall vara berättigad till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avvaktan på rättegång. För frigivning må krävas borgen för att vederbörande inställer sig till rättegången.
4. Envar, som berövas sin frihet genom arrestering eller eljest, skall äga rätt att inför domstol påfordra, att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas samt hans frigivning beslutas, om åtgärden icke är laglig.
5. Envar, som utsatts för arrestering eller annat frihetsberövande i strid mot bestämmelserna i denna artikel, skall äga rätt till skadestånd.

Artikel 6

1. Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten må uteslutas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då hänsyn till minderåriga eller till parternas privatlivs helgd så kräva eller, i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle lända till skada för rättvisans intresse.
2. Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.

3. Envar, som blivit anklagad för brottslig gärning, skall äga följande minimirättigheter:
- a) att ofördröjligen på ett språk, som han förstår, och i detalj bliva underrättad om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom;
 - b) att åtnjuta tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar;
 - c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, som han själv utsett, eller att, i fall då han saknar erforderliga medel för betalning av rättegångsbiträde, erhålla sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar;
 - d) att förhöra eller låta förhöra vittnen, som åberopas emot honom, samt att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom;
 - e) att utan kostnad åtnjuta bistånd av tolk, om han icke förstår eller talar det språk, som begagnas i domstolen.

Artikel 7

- 1. Ingen må fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående icke utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt. Ej heller må högre straff utmätas än som var tillämpligt vid tidpunkten för den brottsliga gärningens begående.
- 2. Förevarande artikel skall icke hindra rannsaking och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper, som erkänns av civiliserade stater.

1. Envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 9

1. Envar skall äga rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, andaktsövningar och iakttagande av religiösa sedvänjor.
2. Envars frihet att utöva sin religion eller tro må endast underkastas sådana inskränkningar, som äro angivna i lag och som äro nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, upprätthållandet av allmän ordning, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

1. Envar skall äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel förhindrar icke en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.
2. Enär utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, må det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder, som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga underrättelser spridas, eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Artikel 11

1. Envar skall äga rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter må icke underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården,

skyddandet av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter. Denna artikel förhindrar icke, att för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen lagliga inskränkningar må göras i de nämnda rättigheternas utövande.

Artikel 12

Giftasvuxna män och kvinnor skola äga rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de inhemska lagar, som reglera utövandet av denna rättighet.

Artikel 13

Envar, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför inhemsk myndighet och detta även i det fall, att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning.

Artikel 14

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som angivas i denna konvention, skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet eller nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Artikel 15

1. Under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens, må fördragsslutande part vidtaga åtgärder, som innebära avvikelser från dess skyldigheter enligt denna konvention i den utsträckning, som

- är oundgängligen erforderligt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder icke strida mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten.
2. Inga inskränkningar i artikel 2, utom i fråga om dödsfall till följd av lagliga krigshandlingar, eller i artiklarna 3, 4 (mom. 1) och 7 må göras med stöd av förevarande bestämmelse.
 3. Fördragsslutande part, som begagnar sig av rätten till avvikelser från denna konvention, skall hålla Europarådets generalsekreterare till fullo underrättad om de åtgärder som i sådant hänseende vidtagits och om skälen för dessa. Fördragsslutande part skall likaledes underrätta Europarådets generalsekreterare om när dylika åtgärder hava trätt ur kraft och konventionens bestämmelser åter blivit i allo tillämpliga.

Artikel 16

Intet i artiklarna 10, 11 och 14 må anses hindra de höga fördragsslutande parterna från att stadga inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet.

Artikel 17

Intet i denna konvention må tolkas såsom medförande rätt för någon stat, grupp eller person att ägna sig åt verksamhet eller utföra handling, som syftar till att tillintetgöra någon av de fri- och rättigheter, som angivits i konventionen, eller till att inskränka dem i större utsträckning än som däri medgivits.

De inskränkningar, som i denna konvention medgivits beträffande de däri upptagna fri- och rättigheterna, må icke vidtagas annat än i de syften, med hänsyn till vilka de tillåtit.

Utdrag ur

Tilläggsprotokoll den 20 mars 1952 till konventionen
angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de
grundläggande friheterna²

Artikel 1

Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränk. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.

Artikel 2

Ingen må förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet staten kan påtaga sig i fråga

² Översättning enligt prop. 1953:32.

om uppfostran och undervisning skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Prop. 1987/88: 69
Bilaga 1

Artikel 3

De höga fördragsslutande parterna förbinda sig att anordna fria och hemliga val med skäliga mellanrum samt under förhållanden som tillförsäkra folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen.

Utdrag ur

Protokoll nr 4 den 16 september 1963 till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, avseende erkännande av vissa andra rättigheter och friheter än den som redan inskrivits i konventionen och dess första tilläggsprotokoll³

Artikel 1

Ingen må berövas sin frihet enbart på grund av oförmåga att fullgöra avtalad förpliktelse.

Artikel 2

1. Den som lagligen befinner sig på en stats område äger rätt att där fritt röra sig och att fritt välja bopättningsort.

³ Översättning enligt prop. 1964:87.

2. Envar äger frihet att lämna vilket som helst land, inbegripet sitt eget.

Prop. 1987/88:69
Bilaga 1

3. Utövandet av dessa rättigheter får icke underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, för upprätthållande av den allmänna ordningen och förhindrande av brott, för hälsovården samt för skyddandet av sedligheten eller av annans fri- och rättigheter.
4. De rättigheter som angivas i mom. 1 *må* inom bestämda områden tillika bli föremål för inskränkningar, angivna i lag, vilka äro berättigade av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

Artikel 3

1. Ingen *må* tvingas att lämna den stat vari han är medborgare, vare sig genom individuella eller kollektiva åtgärder.
2. Ingen *må* förvägras rätten att inresa i den stat vari han är medborgare.

Artikel 4

Kollektiv utvisning av utlänningar är förbjuden.

Protokoll nr 6 till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, avseende avskaffande av dödsstraffet⁴

Artikel 1

Dödsstraffet skall vara avskaffat. Ingen får ådömas ett sådant straff eller avrättas.

Artikel 2

En stat kan i sin lag föreskriva dödsstraff för handlingar som begåtts under krigstid eller under överhängande krigshot. Ett sådant straff skall tillämpas endast i de fall som anges i lagen och i enlighet med dess bestämmelser. Staten skall underrätta Europarådets generalsekreterare om de ifrågavarande bestämmelserna i lagen.

Artikel 3

Ingen avvikelse enligt artikel 15 i konventionen får ske från bestämmelserna i detta protokoll.

⁴ Översättning enligt prop. 1983/84:31.

Protokoll nr 7 till konventionen angående skydd för de
mänskliga rättigheterna och de grundläggande
friheterna⁵

Artikel 1

1. En utlänning som lagligen är bosatt på en stats territorium får utvisas därifrån endast efter ett i laga ordning fattat beslut och skall tillåtas
 - a) framlägga skäl som talar mot utvisningen,
 - b) få sin sak omprövad, och
 - c) för dessa ändamål företräddas genom ombud inför vederbörande myndighet eller inför en eller flera av denna myndighet utsedda personer.
2. En utlänning kan utvisas innan han utövar sina rättigheter enligt moment 1 a, b och c i denna artikel, när utvisningen är nödvändig i den allmänna ordningens intresse eller motiveras av hänsyn till den nationella säkerheten.

Artikel 2

1. Var och en som dömts av domstol för brottslig gärning skall ha rätt att få skuldfrågan eller straffet

⁵ Översättning enligt prop. 1984/85:123.

omprövat av högre domstol. Utövandet av denna rätt, inbegripet grunderna för dess utövande, skall regleras i lag.

Prop. 1987/88: 69
Bilaga 1

2. Undantag från denna rätt får göras vad avser mindre grova gärningar, enligt föreskrift i lag, eller i de fall då vederbörande har dömts i första instans av den högsta domstolen eller har dömts efter det att en frikännande dom har överklagats.

Artikel 3

Har en lagakraftvunnen dom varigenom någon dömts för brottslig gärning senare upphävts eller nåd beviljats på grund av en ny eller nyuppdagad omständighet, som styrkt att domen var felaktig, skall den som undergått straff till följd av domen gottgöras i enlighet med den berörda statens lag eller praxis, om det inte visas att det helt eller delvis berott på honom själv att den tidigare ej kända omständigheten inte blivit uppdagad i tid.

Artikel 4

1. Ingen får rannsakas eller straffas på nytt genom brottmålsförfarande i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.
2. Bestämmelserna i föregående moment skall inte utgöra hinder för att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet som kan ha påverkat utgången i målet.

3. Ingen inskränkning i denna artikel får göras med
stöd av artikel 15 i konventionen.

Prop. 1987/88:69
Bilaga 1

Artikel 5

Makar skall vara likställda i fråga om rättigheter och
ansvar av privaträttslig natur inbördes samt i
förhållande till sina barn, vid äktenskapets ingående,
under äktenskapet och i händelse av dess upplösning.
Denna artikel skall inte utgöra hinder för staterna att
vidta sådana åtgärder som är nödvändiga i barnens
intresse.

ENGELSK ORIGINALTEXT TILL CITATEN I AVSNITT 3

Citat 1

(Art. 10 i FN:s deklaration)

Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations (droits et obligations) and of any criminal charge against him.

Citat 2

(Förslag vid möte med expertkommitté i mars 1950)

In the determination of any criminal charge against him or of his rights and obligations in a suit at law (droits et obligations de caracture civil) everyone is entitled to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal established by law.

Citat 3

(Sammanfattning av diskussion)

The "common law" countries pointed out that "civil rights and obligations", as recognised by the administrative authorities, were not protected by an administrative tribunal. In this respect, there was an important difference from the "civil law" countries. Hence the words "in a suit at law" ("contestation" in

the French text) which would enable administrative proceedings to be excluded from the field of application of the Convention.

Prop. 1987/88:69
Bilaga 1

Citat 4

(Förslaget till ministerkommittén)

In the determination of any criminal charge against him or his rights and obligations in a suit of law (droits et obligations de caractère civil), everyone is entitled to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal established by law and within a reasonable time.

Citat 5

(Kommissionen i fallet Ringeisen)

According to French legal terminology, the word "civil" is not ambiguous to the same extent. Although, under the influence of Anglo-American terminology, the term "droit civils" is sometimes used as signifying political rights of the citizen (equivalent to "droits civiques"), the meaning is generally quite different. It refers to rights and obligations under civil law, as distinct from public law and penal law. This is a classical distinction in the legal systems derived from Roman law and the term "civil" in that context refers to the legal relations between individuals and other private subjects of law, as distinct from legal relations between private citizens and public authorities. Following this terminology the French

text of Article 6 is clear. The term "droits et obligations de caracture civil" means rights and obligations appertaining to that branch of the legal system which is called "droit civil.

Prop. 1987/88: 69
Bilaga 1

Citat 6

(Kommissionen i fallet Ringeisen)

This examination of the text of the Convention and its drafting history leads to the conclusion that the term "civil rights and obligations" must be interpreted restrictively so as to comprise such legal relationships only as are typical of relations between private individuals, to the exclusion of such legal relations in which the citizen is confronted with those who exercise public authority.

Citat 7

(Kommissionen i fallet Ringeisen)

The Commission has consistently held that the term "civil rights and obligations" within the meaning of Article 6 (1) of the Convention embodies an autonomous notion. However, that notion ceases to be an autonomous notion if it is considered in the sense of referring strictly to the rights and obligations between private individuals. Indeed, in the legal systems derived from Roman Law the term "civil law" is understood as referring to that branch of domestic law which is also called "private law" and which envisages the particular relationship between private

individuals. It is not possible to say that the notion embodied in Article 6 (1) of the Convention is autonomous if its scope is being determined by simple reference to the notion of "civil law" as it emerges from the legal systems of certain countries of continental Europe.

It is also to be observed that an element of anomaly would be introduced in that provision if, in the interpretation of Article 6 (1) the scope of the notion in question were to be so restricted. The European Convention - as well as incidentally the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966 - envisages basically the protection of the individual vis-à-vis the State, that is to say against arbitrary acts committed by the public authorities. It is clear that, by the term "civil rights and obligations", Article 6 (1) of the European Convention refers to the rights and obligations flowing from domestic law. The rule which the Convention lays down in respect of these rights and obligations is as follows: "In the determination of his civil rights and obligations ... everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law". It seems strange that this rule, which has been included in an international treaty envisaging the protection of the individual vis-à-vis the public authorities, should not grant the individual concerned any right to a judicial remedy or any right to a fair trial, in the case of an arbitrary interference by the public

authorities with the rights which are granted to him by the domestic law.

Prop. 1987/88: 69
Bilaga 1

Citat 8

(Kommissionen i fallet König)

However, when a public agency admits a person to the practice of medicine, the effect of this normally is that civil rights and obligations arise in connection with that practice. This effect must be distinguished from performance of functions in the public service. The conditions of admission do not in themselves make a doctor a public agent, exercising governmental or administrative authority, or establish a contractual relation between him and the State or any public agency. The applicant practised medicine as a private individual. Such a doctor, in and for the practice of medicine, becomes vested with a number of civil rights and obligations: professional reputation; the recovery of professional fees and expenses; the lease or ownership of consulting room or clinic; employment contracts with staff, and so on.

Citat 9

(Kommissionen i fallet König)

This being so it seems desirable first to consider whether in principle the choice and exercise of a profession or economic activity in the private sector should be considered as civil rights. In our opinion the answer to this question can only be in the

The exercise of a profession or economic activity may be defined as the application of a person's physical skill, intellectual, artistic and other abilities and knowledge in most cases for the purpose of obtaining material reward in the form of wages or some other consideration. The right to exercise a profession is thus identical with the right to work guaranteed by the constitutions of the majority if not of all the States in the Council of Europe.

Among these so called public freedoms we find as just mentioned the right of property which the Commission has always recognised as a civil right, a solution which was expressly confirmed by the Ringeisen judgment quoted above. When we come to compare the right to work with the right of property we find that they are of an undeniably similar nature since the right of property is essentially the right to use, enjoy and dispose of the thing to which it applies in most cases with a view to obtaining an economic benefit from it. It is thus difficult to see why one should refuse the right to work the character of a civil right which has been recognised in the case of the right of property.

What has been said above would however be subject to reservations where the right to work implied in one way or another participation in political action, in the exercise of public authority or the management of a public department of the State, the provinces, the local authorities or even of a semi-nationalised corporation.

- - - - -

Admittedly at least in certain countries access to these occupations is very widely subject to an administrative authorisation which is only granted to persons with a proper professional qualification and of good reputation. The practice of certain professions is subject to special regulations and a more or less strict supervision.

However, these regulations have neither the object nor the effect of changing the nature of the activities of the persons practising these professions. The activities of skilled tradesmen, merchants, bankers, and underwriters remain governed by civil (or commercial) law. They participate in no way in the exercise of public authority or the operations of a public service. The lawfulness of these professional regulations is not in issue. The Federal Government point out that their basic purpose is to maintain public order, safety and health. But it does not follow that they can transform a relationship which by its nature belongs to the field of private law, into a

Citat 10

(Domstolen i fallet König)

Whether or not a right is to be regarded as civil within the meaning of this expression in the Convention must be determined by reference to the substantive content and effects of the right - and not its legal classification - under the domestic law of the State concerned. In the exercise of its supervisory functions, the Court must also take account of the object and purpose of the Convention and of the national legal systems of the other Contracting States.

Citat 11

(Domstolen i fallet König)

The Court notes that, in the Federal Republic of Germany, the running of a private clinic is in certain respects a commercial activity carried on with a view to profit, classified by German law as a "Gewerbe". This activity is carried on in the private sector through the conclusion of contracts between the clinic and its patients and resembles the exercise of a private right in some ways akin to the right of property. Private clinics are certainly subject to supervision effected by the authorities in the public interest in order, inter alia, to protect health;

supervision in the public interest, which moreover exists as a general rule for all private professional activities in the member States of the Council of Europe, cannot of itself lead to the conclusion that the running of a private clinic is a public-law activity. An activity presenting, under the law of the State concerned, the character of a private activity cannot automatically be converted into a public-law activity by reason of the fact that it is subject to administrative authorisations and supervision, including if appropriate the withdrawal of authorisations, provided for by law in the interests of public order and public health.

- - - - -

The medical profession counts, in the Federal Republic of Germany, among the traditional liberal professions; moreover, Article 1 a 2 of the Federal Act expressly so provides. ... Even under the national health scheme, the medical profession is not a public service: once authorised, the doctor is free to practise or not, and he provides treatment for his patients on the basis of a contract made with them. Of course, besides treating his patients, the medical practitioner, in the words of the above-mentioned Act, "has the care of the health of the community as a whole". This responsibility, which the medical profession bears towards society at large, does not, however, alter the private character of the medical practitioner's activity: whilst of great importance

from the social point of view, that responsibility is accessory to his activity and its equivalent is to be found in other professions whose nature is undeniably private.

Citat 12

(Domstolen i fallet König)

All that is relevant under Article 6 § 1 of the Convention is the fact that the object of the cases in question is the determination of rights of a private nature.

Since it thus considers the rights affected by the withdrawal decisions and forming the object of the cases before the administrative courts to be private rights, the Court concludes that Article 6 § 1 is applicable, without it being necessary in the present case to decide whether the concept of "civil rights and obligations" within the meaning of that provision extends beyond those rights which have a private nature.

Citat 13

(Domstolen i fallet Le Compte m.fl.)

Unlike certain other disciplinary sanctions that might have been imposed on the applicants (warning, censure and reprimand ...), the suspension of which they complained undoubtedly constituted a direct and material interference with the right to continue to exercise the medical profession. The fact that the suspension was temporary did not prevent its impairing that right ...; in the "contestations" (disputes) contemplated by Article 6 a 1 the actual existence of a "civil" right may, of course, be at stake but so may the scope of such a right or the manner in which the beneficiary may avail himself thereof.

(Kommissionen i fallet Sporrang och Lönnroth)

The Commission recalls that it has always recognised the right of property as a civil right. Consequently, expropriation proceedings relating to particular properties concern the civil rights of those owners whose properties are being expropriated. Moreover, in the present cases, the Commission has just found ... that the expropriation permits and the prohibition on construction constituted a substantial interference with the applicants' right to peaceful enjoyment of their possessions within the meaning of the first sentence of the first paragraph of Art. 1 of Protocol No. 1. However, this finding does not necessarily mean that the provisions of Art. 6 (1) are automatically applicable to all aspects or stages of proceedings concerning expropriation. In particular, a further condition of its applicability is that there is an issue - normally a dispute - with respect to civil rights and obligations which requires a determination. This appears clear, notably from the French text of art. 6 (1) which speaks about "contestations sur ... droits et obligations de caracture civil".

In the opinion of the Commission, a decision which constitutes an interference with civil rights and obligations is not the same as a determination of such rights and obligations. The fact that Art. 6 (1) requires a "determination" makes it necessary to distinguish between the various aspects and stages of expropriation proceedings. In particular, the initial steps taken by the public authorities towards a later expropriation, preparing for it and creating its legal

basis, must be distinguished from its actually being carried out. The granting of a right to expropriate creates the legal basis for a later deprivation of property. However, in the Commission's view, neither a law that directly permits an expropriation, nor a permit to expropriate authorised by law of the kind issued by the respondent Government in the present cases amounts to a determination of the civil rights and obligations of the property owners concerned in the sense of Art. 6 (1) of the Convention.

It follows that neither the proceedings by which the Government authorised the City of Stockholm to expropriate the applicants' properties and renewed these permits, nor, a fortiori, the role of the municipality in seeking, obtaining and holding the relevant permits, involved decisions of this character, which must be taken or be subject to control by a court having to act "within a reasonable time". It is not in dispute between the parties that, although throughout these administrative proceedings the applicants suffered practical inconveniences, their legal rights as property owners, and thereby their civil rights, remained unaffected at all the relevant stages.

- - - - -

However, this interpretation does not imply that expropriation proceedings may not raise issues where Art. 6 (1) applies, in particular when at a later stage an actual expropriation occurs.

Citat 15

(Kommissionen i fallet Sporrang och Lönnroth)

According to the Court's reasoning in the Ringeisen and König Cases it seems clear that measures taken by

public authorities whose result is decisive for private rights fall under Art. 6, para. 1... . The outcome of an expropriation procedure is certainly so decisive. Is this true also for the granting of an expropriation permit, the first step leading up to expropriation under Swedish law? The granting of the permit is only the first step but it determines the legality of the expropriation under Swedish law, which cannot be attacked later before the courts. That means that it is already decisive for the determination of the legality. If an applicant disputes the legality of the permit or of the extension he must be able to get a court decision on that legality under Art. 6, para. 1.

- - - - -

It is of course correct to say that this implies a procedure of court review for all expropriation procedures. This, it seems to me, is the inevitable consequence of the Köning holding. However, I would like to stress that it does not mean all public decisions affecting property without coming near to formal expropriation must also be open to court review. Where the loss of ownership is at stake as in expropriation procedures, the outcome is decisive for private rights and Art. 6, para. 1 applies.

Citat 16

(Domstolen i fallet Sporrang och Lönnroth)

In its ... judgment of 23 juni 1981, (the Court) pointed out that Article 6 a 1 "is not applicable solely to proceedings which are already in progress: it may also be relied on by anyone who considers that an interference with the exercise of one of his (civil) rights is unlawful and complains that he has not had the possibility of submitting that claim to a tribunal meeting the requirements of Article 6 a 1"... . It is of little consequence that the contestation (dispute) concerned an administrative measure taken by the competent body in the exercise of public authority... .

Citat 17

(Domstolen i fallet Sporrang och Lönnroth)

Given that the applicants regarded as unlawful the adoption or extension of measures which affected their right of property and had been in force for periods of the kind encountered in their cases, they were entitled to have this question of domestic law determined by a tribunal.

Citat 18

(Domstolen i fallet Bentzen)

The Court considers that a "genuine and serious" contestation (dispute) as to the "actual existence" of the right to a licence claimed by the applicant arose between him and the Netherlands authorities at least after the Regional Inspector's appeal against the decision of the Weststellingwerf municipal

authorities. This is shown especially by the fact that, from 11 August 1976 to 30 June 1979, Mr. Benthem was able, without contravening the law, to exploit his installation by virtue of the licence granted by the latter authorities In addition, the result of the proceedings complained of, which could - and in fact did - lead to a reversal of the decision under appeal, was directly decisive for the right at issue.

- - - - -

The grant of the licence to which the applicant claimed to be entitled was one of the conditions for the exercise of part of his activities as a businessman. It was closely associated with the right to use one's possessions in conformity with the law's requirements. In addition, a licence of this kind has a proprietary character, as is shown, inter alia, by the fact that it can be assigned to third parties.

Citat 19

(Kommissionen i fallet Pudas)

In this respect it is recalled that the decision by which the applicant obtained the traffic licence was not appealed against and hence became final. Having obtained the licence, the applicant had, in the Commission's opinion, acquired certain "rights" flowing from that licence.

- - - - -

It is true that, under the provisions of the 1979 Act

on Commercial Transportation, the licence is always subject to modification or even withdrawal by the authorising body. This, however, does not, in the opinion of the Commission, alter the fact that it confers a "right" for the purposes of Article 6, para. 1.

As to whether the right to operate traffic business under the interurban route traffic licence was "civil" in character, the Commission considers that the legal position, contrary to what the Government have submitted, is essentially similar in character to the rights in question in the König, Le Compte, Van Leuven and De Meyere and Albert and Le Compte cases in that it was a right to carry on an occupation in the private sector, albeit subject to administrative authorisation and supervision in the public interest.

The present case is also similar to the Benthem case in which the dispute as to the grant of the licence related to part of the applicant's commercial activities.

Under Swedish law the transportation service is not of a state monopoly character. On the contrary licences may be obtained by either public entities or private - physical or legal - persons. Furthermore, the relationships between the holder of the licence and

the passengers are usually contractual and directly established between individuals on a personal basis although public authorities may have a direct influence on the transportation service and the fees to be paid.

Prop. 1987/88:69
Bilaga 1

- - - - -

The private character of the right to operate the traffic business at issue does not, in the Commission's opinion, change because it is subject to administrative supervision, or because the licence holder may be dependent on public subsidies for the profitability of the operation of the transportation or as a result of the fees being restricted.

- - - - -

The Commission considers that a "genuine" contestation (dispute) "of a serious nature" ... arose between the applicant and the Swedish authorities concerning his right according to the licence in question, as the applicant maintains that the revocation was unjustified, the authorities being in abuse of power. The applicant therefore in fact challenges the lawfulness under Swedish law of the measures taken.

EXEMPEL PÅ FALL DÄR ART. 6 (1) I EUROPARÄTTSKONVENTIONEN
AKTUALISERAS

1. Inledning

Enligt art. 6:1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (MR-konventionen) skall envar, när det gäller att pröva hans "civila rättigheter och skyldigheter", vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

I rättsfall från europadomstolen har de citerade orden getts en uttolkning som gör att det kan finnas anledning att överväga om svensk rätt till fullo uppfyller konventionens krav på möjlighet till domstolsprövning. De fall som är aktuella är ett som rör äganderätt till fast egendom (Sporrong--Lönnroth) och ett som gäller rätten att idka näring (Bentzen). I syfte att försöka ge ett underlag för en bedömning av den aktualiserade frågans vidd har 1985 års lagbok gått igenom.

Nedan redovisas ett antal fall där svensk lagstiftning skulle kunna tänkas sakna möjlighet till sådan domstolsprövning som MR-konventionen kräver. Någon fullständighet har inte åsyftats och någon närmare analys av fallen har inte skett. Det är alltså fråga om en samling av exempel på fall där konventionsregeln kan tänkas bli aktuell. På grundval av genomgångens resultat kan man nog våga den slutsatsen att det totala antalet fall är förhållandevis begränsat.

De fall som har påträffats rör i huvudsak (som man kunde vänta med tanke på de angivna rättsfallen) äganderätten och rätten att idka näring.

Prop. 1987/88: 69
Bilaga 1

2. Fall med anknytning till äganderätten

1. Expropriationslagen (1972:719). Den svenska expropriationsprocessen är uppdelad i en tillståndsprovning, som i princip sker hos regeringen, och en ersättningsprovning, som görs av domstol. Expropriationen fullbordas i princip inte förrän ersättningen har blivit bestånd. Expropriationslagen medger inte att domstol prövar om lagliga förutsättningar föreligger för egendomsberövande.

2. Vattenlagen (1983:291). Tillåtligheten av vissa vattenföretag provas av regeringen. En sakägare som måste avstå mark eller rättighet till följd av ett sådant företag kan inte få prövat vid domstol om tillståndet strider mot lag (jfr 1). Inte heller kan en fastighetsägare som regeringen vägrar tillstånd få prövat vid domstol om beslutet strider mot lag (jfr 8). Vidare kan stämpel tas i anspråk enligt ett expropriationsliknande förfarande (jfr 1).

3. Förföpslagen (1967:568). Frågan om tillstånd till förköp provas av regeringen. Möjlighet till domstolsprovning av lagligheten av tillståndsbeslutet saknas. Eftersom ett förköp innebär att köparen förlorar sina avtalsenliga rättigheter enligt köpehandlingen, torde förköpet beröra civila rättigheter.

4. Jordförvärvslagen (1979:230). Tillstånd till jordförvärv provas i högsta instans av regeringen. Domstolsprovning kan ej ske. Eftersom vägrat förvärvstillstånd medför förvärvets ogiltighet, torde tillståndsprovning beröra civila rättigheter.

5. Lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. Samma problem som vid 4.

6. Lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. Samma problem som vid 4.

7. Naturvårdslagen (1964:822). Vissa beslut enligt naturvårdslagen kan vara så ingripande att markägaren getts rätt att få fastigheten inlöst (se 27 §). Lagligheten av besluten kan inte prövas i domstol. Besluten kan ev. ses som "de facto"-expropriationer. De skulle därmed beröra civila rättigheter. Ev. kan också mera renodlade rådhetsinskränkande beslut enligt naturvårdslagen anses röra civila rättigheter.

8. Lagen (1963:583) av avveckling av fideikommiss. Inlösen av större jord- och skogsegendomar och av kulturföremål beslutas av regeringen. Ersättning bestäms enligt expropriationsreglerna i det förra fallet och av skiljemen i det senare. Lagligheten av inlösningsåtgärden torde inte kunna prövas i det sammanhanget.

9. Lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg. Svenska fartyg får inte överlätas till utlandet utan tillstånd av kommerskollegium, alternativt regeringen. Överlåtelse utan tillstånd är ogiltig.

10. Lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar. Tillstånd krävs för att få dra fram eller använda elektriska starkströmsledningar. Tillstånd ges av energiverket med besvärsmöjlighet till regeringen. Möjligen är detta snarare ett fall för nästa avsnitt om rätten att idka näring.

11. Lagen (1976:240) om förvärv av eldistributionsanläggning m.m. Tillstånd krävs för förvärv av anläggning för

yrkesmässig närdistribution av elektrisk starkström som kräver tillstånd enligt 1902 års lag. Utan tillstånd är ett förvärv ogiltigt. Beslutsinstanserna är desamma som i 11. Också här aktualiseras jämväl rätten att idka näring.

12. Lagen (1942:350) om fornminnen. Länsstyrelsen kan låta omhänderta fornlämning eller del därav för dess uppställande eller vård på annan plats. Beslutet kan överklagas till regeringen. Ersättningsfrågan prövas av fastighetsdomstol, troligen utan möjlighet att pröva det grundläggande beslutets laglighet.

13. Förfogandelagen (1978:262). Bl.a. kan fastigheten tas i anspråk med äganderätt eller nyttjanderätt enligt beslut av vissa förvaltningsmyndigheter. Besluten kan överklagas till regeringen. Ersättningsfrågan prövas av speciella värderingsnämnder som har vissa domstolsliknande drag.

3. Fall med anknytning till rätten att idka näring

14. Lagen (1975:985) om tillfällig handel. Med tillfällig handel avses att någon yrkesmässigt salubjuder varor på tillfälligt försäljningsställe eller under kringkörning. Tillstånd av länsstyrelsen alternativt regeringen krävs med vissa undantag. Länsstyrelsens beslut överklagas till kommerskollegium och sedan till regeringen.

15. Lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket. Med vissa undantag behöver utlänningar och utländska företag tillstånd till näringsidkande här i landet. Beslutsordningen är densamma som i 14.

16. Lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Bevakningsföretag skall ha tillstånd av länsstyrelsen. Besluten överklagas till regeringen.

17. Kungörelsen (1913:380) om rätt för den som är bosatt i utlandet att giva eller medverka i offentlig föreställning m.m. i Sverige. Utomlands bosatta fysiska personer och utländska juridiska personer skall ha tillstånd för att ordna vissa tillställningar. Länsstyrelsen fattar beslut som kan överklagas till regeringen.

18. Lagen (1962:381) om allmän försäkring. Ersättning för tandvård i privat verksamhet utgår enligt reglerna om sjukförsäkring bara om tandläkaren är uppförd på en förteckning som upprättas av försäkringskassan. Det kan hävdas att en tandläkare som inte på detta sätt blir ansluten till den allmänna försäkringen påverkas i sådan grad i sin näringsverksamhet att det gäller hans "civila rättigheter". Beslut om vilka tandläkare som skall föras upp på förteckningarna fattas av riksförsäkringsverket, vars beslut överklagas till regeringen.

19. Läkemedelsförordningen (1962:701). Tillstånd krävs för yrkesmässig tillverkning av läkemedel (utom på apotek). Tillståndet ges av socialstyrelsen. Beslutet överklagas till regeringen.

20. Miljöskyddslagen (1969:387). Miljöfarlig verksamhet kräver i vissa fall tillstånd av koncessionsnämnden för miljöskydd, länsstyrelsen eller regeringen. Regeringen är också besvärinstans i förhållande till de två andra myndigheterna. Koncessionsnämnden har vissa domstolsliknande drag.

21. Kreditupplysningslagen (1973:1173).

Kreditupplysningsverksamhet kräver tillstånd av datainspektionen, vars beslut överklagas till regeringen.

22. Inkassolagen (1974:182). För inkassoverksamhet behövs tillstånd av datainspektionen. Regeringen är överinstans.

23. Lagen (1977:293) om handel med drycker. Servering av alkoholdrycker får ske bara med länsstyrelsens tillstånd. Beslut kan överklagas till socialstyrelsen. Det kan hävdas att serveringstillstånd är en i praktiken nödvändig förutsättning för restaurangverksamhet.

24. Arbetsmiljölagen (1977:1160). Förbud mot olämplig arbetsmiljö kan innebära att verksamheten måste upphöra. Beslutet meddelas av yrkesinspektionen, vars beslut överklagas till arbetarskyddsstyrelsen och därifrån till regeringen.

25. Lagen (1978:160) om vissa rörledningar. Rörledning för transport av fjärrvärme eller av olja, naturgas m.m. får inte dras fram eller begagnas utan tillstånd av regeringen.

26. Lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark. Bra jordbruksmark får inte tas ur jordbruksproduktion annat än med tillstånd av lantbruksnämnden, vars beslut överklagas till lantbruksstyrelsen. Slutinstans är regeringen.

27. Yrkestrafiklagen (1979:559). Yrkesmässig trafik får drivas bara av den som har trafiktillstånd. Beslutskompetensen är fördelad mellan länsstyrelsen och

transportrådet, som också är besvärinstans. Regeringen är slutinstans.

Prop. 1987/88: 69
Bilaga 1

28. Lagen (1979:560) om transportförmedling.

Transportförmedling kräver tillstånd av länsstyrelsen. Transportrådet och regeringen är besvärinstanser.

29. Lagen (1979:561) om biluthyrning. Yrkesmässig

uthyrning av bilar förutsätter tillstånd. Beslutsordningen är densamma som i 28.

30. Fondkommissionslagen (1979:748).

Fondkommissionsrörelse kräver tillstånd av bankinspektionen, vars beslut överklagas till regeringen.

31. Lagen (1980:2) om finansbolag. Bankinspektionen kan

förbjuda att beslut av ett finansbolag verkställs.

Besvärinstans är regeringen.

32. Lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade

varor. Skrothandel får bedrivas bara efter tillstånd av

polismyndigheten, vars beslut överklagas till

länsstyrelsen och sedan regeringen.

4. Övriga fall

33. Lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden

rörande adoption. Adoptionsbeslut i annan stat kan

godkännas av nämnden för internationella adoptionsfrågor

med regeringen som besvärinstans.

Sammanställning av remissyttrandena

Innehåll

- 1 Allmänna synpunkter
 - 2 Tillämpningsområdet för en ny möjlighet till domstolsprövning
 - 3 Domstolsprövningens omfattning
 - 4 Muntlig förhandling
 - 5 Förfarandet i övrigt: ansökningstid, besluts verkställbarhet m. m.
 - 6 Behovet av information om den nya prövningsmöjligheten
 - 7 Resursfrågan
 - 8 Rättsmedlets namn
 - 9 Reglernas placering
 - 10 Omprövning av expropriationstillstånd
- Remissyttrandena återges i regel i oavkortat skick och utan bearbetning.

1 Allmänna synpunkter

Regeringsrättens ledamöter: Mot bakgrund av den utveckling som enligt promemorians beskrivning ägt rum i fråga om tolkningen av konventionens krav på tillgång till domstolsprövning i fråga om "civila rättigheter och skyldigheter" är det foljdriktigt att söka en lösning som såvitt möjligt säkerställer att svensk lagstiftning uppfyller de krav som konventionen numera anses innebära. Den lösning som har valts i promemorian och som innebär tillskapandet av ett särskilt institut för överprövning av förvaltningsbeslut förefaller också vara en praktisk lösning, sedd från utgångspunkten att en snabb förändring av rättsläget bör åstadkommas.

Vi vill också instämma i promemorians principiella synsätt, nämligen att regleringen bör utformas på sådant sätt att den bidrar till en naturlig utveckling i överensstämmelse med de strävanden mot fördjupad rättssäkerhet som fortlöpande sker i fråga om vår rättsordning. Vi biträder alltså förslaget.

Den generella lösning som föreslagits är emellertid förbunden med nackdelar, som vi återkommer till i det följande. Den bör därför inte betraktas som en definitiv lösning för alla fall. Med hänsyn härtill är det angeläget att – som också framstår som foljdriktigt från promemorians nyss angivna utgångspunkt – ett införande av detta nya prövningsinstitut följs upp genom mer specifika lagstiftningsåtgärder, efter en systematisk genomgång departementsvis av de lagstiftningsområden som berörs av det nya institutet. Syftet härmed skulle vara att successivt omgestalta det ordinarie prövningsförfarandet på de berörda lagstiftningsområdena i sådan riktning att kraven på domstolsprövning tillgodoses i en utformning som nyanseras med beaktande av varje områdes särart. Bl. a. skulle därigenom besvärssystemet kunna utmejslas och inriktningen av besvärssystemets prövning kunna anges mer preciserat än som är möjligt i en generell lagstiftning av den typ som nu är i fråga. Genom sådana successiva lagstiftningsåtgär-

der uppnås samtidigt att allt fler ärendetyper tas undan från det särskilt tillskapade generella prövningsinstitutet, en utveckling som står i samklang med traditionella svenska lagstiftningsmetoder. Det kan dock antas att, även efter en sådan genomgång, ett antal ärendetyper kommer att kvarstå utan särskild reglering och att därför det nya prövningsinstitutet måste finnas kvar för dessa ärendetyper.

JK: Som framhålles i den remitterade promemorian innebär rättstillämpningen i den europeiska domstolen en extensiv tolkning av begreppet civila rättigheter och skyldigheter ("civil rights and obligations", "droits et obligations de caractère civil"). Mot den beskrivning av rättsläget vid tillämpning av konventionen och det därav föranledda reformbehovet för den svenska rättens del, som förslagen bygger på, har jag ingen erinran.

När det gäller frågan huruvida de framlagda lagförslagen är ägnade att tillgodose detta reformbehov på ett sätt som kan godtagas av den europeiska domstolen är bedömningen i viktiga hänseenden mera tveksam. Förarbetena till konventionstexten lämnar dessvärre föga ledning och den analys som består saken i promemorian är knappast inträngande. Jag saknar dock underlag för att ifrågasätta den i den allmänna motiveringen till förslaget till lag om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar gjorda bedömningen att ett rättsmedel som erbjuder möjlighet till en domstolsprövning av kassatorisk natur i högsta instans skulle uppfylla konventionens krav på att den rättssökande skall ha tillgång till rättegång inför domstol för prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter.

Valet av regeringsrätten som domstolsinstans föranleder ingen invändning från min sida.

Hovrätten: Ett införande av möjlighet till någon form av domstolsprövning i vissa förvaltningsärenden ter sig nödvändigt för att Sverige skall kunna anses uppfylla sina förpliktelser enligt artikel 6. Den i och för sig tänkbara möjligheten att i stället säga upp konventionen och på nytt ansluta sig till den med förbehåll skulle strida mot Sveriges uttalade målsättning att efterleva konventionen. Hovrätten anser det därför riktigt att en ny möjlighet till domstolsprövning bör lagfästas.

Förslaget innebär en principiell nybildning genom att domstol ges behörighet att ta ställning till fortbeståndet av regeringens beslut i vissa besvärärenden. Även om detta från konstitutionell synpunkt kan te sig främmande för svenska förhållanden får lösningen accepteras om Sverige skall kunna uppfylla konventionskraven. Med hänsyn till bl. a. stadgandet i 1 kap. 6 § regeringsformen att regeringen styr riket och är ansvarig endast inför riksdagen kan det föreslagna systemet dock ge anledning till viss tveksamhet. Det principiellt nya dämpas emellertid av att den föreslagna domstolsprövningen närmast liknar en något utvidgad form av den laglighetsprövning som redan tillagts regeringsrätten inom ramen för resningsinstitutet i regeringsformen. Den föreslagna modellen synes vara att föredra framför andra tänkbara former för besvärprövning (jfr Fribergh: Europakonventionens krav på domstolsprövning i Svensk Juristtidning 1986 s. 325 ff., särskilt s. 337).

Hovrätten anser att det hade varit önskvärt att ett säkrare underlag presenterats för slutsatsen att den föreslagna kassatoriska laglighetspröv-

ningen är tillräcklig från konventionens synpunkt. Det synes emellertid angeläget att vidta en åtgärd som kan realiseras inom rimlig tid, inte minst mot bakgrund av att fyra år har gått sedan Sporrang och Lönnroth-domen meddelades. Förslaget är tämligen väl anpassat till gällande ordning. Hovrätten tillstyrker därför i princip att den föreslagna besvärsmöjligheten nu införs.

Hovrätten vill dock påpeka att denna åtgärd inte får ses isolerad. En fortlöpande översyn bör göras med inriktning på att i ytterligare enskilda typer av ärenden övergå till besvärsprövning i förvaltningsdomstol.

Kammarrätten: Avgöranden av den svenska regeringen och domstolar och myndigheter i Sverige har i ökad omfattning kommit att i enlighet med Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna prövas av kommissionen och domstolen i Strasbourg. Detta är värdefullt. Det leder nämligen till en kontinuerlig prövning av om svensk rätt lever upp till den standard som vi åtagit oss att ha genom att ansluta oss till konventionen. När en diskrepans visar sig föreligga måste vi se över vår lagstiftning. Den föreliggande promemorian, som avser rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i konventionen, är ett led i en sådan översyn. Kammarrätten kan i allt väsentligt ansluta sig till den tolkning av artikel 6 som görs i promemorian. En domstolsprövning av de frågor som rör civila rättigheter och skyldigheter måste med denna utgångspunkt tillskapas. I någon utsträckning kan naturligtvis problemet lösas genom att ytterligare öka möjligheterna att i ordinär ordning överpröva administrativa beslut i förvaltningsdomstolarna. Särskilt när det gäller regeringsbeslut strider detta mot svensk tradition. Den i promemorian valda lösningen med en rätt för regeringsrätten att göra en laglighetsprövning i de nämnda fallen är tilltalande och tillstyrks av kammarrätten.

När det gäller den närmare utformningen av förslaget till ändring av förvaltningsprocesslagen och övriga lagförslag har kammarrätten inga invändningar.

Domstolsverket (DV) tillstyrker förslaget i allt väsentligt.

DV delar uppfattningen att det för att uppfylla europarådskonventionens krav är nödvändigt att öka möjligheterna att få förvaltningsbeslut prövade i domstol. På sikt bör detta åstadkommas genom att det vid översynen av olika författningar noga övervägs om inte besvärsprövningen kan läggas på domstol. Den uppfattningen har DV givit uttryck för i skilda sammanhang bl. a. i yttrande över departementspromemorian (Ds Ju 1982:14) Färre besvärssärenden hos regeringen.

DV delar också uppfattningen att en lösning på kort sikt bör sökas enligt de linjer som föreslås i promemorian.

DV delar uppfattningen att prövningen bör ankomma på regeringsrätten. Därigenom undviks bl. a. att en ny utdragen process kan komma att hållas i flera instanser.

Rikspolisstyrelsen tillstyrker förslaget.

Datainspektionen tillstyrker ändringen i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Kommerskollegium: Med utgångspunkt från de i promemorian refererade rättsfallen bedömer kollegiet att den förordade lösningen skulle medföra

en anpassning av den svenska rättsordningen till gällande tolkning av artikel 6 i europakonventionen. Avgörande för den europeiska domstolen synes vara att beslut som fattas på administrativ väg och som avser den enskildes fri- och rättigheter alltid skall kunna bringas till prövning av domstol. Då den förordade lösningen omfattar alla de fall då gällande besvärssordning inte medger domstolsprövning synes detta krav bli tillgodosett. Utredningens förslag bygger på förutsättningen att det är tillräckligt med en laglighetsprövning för att uppnå överensstämmelse med domstolens tolkning av konventionstexten. Om så inte är fallet utan det också krävs en lämplighetsprövning torde mer långtgående åtgärder fordras för att överensstämmelse skall uppnås.

Kollegiet finner det synnerligen angeläget att bringa den svenska rättsordningen i överensstämmelse med gällande tolkning av europakonventionen och kollegiet är därför positivt inställt till utredningens förslag.

I promemorian påpekas att det föreligger ett intresse av avlasta regeringen förvaltningsärenden. Utredningens förslag innebär ingen ändring i fördelningen av ärenden mellan domstolar och förvaltningsorgan och tillgodoser således inte detta intresse. I promemorian förutsätts emellertid att man då ändringar i berörd lagstiftning övervägs av andra skäl skall pröva om det är möjligt att ändra besvärssordningarna så att i fall då f. n. regeringen är överinstans talan i stället skall väckas vid förvaltningsdomstol. Det bör understrykas att införandet av 2 a § i förvaltningsdomstolslagen inte minskar behovet av att genomföra dylika ändringar i besvärssordningarna.

Riksförsäkringsverket finner att den i promemorian föreslagna ordningen är ett steg mot harmonisering av den svenska lagstiftningen med europakonventionens regler. Verket har därför inget att erinra mot förslaget.

Socialstyrelsen delar uppfattningen att lagstiftningen behöver anpassas till europaorganens praxis vid tillämpningen av artikel 6 och anser att det föreslagna nya prövningsinstitutet kan bidra effektivt till detta.

Det motsatsförhållande som kan råda mellan medborgarna och vissa förvaltningsmyndigheter måste enligt styrelsens uppfattning beaktas i lagstiftningen. Det finns därför enligt socialstyrelsens mening anledning att ta upp frågan om lagstiftningen på förvaltningsrättens område eller annan svensk lagstiftning behöver kompletteras med regler av samma karaktär som den i artikel 6 i europakonventionen. Man bör vid utformandet av sådan kompletterande lagstiftning hålla fast vid principen att ärenden där rättsfrågan är huvudsaken skall gå till domstol medan ärenden där lämplighetsbedömningar dominerar skall prövas i administrativ ordning. Mot bakgrund av vad styrelsen sålunda anfört samt tillika mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter av europaorganens tolkning och tillämpning av artikel 6 tillstyrker styrelsen i huvudsak det framlagda reformförslaget. Särskilt förtjänstfullt är att den lösning som har valts uppenbarligen utformats så att den inte kommer i konflikt med de principer, som ligger till grund för domstolsväsendets och förvaltningens struktur och deras förhållande till varandra. Den nyordning som valts är konsekvent och kan bidra till att fördjupa rättssäkerheten.

Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) har inget att

erinna mot att man genom de ändringar i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, som föreslagits i promemorian, anpassar den svenska lagstiftningen till artikel 6 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Transportrådet anser att förslaget är utomordentligt välkommet och har inget att erinna mot att det snarast genomförs.

Bankinspektionen: Förutsatt att lösningen är tillräcklig för att svensk rätt ska harmoniera med europarådskonventionen förefaller förslaget vara lätt och smidigt att genomföra från de synpunkter bankinspektionen har att beakta. Inspektionen tillstyrker därför förslaget.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm anser inte att förslaget är ändamålsenligt.

Enligt vad som anges i promemorian är syftet inte endast att skapa harmoni mellan svensk rätt och konventionen; förslagen skall också ses som ett led i en mera allmän strävan att stärka rättssäkerheten i Sverige.

Fakultetsnämnden sympatiserar med dessa båda syften men anser på nedan närmare anförda skäl inte, att förslagen i något av dessa avseenden leder till målet. Invändningarna gäller grovt sett dels att man utan närmare analys avvisar den mest närliggande lösningen, nämligen att ersätta regeringen/förvaltningsmyndighet med förvaltningsdomstol i den normala instansordningen i de fall då konventionen kräver domstolsprövning, dels att man i något som mera förefaller vara en hastigt hopkommen principskiss än ett genomarbetat lagförslag förordar tillskapandet av ett helt nytt, namnlöst men i realiteten extraordinärt rättsmedel, som utformats med resningsinstitutet som modell men utan att (de anonyma) promemorieförfattarna – som uppenbarligen inte tillgodogjort sig resultaten av tidigare på området utförda undersökningar – tycks ha klart för sig, hur resningsreglerna tillämpas i förvaltningsmål. Då tillgången till det nya remediet, som kommer att framgå, i själva verket i flera avseenden är mera begränsad än möjligheterna att anlita resningsinstitutet, förefaller det minst sagt tveksamt, om denna ordning skulle tillfredsställa de europeiska organen vid prövning enligt artikel 6 i konventionen. Inte heller synes rättssäkerheten ur rent inhemsk synpunkt främjas av en lagstiftning enligt förslaget, som genom eventuella följdverkningar beträffande tillämpningen av resningsreglerna kan få en direkt motsatt effekt.

I promemorian påstås att den europeiska domstolen tolkat det i artikel 6 centrala uttrycket "civila rättigheter och skyldigheter" på ett annorlunda och mera extensivt sätt än som förutsattes då Sverige tillträdde konventionen. Hur det än må förhålla sig därmed står det klart, att Sverige, om man vill vidbliva sin anslutning till konventionen, lojalt måste följa domstolens utslag. Då den europeiska domstolen inte godkänner rätten att begära resning som en möjlighet att påkalla rättegång i den mening som avses i artikel 6, kräver konventionsåtagandet enligt fakultetsnämndens mening, att domstolsprövning kommer in i bilden som ett ordinärt inslag i rättsskyddssystemet. Detta tycks också vara promemorieförfattarnas uppfattning, men den utgångspunkt man valt för sitt resonemang leder till ett resultat, som inte rimligen uppfyller detta krav.

En grundläggande faktor vid valet av metod för att lösa problemet är

frekvensen av ärendetyper, där svensk rätt anvisar regeringen eller förvaltningsmyndighet som slutinstans vid fastställandet av medborgarnas "civila rättigheter och skyldigheter". Rör det sig om en överblickbar materia, ligger det naturligtvis närmast till hands att beträffande respektive ärendetyp korrigera den ordinära instansordningen så att prövning i förvaltningsdomstol medges. I promemorian hävdas att "det totala antalet författningar som kan bli aktuella i sammanhanget är förhållandevis begränsat". En i bilaga 3 redovisad snabbinventering ger vid handen, att det rör sig om ett trettiotal lagar och förordningar, varvid dock understrykes att genomgången inte gör anspråk på att vara fullständig och innefatta "någon ingående analys av de aspekter som kan anläggas på de olika ärendetyperna ur konventionens synpunkt".

Trots att det sålunda vad gäller regelvolymen anses praktiskt möjligt att övergå till besvärprövning i förvaltningsdomstol i sådana fall där konventionen kräver domstolskontroll, och trots att en sådan reform även skulle medföra andra positiva effekter – såsom allmänt ökad rättssäkerhet och nedbringande av regeringens arbetsbelastning – avvisas denna lösning i promemorian.

Fakultetsnämnden finner inte detta resonemang övertygande. Om ett ärende berör enskilds "civila rättigheter och skyldigheter", skall Sverige enligt sina fördragsenliga åtaganden erbjuda möjlighet till domstolsprövning, oavsett om ärendet enligt svensk uppfattning har politiska implikationer eller ej. De "ingående principiella överväganden" som må ha föregått den svenske lagstiftarens beslut att förlägga den slutliga prövningen hos regeringen saknar ur denna aspekt relevans. Påståendet, att valet av regeringen som slutinstans i stället för domstol i dylika fall skett av omsorg om den enskildes rättssäkerhet och för att prövningen inte "i praktiken" skulle "stanna hos förvaltningsmyndigheterna", klingar också en smula falskt mot bakgrund av de rekommendationer som för inte så länge sedan framfördes av en av representanter för justitiedepartementet dominerad arbetsgrupp i regeringskansliet. Arbetsgruppen visade i sitt betänkande "Färre besvärssärenden hos regeringen" (Ds Ju 1982:14), till vilket nu refereras, inget som helst intresse för tanken att överföra besvärssärenden från regeringen till förvaltningsdomstol utan förordade i stället genomgående, att förvaltningsmyndigheter – företrädesvis centrala ämbetsverk – skulle göras till slutinstanser. Om den nu aktuella promemorian – där en övergång till prövning i förvaltningsdomstol anges som ett rekommendabelt alternativ, då man vill avlasta regeringen förvaltningsärenden – härvidlag är frukten av ett nytänkande, hälsar fakultetsnämnden detta med tillfredsställelse.

Fakultetsnämnden anser sålunda, att det ur båda de aktuella aspekterna – angelägenheten av att Sveriges konventionsförpliktelser uppfylles och att den interna rättsordningen förbättras ur rättssäkerhetssynpunkt – är att föredraga, om förvaltningsdomstol införes i den ordinära instansordningen i sådana mål rörande civila rättigheter och skyldigheter där rätt till domstolsprövning nu saknas. En sådan lösning skulle på ett adekvat sätt möta konventionens krav, då domstolsbehandlingen skulle ske inom ra-

men för användningen av ett ordinärt rättsmedel. Det skulle då inte heller bli fråga om något ingrepp i den svenska rättsordningens grundläggande struktur vad gäller möjligheterna att överpröva förvaltningsbeslut. Vad i promemorian anføres – särskilt den klart deklarerade uppfattningen, att endast ett fåtal författningar beröres – motsäger enligt fakultetsnämndens mening inte att detta alternativ kan väljas. Naturligtvis erfordras en mera systematisk och grundlig genomgång av de författningar som kan bli aktuella för ändring än den som består i promemorian, där detta alternativ inte på allvar tycks ha övervägts.

Då fakultetsnämnden nu övergår till att granska promemorieförslaget, vilket har som utgångspunkt, att man måste söka sig fram på andra vägar för att snabbt åstadkomma en anpassning till konventionen, måste understrykas att nämnden sålunda är av annan mening vad gäller premisserna för en enklare och till det existerande rättsskyddssystemet anpassad konstruktion.

Den anvisade lösningen på problemet är tillskapandet av ett helt nytt remedium, som har resningsinstitutet – närmast sådant det för den judiciella domstolsprocessens del utformats i RB – som förebild, och som företer en rad för ett extraordinärt rättsmedel typiska kännetecken. Det rör sig dessutom totalt sett ingalunda om en "utvidgad befogenhet för regeringsrätten att ompröva vissa förvaltningsbeslut", utan tillgången till det nya institutet är, som kommer att belysas nedan, i en mängd hänseenden omgärdad av långtgående begränsningar, som saknar motsvarighet vad gäller resning.

Olika uttalanden om den nuvarande ordningen vittnar enligt fakultetsnämndens mening om bristfälliga kunskaper om hur resningsinstitutet tillämpas i förvaltningsmål; bakom resonemangen ligger en felaktig uppfattning om att tillämpningen nära ansluter till RB:s regler. Förklaringen till att man anser sig kunna hävda, att förslaget leder till en utvidgad domstolskontroll, måste sökas häri. Redan den fragmentariska beskrivningen av resningsinstitutet – som refererar till översiktliga framställningar i några betänkanden från 1955 och 1964 men inte tycks innefatta beaktande av vare sig den enda större vetenskapliga undersökning som företagits på området (Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, 1973) eller moderna läro- och handböcker – antyder en missuppfattning om hur institutet, som inom förvaltningsrätten i allt väsentligt lämnats helt oreglerat, faktiskt fungerar. Man utgår sålunda från att endast avgöranden som har karaktär av "rättstillämpning" är resningsbara, trots att praxis tämligen entydigt visar, att i princip varje beslut, som är av karaktär att kunna överklagas i ordinär väg – och därvidlag uppställes inte något sådant krav – också kan angripas med en resningsansökan. Påståendet om "den mycket begränsade legalitetsprövning som inryms i resningsinstitutet" motsäges av praxis. Visserligen konstateras beträffande resningsgrunderna, att regeringsrätten "enligt uppgift" är obunden av RB:s bestämmelser, men icke förty utgår man sedan från att den enda resningsgrund man intresserar sig för – den som gäller oriktig rättstillämpning – också av regeringsrätten tillämpas enligt RB:s regler, alltså med krav på att rättstillämpningen är uppenbart lagstridig. I själva verket bygger hela förslaget på

detta obestyrkta och högst diskutabla påstående. Den enda punkt där det föreslagna nya institutet skulle kunna innebära en liberalisering av möjligheten att få till stånd en domstolsprövning är just denna; om regeringsrätten i nuläget för att bevilja resning på denna grund kräver, att rättstillämpningen är uppenbart lagstridig, kommer en uppmjukning till stånd så till vida som det nya institutet – om alla andra föreslagna förutsättningar är uppfyllda – medger undanröjande av ett förvaltningsbeslut, om "den rättstillämpning som ligger till grund för beslutet strider mot lag eller annan författning". Då tillgången till det nya institutet både vad gäller sakprövningsförutsättningarna och de materiella prövningsgrunderna på en rad punkter innebär en åtstramning i förhållande till vad som enligt praxis gäller vid tillämpningen av resningsinstitutet, framstår förslaget i en egenomlig dager.

Om de europeiska organen vid tillämpningen av artikel 6 i konventionen inte ansett sig kunna godtaga det svenska resningsinstitutet, förefaller det mot denna bakgrund föga troligt, att man skulle acceptera tillgång till det föreslagna rättsmedlet som en sådan rätt till domstolsprövning som där avses. Fakultetsnämnden kan i belysning av vad som framkommer i promemorian inte underlåta att framkasta den djupt oroande tanken, att Sveriges företrädare i dispyter angående artikel 6 kanske bibringat de europeiska organen en felaktig bild av hur resningsinstitutet i praktiken fungerar i förvaltningsärenden och därmed själva förorsakat de problem som nu måste lösas. Då man värderar möjligheterna att få till stånd en domstolsprövning i Sverige, måste man vara medveten om att medborgarna i praktiken har vidsträckt tillgång till detta rättsmedel – och också utnyttjar det i mycket stor utsträckning – och att institutet tillämpas på ett synnerligen pragmatiskt och liberalt sätt; de facto är resningsinstitutet alltså i förvaltningsprocessen inte särskilt "extraordinärt".

Prövningen förläggas, liksom då det gäller ansökan om resning, till *en* instans, regeringsrätten. Alternativet att göra kammarrätt till första instans och medge fullföljd till regeringsrätten endast om prövningstillstånd meddelas tycks inte på allvar ha övervägts. Direkt anhängiggörande i den högsta förvaltningsdomstolen förbehålls rättsmedel av extraordinär art.

Den kanske allvarligaste anmärkningen mot utformningen av det nya institutet är enligt fakultetsnämndens mening den risk för "smittoeffekt" som framstår som påtaglig. Om stränga sakprövningsförutsättningar uppställs och om den materiella prövningen starkt begränsas när det är fråga om ett institut, som utges för att vara "ordinärt" – åtminstone inte "extraordinärt" – kan detta befaras få konsekvenser för tillämpningen av det som ett extraordinärt rättsmedel ansedda resningsinstitutet. Om förslaget antages, kan nuvarande liberala praxis i resningsärenden, både vad gäller prövningsförutsättningar och prövning, komma att skärpas; det är att märka, att regeringsrätten här är i det närmaste helt obunden av skrivna regler. Resultatet kan totalt sett bli, att medborgarna går miste om en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti utan att i stället få något annat av värde.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund framför liknande kritik genom styrelsens forskningsnämnd:

I promemorian sägs, att förslagen skall ses som ett led i en mera allmän strävan att stärka rättssäkerheten i Sverige. Förslagen kan dock omöjligen uppfattas på detta sätt. Det är i stället frapperande vilken låg ambitionsnivå som präglar förslagen i promemorian. Det arbete som redovisas däri är inriktat på att uppnå den absolut lägsta standard som den europeiska domstolen kan tänkas acceptera. Den verkliga avsikten kan inte ha varit att förbättra den administrativa rättssäkerheten ur inhemsk synpunkt.

I promemorian föreslås införandet av ett nytt rättsmedel av närmast extraordinär art. Rättsmedlet utgör en modifierad form av resningsinstitutet. Det är högst diskutabelt, om det föreslagna medlet skiljer sig från resning i sådant avseende, att den europeiska domstolen skulle betrakta det "som en möjlighet till rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol". Det skulle knappast främja Sveriges anseende, om det föreslagna rättsmedlet infördes och det sedan inte visade sig hålla måttet inför den europeiska domstolen. Det hade stämt bättre med konventionens anda att utforma rättsinstitutet som ett ordinärt rättsmedel. Liksom kommunalbesvär borde det föreslagna rättsmedlet kunna anföras hos kammarrätt och därefter hos regeringsrätten. Möjligen kan sägas, att en sådan lösning inte skulle gå ihop med regeringens ställning enligt RF. I så fall borde förslag till grundlagsändring utarbetas, och reformen anstå tills RF ändrats (1988).

Att döma av uttalanden i promemorian tycks man inte ta uppgiften särskilt allvarligt. Man har inte försökt att göra någon fullständig genomgång för att utröna vilka författningar som berörs, och man har inte heller gjort någon ingående analys av de aspekter som kan anläggas på de olika ärendetyperna från konventionens synpunkt. Vidare "gissar" man, att den europeiska domstolen bör nöja sig med möjligheten till laglighetsprövning och kassatorisk prövning. Vad man borde ha gjort är att noga pröva om inte en övergång till ordinär besvärspövning vid förvaltningsdomstol i första hand skulle kunna införas. I promemorian tycks man också vara inne på denna tanke, men man tycks anse detta vara ett "utvecklingsarbete" på längre sikt. Detta skulle egentligen innebära, att vad som föreslås i promemorian blott är provisoriska åtgärder i avvaktan på genomförandet av mera inträngande överväganden och analyser. Trots att man har ett bräckligt underlag för sina slutsatser och är medveten om att ytterligare reformer krävs i framtiden föreslår man i promemorian införandet av ett helt nytt rättsmedel. Det är möjligt, att avsikten är att rättsmedlet inte skall få någon reell betydelse, bortsett från att den europeiska domstolen kan komma att förklara sig nöjd med konstruktionen. Forskningsnämnden menar dock, att införandet av ett nytt rättsmedel är en så viktig sak, att man inte kan använda det som blott en tillfällig lösning och att man – vilket inte sker i promemorian – först måste analysera det inhemska behovet av och konsekvenserna av ett sådant rättsmedel.

I promemorian sägs, att det inte sällan är fråga om ärenden, vilkas prövning innefattar ett framträdande moment av "politisk" bedömning. Av denna anledning skulle besluten inte vara ägnade att omprövas av förvaltningsdomstol. I promemorian framkastas detta påstående utan att

Prop. 1987/88:69
Bilaga 2

man närmare har analyserat de ifrågavarande beslutens innehåll och syften. Oavsett utfallet av en sådan analys kan dock konstateras, att de svenska förvaltningsdomstolarna sedan gammalt haft rätt att pröva förvaltningsbeslut från både laglighets- och lämplighetssynpunkt. Det är också att märka, att svenska, lagstiftande organ i detta fall inte har fria händer att klassificera besluten på sätt, att dessa undandras domstolsprövning. Om den europeiska domstolen anser, att besluten skall kunna bli föremål för en judiciell prövning, måste vi inordna oss under detta synsätt, om vi alltså skall vara anslutna till europakonventionen.

Det nya rättsmedel, som enligt promemorian bör införas, har resningsinstitutet till förebild. Regeringsrätten är resningsbeviljande organ, när det är fråga om ett ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är sista instans. I promemorian utgår man från att regeringsrätten i praktiken skulle tillämpa en av förutsättningarna i RB:s bestämmelser om resning i rättegångsmål. Regeringsrätten skulle, liksom högsta domstolen, bevilja resning, om "rättstillämpning, som ligger till grund för domen, uppenbart strider mot lag". Som påpekas i promemorian, gäller RB:s bestämmelser om resning icke för regeringsrätten. Trots detta anser man sig i promemorian vara säkra på att regeringsrätten tillämpar den angivna grunden efter ordalydelsen. Särskilt skulle regeringsrätten mycket noga upprätthålla uppenbarhetsrekvisitet. Detta påstående är antagligen inte riktigt. Regeringsrättens praxis i resningsärenden är känd för att vara synnerligen liberal, varför det är högst diskutabelt om regeringsrätten kan anses laborera med ett strikt uppenbarhetskrav. (Se i detta avseende Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, 1973, s. 184–212, samt densamme, Förvaltningsprocessrättens grunder, 4 uppl. 1983, s. 127–131.)

I promemorian tror man, att den europeiska domstolen inte accepterat resningsinstitutet av den anledningen, att den laglighetsprövning, som inryms i institutet, är alltför begränsad. Begränsningarna antas ligga däri, att rättstillämpningen skall vara "uppenbart" lagstridig för att resning skall kunna beviljas. Därför föreslår man, att det nya rättsmedlet skall medge regeringsrätten rätt att undanröja förvaltningsbeslutet redan på den grunden, att beslutet strider mot lag, dvs. utan något uppenbarhetsrekvisit. Men som redan nämnts är det högst diskutabelt, om regeringsrätten beviljar resning under iakttagande av ett särskilt uppenbarhetsrekvisit. Det finns anledning att misstänka, att den föreslagna grunden i själva verket inte nämnvärt skiljer sig från den grund som redan tillämpas i resningsärenden. Ur inhemsk synpunkt innebär det föreslagna rättsmedlet ett snävare tillämpningsområde än resningsinstitutet och medger endast kassation. Det är inte heller lätt att veta, huruvida den europeiska domstolen kan komma att godkänna rätten att anföra rättsbesvär som en möjlighet att påkalla rättegång i den mening, som avses i artikel 6 i den europeiska konventionen endast därför, att ordet "uppenbart" strukits i den ovan anmärkta resningsgrunden. Det förutsätter åtminstone, att domstolen (liksom författarna till promemorian) tidigare varit övertygad om att regeringsrätten tillämpar resningsgrunden efter ordalydelsen, fastän den formellt inte gäller för regeringsrätten. Annars finns inte stora utsikter, att det

föreslagna rättsmedlet skall vinna domstolens godkännande på det sätt som avsetts.

Prop. 1987/88:69
Bilaga 2

Vissa uttalanden i specialmotiveringen innebär – trots att något uppenbarhetsrekvisit inte medtagits – att rättsgrunden för det föreslagna rättsmedlets tillämpning skall ha ett inskränkt användningsområde. Den bristande överensstämmelsen med den norm som är aktuell behöver inte vara uppenbar men, sägs det, "det skall finnas grund för ett konstaterande att beslutet är lagstridigt". Vidare sägs det, att i den mån en lagbestämmelse kan ge upphov till olika tolkningar, "det måste fordras en betydande brist på överensstämmelse mellan beslutet å ena sidan och förarbeten eller praxis å den andra för att det skall kunna sägas att beslutet strider mot lag". Dessa uttalanden reducerar betydelsen av att rättsgrunden saknar ett uppenbarhetsrekvisit. Därigenom kan de påverka den europeiska domstolens villighet att acceptera det föreslagna rättsmedlet.

Med hänvisning till vad ovan anförts avstyrker juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd det förslag till införande av ett nytt rättsmedel som läggs fram i promemorian.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet i Uppsala anser däremot att övervägande skäl talar för den lösning som föreslås i promemorian.

Vid en situation i vilken en relativt tydlig diskrepans kan konstateras föreligga mellan de förpliktelser Sverige åtagit sig enligt ett internationellt avtal och inomstatlig rätt kan man välja mellan tre alternativ såvida man inte passivt avstår från att agera från svensk sida. Både rättspolitiska, moraliska, utrikespolitiska och prestigemässiga skäl talar emellertid mot en sådan underlåtenhet; bl. a. tar Sverige risken att ånyo bli ställd inför domstolen i Strasbourg. De alternativ som återstår är därför följande: 1 Man kan säga upp konventionen och precisera den svenska tolkningen av konventionens bestämmelser i samband med en ny ratificering som ju måste göras i samråd med andra konventionsstater; 2 man kan överge den dualistiska doktrinen, åtminstone när det gäller den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, och förplikta t. ex. genom en särskild lag de högsta dömande organen att direkt tillämpa konventionen som därigenom s. a. s. skulle bli "self-executing"; i åtskilliga europeiska stater är också domstolarna direkt bundna till konventionen; 3 man kan försöka anpassa den inhemska lagstiftningen till konventionens krav. Promemori-ans utgångspunkt har varit det alternativ som angivits under 3 som innebär mindre genomgripande förändringar än de övriga alternativen och dessa blir därför inte föremål för några ingående överväganden. Mycket talar också för att en lösning som varit promemori-ans utgångspunkt också är den riktiga. Alternativ 1 kan vara svår genomförbart och har för stora och oöverblickbara konsekvenser men bör nog dessutom av rättspolitiska skäl avvisas. Även alternativ 2 innebär svåröverskådliga följder för och en radikal förändring av svensk rätt, eftersom det i realiteten hade inneburit att Strasbourgdomstolen skulle komma att fungera som en internationell författningsdomstol men en något mer ingående analys av den möjligheten och de problem den medfört, hade dock ändå varit önskvärd. Samtidigt måste det medges att den ram som promemorian arbetat inom, knappast

tillåtit någon mer fyllig diskussion. Som promemorian framhåller talar även interna rättspolitiska skäl för att välja alternativ 3. Enskilda medborgares rättstrygghet kan öka om svensk lagstiftning medger en större grad av domstolsliknande prövning av administrativa beslut som berör enskildas "civila rättigheter" i konventionens mening.

Med den valda utgångspunkten är det alltså framför allt vissa ändringar i den svenska förvaltningsrättskipningen som promemorian diskuterar. Vår förvaltningstradition som medger att regeringen kan tjäna som slutinstans, motsvarar inte de krav på domstolsliknande förfarande som konventionen kräver enligt artikel 6 men promemorian avvisar en övergång till ett system av generell domstolsprövning av förvaltningsbeslut som t. ex. förekommer i Norge och Danmark. I det svenska systemet skall regeringsrätten vara högsta prövningsorgan i ärenden av huvudsakligen rättslig karaktär medan regeringen slutgiltigt skall avgöra de förvaltningsmål där lämplighetsaspekterna överväger. Uppdelningen har inte alltid varit konsekvent. Därför hade en fortsatt överflyttning av ärenden till regeringsrätten från regeringen åtminstone i vissa fall varit en möjlig och relativt enkel lösning, som inneburit att den nuvarande treinstansordningen bibehållits men att regeringsrätten istället för regeringen fungerat som slutinstans. Även rättsteoretiska skäl kunde tala för ett sådant alternativ: det torde inte vara möjligt att draga en skarp gräns på det sätt som promemorian tycks antaga, mellan lämplighets- och laglighetsfrågor eller mellan rätt och politik, som promemorian uttrycker det. Det rör sig snarare om en flytande övergång. Men vissa rättspolitiska skäl kan ändå tala för promemorians alternativ som innebär att man från regeringen kan överklaga till regeringsrätten. Den prövning som regeringsrätten enligt promemorian skulle underkasta regeringens beslut gäller endast legalitetsfrågan. Det är nämligen inte uteslutet att vissa domar från regeringsrätten i de fall det här kunde vara fråga om, också skulle kunna bli politiskt kontroversiella om de även innefattade en lämplighetsprövning.

Trots att man som ovan antytts kunnat gå tillväga på andra, mer radikala sätt än vad som här förordats, innebär den föreslagna legalitetsprövningen att ett nytt institut skapas i svensk rätt och förslaget får därför relativt vittgående konsekvenser om det blir antaget. Det innebär en klar förstärkning av den enskildes rättsskydd trots att den fyrinstansordning som föreslagits har en mer komplicerad struktur än den sedvanliga besvärgången med tre prövningsorgan. Förslaget betyder att regeringen som inte är underkastad JO:s tillsyn, kommer att omfattas av ett externt, rättsligt och icke-parlamentariskt kontrollorgan. Den föreslagna lösningen står i samklang med de rättsstatliga ambitioner och med den lagprövningsrätt, som stadfäst i 1 kap. 1 § och 11 kap. 14 § RF. I formellt avseende erinrar den prövning som regeringsrätten kan underkasta regeringens beslut, om förvaltningsdomstolarnas kontroll av kommunernas verksamhet. Den föreslagna legalitetsprövningens exakta omfattning kan dock på nuvarande stadium vara svår att utröna och det torde därför inte vara ändamålsenligt att söka fastställa denna mer precist.

Övervägande skäl talar alltså för att departementspromemorians förslag till lagändringar och dess allmänna överväganden och utgångspunkter bör godtagas och fakultetsstyrelsen tillstyrker därför förslaget.

Lantbruksstyrelsen har inget att erinra mot att en lagändring genomförs som gör att europakonventionens bestämmelser uppfylls. *Lantbruksstyrelsen* vill dock framhålla att en domstolsprövning av den föreslagna typen innebär en nyordning i den svenska förvaltningen och att dess tillämpning kan medföra praktiska svårigheter.

Lantbruksstyrelsen instämmer i att det finns många fördelar i den av utredningen föreslagna lösningen att föra in en allmän bestämmelse i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Man får därigenom på ett enkelt sätt en heltäckande bestämmelse och undviker att något område skulle falla utanför lagens tillämpning. Man uppnår också den fördelen att lagens tillämpningsområde avgörs av domstol.

Arbetskyddsstyrelsen har inget att invända mot promemorians förslag.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ställer sig också positiv.

Länsstyrelsen instämmer givetvis i bedömningen att vårt rättssystem måste vara så utformat att det uppfyller konventionens krav på skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Allmänt sett väcker det en viss förvåning att vi i detta land skulle ha ett rättssystem som inte redan uppfyller detta krav. Med hänsyn till de avgöranden som nu föreligger från de internationella organen är dock saken ställd utom diskussion.

Utöver att vi måste anpassa vårt rättssystem till konventionens krav talar ytterligare ett skäl för den föreslagna nyordningen. Som ett led i att avlasta regeringen rutinärenden och åstadkomma en effektivare förvaltning begränsas på olika områden genom successiva reformer överklagningsmöjligheterna. I flera fall görs centrala verk till slutinstans i besvärshandlingarna. Ur rättssäkerhetssynpunkt är denna ordning inte helt invändningsfri. De centrala verken företräder ofta ett fackintresse. Vid den sammanvägning av olika intressen – såväl enskilda som allmänna – som ofta måste ske i besvärshandlingarna kan man befara att verkets eget intresse ibland tillmätts för stor vikt. De centrala verken har självfallet inte heller tillgång till en juridisk kompetens av det slag som finns i regeringskansliet. I denna situation förefaller det tillfredsställande att den enskilde, som en yttersta rättssäkerhetsgaranti, kan påkalla en laglighetsprövning av regeringsrätten. Det kan också antas att redan existensen av denna överprövningsmöjlighet kan bidra till att ytterligare höja standarden på förvaltningsmyndigheternas och regeringens beslut.

Länsstyrelsen tillstyrker det framlagda förslaget till lagändringar.

Länsstyrelsen i Stockholms län har liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Den i promemorian föreslagna lösningen – att skapa möjlighet till en laglighetsprövning hos regeringsrätten efter därom gjord ansökan – kan synas vara ett lämpligt sätt att söka lösa problemet. En fördel med förslaget är i vart fall att ändringarna inte behöver leda till någon omvälvande nyordning och därmed måhända osäkerhet i förvaltningen samt att förslaget kan genomföras utan längre tidsutdräkt, vilket är en klar fördel även med hänsyn till vår skyldighet att formellt leva upp till våra internationella åtaganden. *Länsstyrelsen* noterar emellertid att promemorian inte på ett helt övertygande sätt klarlagt att lösningen verkligen står i överensstämmelse med konventionens krav.

Det vore enligt länsstyrelsens mening olyckligt om vårt land återigen skulle komma i blickpunkten för europadomstolen för att inte ha genomfört tillräckligt långtgående lagändringar.

Under förutsättning att vid remissbehandlingen och den fortsatta beredningen inte framkommer synpunkter som skulle ge vid handen att förslaget inte på ett tillfredsställande sätt skulle motsvara landets förpliktelser enligt konventionen är länsstyrelsen emellertid för sin del beredd tillstyrka förslaget. Vad nu sagts gäller i tillämpliga delar även förslaget till lag om ändring i expropriationslagen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län avstyrker att promemorian läggs till grund för lagstiftning med följande motivering:

De frågor som promemorian behandlar är av mycket stor betydelse för både svensk politik och svensk förvaltning. De förslag som lagts innebär ett klart avsteg från en under lång tid uppbyggd svensk rätts- och förvaltningstradition. Särskilt anmärkningsvärt är att beslut av regeringen skall kunna överprövas av domstol. Fråga är om inte åtgärder av detta slag bör föranleda förändringar i grundlagen.

Promemorian utgör ett alltför britsfälligt underlag för att kunna läggas till grund för en så omvälvande reform som den nu aktuella. En betydande svårighet som måste penetreras ytterligare är hur begreppet "civil rigths" skall kunna överföras till det svenska rättssystemet. Den valda lösningen är inte tillräckligt genomtänkt. En annan fråga som kräver långt mer ingående överväganden än som skett i promemorian är vad regeringsrättens prövning skall innefatta. Det går inte att utläsa vilken typ av prövning som avses. Är det fråga om en mer formell prövning synes det från konstitutionella och politiska utgångspunkter mindre betänkligt. Blir det däremot fråga om en materiell prövning – vilket *praxis* i domstolen i Strasbourg torde förutsätta – kommer saken i ett helt annat läge. En sådan omstötning av det svenska förvaltningssystemet som det då blir fråga om kräver helt andra överväganden än dem som nu gjorts.

Statens naturvårdsverk: Den lösning som valts i promemorian, för att komma tillrätta med de problem som uppstått för svensk rätt, finner verket ändamålsenlig. Detta gäller både anknytningen till resningsinstitutet och avgränsningen av konventionens begrepp "civila rättigheter och skyldigheter" till föreskrifter enligt 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Naturvårdsverket tillstyrker därför den lösning som föreslås i promemorian.

Verket vill dock betona vissa tänkbara konsekvenser av förslaget som inte har behandlats i promemorian. De beslut som kan omprövas av regeringsrätten enligt de nya reglerna – med undantag för fall där inhibition meddelas – skall vara verkställbara i vanlig ordning. Trots detta kan det antas att en viss tveksamhet kommer att råda från myndigheternas sida med att verkställa beslut som är föremål för överprövning enligt den nya ordningen. En tänkbar konsekvens av förslaget är således att verkställigheten av ett inte ringa antal förvaltningsbeslut kommer att bli fördröjd.

Koncessionsnämnden för miljöskydd har ingen erinran mot promemorians förslag till lösning.

Statens energiverk finner förslagen väl avvägda och tillstyrker att de genomförs. Verket vill dock erinra om att på samma sätt som risker kan

uppstå för förhalning av expropriationsförfarandet kan risker för en otillbörlig förhalning av verkställigheten av förvaltningsbeslut uppstå när förslagen genomförts. Verket utgår dock från att regeringsrätten utövar sina befogenheter enligt lagförslaget att bestämma att ett ifrågasatt förvaltningsbeslut tills vidare inte skall gälla så att nämnda risk så långt möjligt elimineras.

Fullmäktige i *riksbanken*: Fullmäktige saknar möjlighet att bedöma om den valda lösningen, såsom utvecklas i promemorian, är tillräcklig för att svensk lagstiftning skall anses uppfylla konventionens krav.

Från riksbankens verksamhetsområde kan emellertid förtjäna noteras att förslaget skulle ge lösningen på en kontroversiell fråga inom valutaregleringen, nämligen hur besvärsförfarandet inom detta bör anordnas. Nuvarande ordning enligt vilken fullmäktige är slutlig besvärshöjd har kritiserats med hänsyn till att fullmäktige inte sammansättes så att i besvärshöjden föreliggande rättsfrågor avgöres under medverkan av rättslig sakkunskap. Majoriteten i valutakommittén (dvs. den hälft av kommitténs ledamöter i vilken ordföranden ingått) har visserligen i kommitténs slutbetänkande (SOU 1985:52) föreslagit att nuvarande besvärshöjd skall behållas (s. 424–433) men i en gemensam reservation har den återstående hälften av kommitténs ledamöter yrkat på att rättsprövningen i valuta-besvärshöjden borde på ett eller annat sätt förstärkas (s. 522–524). Om promemorians förslag genomföres, försvinner denna meningssmötning. Möjlighet till rättsprövning kommer att finnas inom valutaregleringen såväl som inom andra förvaltningsområden samtidigt som fullmäktige står kvar som exklusiv besvärshöjd i lämplighetsfrågorna.

JO tillstyrker förslagen i promemorian.

Svenska kommunförbundet (förbundsstyrelsens majoritet):

Med hänsyn till de krav som Sverige enligt europarådskonventionen åtagit sig att uppfylla vill styrelsen inte motsätta sig ett överprövningssystem av det slag som föreslås i promemorian. Styrelsen vill dock framhålla att det i praktiken kommer att vara svårt att dra gränsen mellan en laglighetsprövning och en lämplighetsprövning, vilket bl. a. erfarenheterna från kommunalbesvärshöjd i dag visar. Den lagstiftning som här kan bli aktuell – t. ex. expropriationslag och förköpslag – innehåller och måste innehålla åtskilliga moment av lämplighetskaraktär. Det är därför angeläget att detta beaktas vid en överprövning av regeringens och andra statliga myndigheters beslut, så att inte regeringsrätten rent faktiskt kommer att göra politiska bedömningar.

Styrelsen anser också att det klart bör slås fast att förvaltningsdomstolar – som statsrättsligt sett har samma garanti för oberoende som allmänna domstolar – av praktiska skäl är mer skickade att bedöma administrativa besluts laglighet än allmänna domstolar. Att en sådan prövning sker hos allmän domstol i bl. a. de anglosachsiska länderna beror på nationella traditioner. Ett system med förvaltningsdomstolar är inte unikt för Sverige utan är vanligt i de kontinentala rättssystemen och fyller väl konventionens krav på oberoende domstolar. Det bör också i sammanhanget konstateras att förvaltningsdomstolarna nu tillerkänts större betydelse efter de förvaltningsrättsreformer som skett. I förhållande till de allmänna domsto-

larna bör därför inte någon överflyttning ske. Däremot bör det – särskilt efter tillkomsten av den nu föreslagna möjligheten till överprövning av laglighetsfrågan hos domstol – vara möjligt att diskutera om inte vissa måltyper skulle kunna överföras från förvaltningsdomstol till besvärsmyndigheter. Det gäller främst mål där lämplighetsaspekterna dominerar.

En minoritet av ledamöterna i förbundsstyrelsen, *m-ledamöterna*, reserverar sig mot dessa och andra uttalanden i förbundets remissyttrande. Med hänsyn till de krav som Sverige enligt konventionen åtagit sig att uppfylla, tillstyrker reservanterna ett överprövningssystem av det slag som föreslås i promemorian. Ett sådant system är enligt dessa ledamöter nödvändigt för att stärka den enskildes rätt gentemot stat och kommun i enlighet med konventionens grunder.

Landstingsförbundet: Utifrån de intressen förbundet i första hand har att företräda finns ingen anledning till erinran mot de tillägg till lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som föreslås. Det är egentligen endast dessa förslag som kan komma att beröra den landstingskommunala verksamheten. Förbundet tillstyrker att förslagen genomförs.

SACO/SR hänvisar till följande uttalande av sitt medlemsförbund JU-SEK: I promemorian behandlas åtskilliga frågor som är av betydelsefull principiell natur. De berör på ett ingående sätt de principer som ligger till grund för domstolsväsendet och förvaltningens struktur i vårt land och deras förhållande till varandra. Det är därför med beklagande som JUSEK konstaterar att frågorna har behandlats så knapphändigt som har skett i promemorian. JUSEK har förståelse för att ärendet kan kräva en snabb handläggning för att åstadkomma en anpassning till Sveriges konventionsåtagande, men detta får inte ske på bekostnad av de ingående överväganden som likväl erfordras.

Särskilt avsnitten 4.2–4.4 hade behövt utvecklas ytterligare. Med den nuvarande uppläggningsen kvarstår betydande oklarheter, såväl beträffande förslagets anpassning till konventionen, som till dess konsekvenser för bl. a. regeringsrättens vidkommande. Förslagets förhållande till konventionens begrepp "civil rights", liksom gränsdragningen mellan laglighets- och lämplighetsprövning behöver särskilt ytterligare belysas.

Medborgarrättsrörelsen (MRR) avstyrker promemoriaförslaget och förrespråkar i stället en lösning i linje med den som MRR har skisserat i sin skrivelse till regeringen i mars 1984.

Sverige har genom europarådsdomstolens praxis ställts inför ett svårlöst dilemma. Av ålder har Sverige en från flertalet övriga europarådsstater avvikande rättslig struktur. Sedan gammalt delas den ofantliga mängden offentliga ärenden upp på två från varandra helt avskilda sektorer, en domstolssektor och en förvaltningssektor, ursprungligen sammanhållna i toppen genom att konungen var både högste domare och innehavare av den högsta styrande makten. Genom 1974 års regeringsform har denna formellt sammanhållande länk avskaffats och de två sektorerna är numera helt skilda från varandra. Domstolssektorn omfattar de allmänna domstolarna jämte till dem hörande särskilda domstolar såsom arbetsdomstolen och avgör tvister mellan enskilda samt dömer om det allmännas och enskildas straffanspråk. De offentliga ärendena i övrigt, i huvudsak frågor

rörande förhållandet mellan det allmänna och enskilda, bildar förvaltningssektorn. Dessa ärenden handläggs hos olika förvaltningsmyndigheter med regeringen som normal slutinstans. Inom denna sektor har ordnats så att vissa i lag angivna ärenden, vanligen på överklagandestadiet, handläggs hos mera kvalificerade myndigheter – hos förvaltningsdomstolar, allmänna och särskilda – vilka träder in i den ordinarie förvaltningsmyndighetens ställe och ersätter denna. Förvaltningsdomstolarna är således i Sverige inte någon kontrollinstans av den typ som är vanlig i andra europarådsländer utan en integrerande del av myndigheterna inom förvaltningssektorn. När förvaltningsdomstolar kopplas in i instansordningen innebär detta att regeringen upphör att vara slutinstans och denna roll övertas av regeringsrätten (därav denna domstols namn).

Artikel 6 i europarådskonventionen bygger på den i europarådsländerna vanliga ordningen att varje förvaltningsavgörande kan inbringas för en domstol – antingen inom ramen för det allmänna domstolsväsendet, så är det i Danmark, Norge och England, eller inför särskilda förvaltningsdomstolar, så är det i Västtyskland och Frankrike. Dessa länder har således i princip inte våra problem föranledda av kraven i artikel 6. För Sveriges del ställer sig saken annorlunda. Skall Sverige stanna kvar i europarådssystemet, måste vi jämka på vår ordning. Under 1950-talet framfördes motionsvägen vid upprepade tillfällen i riksdagen förslag om införande av en allmän domstolsprövning av förvaltningsavgöranden. Dessa motioner avslogs då. Samma fråga återkommer nu.

Förslaget i promemorian innebär en halvmesyr. Man vill inte överge den svenska modellen, sådan den hittills utformats. I stället söker man klara sig förbi svårigheterna genom något som framstår som en utvidgning av resningsinstitutet. På detta sätt undvikes en systemförändring, vilket är promemorieförfattarens uttalade syfte.

Den första frågan är självfallet spörsmålet huruvida verkligen den föreslagna lösningen tillgodoser europarådskonventionens krav sådana dessa uttolkats av europarådsdomstolen. Så torde inte vara fallet. Det är alltjämt systematiskt sett fråga om ett extraordinärt rättsmedel. Vad som sker är att man något lättar på förutsättningar för bifall till en talan som egentligen gäller resning. Felet behöver inte vara en uppenbar olaglighet utan det skall räcka med att det prövade förvaltningsbeslutet strider mot lag eller annan författning. Även med denna justering saknas anledning antaga att det nya institutet kommer att godtas av europarådsdomstolen. Det kommer alltjämt att framstå som ett extraordinärt rättsmedel för europarådsdomstolen.

Det finns en relativt omfattande, någorlunda entydig och relativt klar praxis från kommissionen och domstolen på denna punkt. Av denna följer att en domstolsprövning som enbart avser huruvida ett förvaltningsbeslut strider mot lag och författning inte motsvarar kraven i artikel 6 om domstolsprövning.

Det är anmärkningsvärt att promemorian, som så förtjänstfullt genomgår praxis avseende innebörden av lokutionen "civila rättigheter", icke berör den praxis som föreligger angående det krav konventionen ställer på omfattningen av domstolens prövningsrätt. Denna praxis ger intet stöd för

uppfattningen att enbart en legalitetsöverprövning skulle vara tillfyllest. Tvärtom har domstolen och kommissionen upprepade gånger framhållit att domstolen skall ha fullständig behörighet att pröva saken i hela dess vidd, "a tribunal competent to determine all the aspects of the matter" (Le Compte et al. p. 61; Sporrang och Lönnroth p. 87; se även Ettl, särskilt s. 26, separate opinion Nöregaard). Härutöver torde det vara tvivel underkastat om en prövning, som sker först efter det att saken behandlats i flera förvaltningsinstanser, verkligen uppfyller kravet på en behandling inom skäligen tid.

Nästa spørsmål gäller frågan om det är rimligt att belasta rikets högsta domstolsinstans på området vars huvuduppgift är prejudikatbildning med denna allmänna kontrolluppgift. I promemorian sägs att det icke kommer att finnas några större behov av nya resurser för regeringsrätten. Bakom denna värdering ligger att man tror att det bara kan bli fråga om något enstaka mål per år. Denna beräkning är inte hållbar. Förvaltningssektorn har i Sverige en enorm omfattning. Det träffas dagligen tusentals avgöranden inom förvaltningssektorn. Visserligen står vägen till regeringsrätten enligt förslaget öppen först sedan alla ordinära rättsmedel uttömts, dvs. man skall ha gått till slutinstansen på förvaltningsidan. Men många kommer att underkasta sig denna vandring, när man vet att i slutändan finns äntligen möjlighet till domstolsprövning och det i regeringsrätten. Ett betydande antal processer kan väntas bli förda upp till regeringsrätten. Denna domstols ställning kan snabbt komma att ändras på ett sätt som nu ej kan förutses.

Arbetsbördan för regeringsrätten skulle komma att öka även av handläggningsskäl i betydande utsträckning. Det torde föreligga enighet inom doktrinen att artikel 6 i konventionen påfordrar att det kan hållas muntlig förhandling i målet för att kraven i artikel 6 skall anses uppfyllda. Promemorieförfattarens ståndpunkt torde inte vara hållbar. En realistisk bedömning ger vid handen att, om det föreslagna institutet införes, detta också kommer att användas av alla dem som vill klaga hos kommissionen över det aktuella förvaltningsbeslutet. Dessa kommer då — om inte annat så av taktiska skäl inför anförande av klagomål hos kommissionen — att begära muntlig förhandling i regeringsrätten. Institutets införande torde framkalla ett betydande behov av resursförstärkning hos regeringsrätten.

Då det gäller motsvarande form för prövning inom den kommunala sektorn — prövning genom kommunalbesvär — har man en spärr däri att endast sådana mål i vilka regeringsrätten själv beviljat prövningstillstånd kan komma upp till legalitetsprövning i slutinstansen. Det blir en obalans, om motsvarande prövning på den statliga sidan inom de ämnesområden som täcks av 8 kap. 2 och 3 §§ RF kan gå direkt upp till regeringsrätten för sakprövning i varje särskilt fall, när det beträffande motsvarande kommunala prövning inom kommunalbesvärsinstitutets ram fordras att prövningstillstånd givits för att regeringsrätten skall pröva saken.

Det anförda talar för att en annan väg väljs än den i promemorian föreslagna. MRR har redan i skrivelse i mars 1984 framfört förslag till regeringen i denna fråga. Förslaget går ut på införande av ett nytt rättsinstitut rättsbesvär som en motsvarighet till kommunalbesvärsinstitutet vad

gäller statliga administrationsmyndigheters beslut. MRR:s förslag behandlas i promemorian men avvisas där främst av tekniska skäl. Resonemang i promemorian är på denna punkt föga övertygande. MRR vidhåller att den i skrivelsen framförda linjen bör följas.

I promemorian antyds att förslaget också skall ses som ett uttryck för strävandena att fördjupa rättssäkerheten. Har man dessa goda avsikter bör man nu ta steget fullt ut och införa en ordinär möjlighet till rättslig överprövning av förvaltningsbeslut. Den föreslagna halvmesyren att något vidga användningen av det extraordinära rättsmedlet resning är uppenbart otillräcklig.

Medborgarrättsrörelsen vill starkt understryka behovet av att medborgarnas rättssäkerhet inom förvaltningen kraftigt stärkes. Det behövs en mera inträngande utredning än den denna promemoria innehåller. MRR avstyrker det framlagda förslaget och förordar i stället en bredare lösning, nämligen införande av institutet rättsbesvär. MRR hemställer att en utredning snarast igångsättes rörande de praktiska frågorna som en omläggning i enlighet härmed för med sig.

Svenska arbetsgivareföreningen har liknande synpunkter.

Svenska handelskammarförbundet ansluter sig till Svenska arbetsgivarföreningens yttrande.

Sveriges industriförbund: Det är tveksamt om reformen med ett slags vidgat resningsinstitut enligt promemorians förslag verkligen räcker för att tillgodose konventionskraven i artikel 6. Domstolen har t. ex. i fallet *Sporrong och Lönnroth* ansett resningsinstitutet otillräckligt och också avvisat kommunalbesvärsordningen såsom inte varande ett tillräckligt effektivt rättsmedel. Det är just en sådan formell legalitetsprövning med förebild i t. ex. kommunalbesvärsordningen, som förslaget anknyter till.

Det är mot den bakgrunden troligt, att en säker överensstämmelse med konventionens procedurgarantier knappast kan nås annat än med ett allmänt rättsmedel av reguljär art, dvs. i detta sammanhang en ordning som också ger utrymme för materiell prövning av det slag som är utmärkande för s. k. förvaltningsbesvär.

Det borde därför redan nu kunna övervägas, om inte en besvärsordning via t. ex. kammarrätt skulle stå öppen i reguljär ordning för parter, som vill anföra invändningar från rättslig synpunkt mot administrativa beslut, som gått dem emot utan annan möjlighet till rättelse genom domstolsprövning.

För en sådan lösning talar behovet av realprövning som innefattar möjligheter till bevisning och utredning av sakuppgifter, dvs. en ordning som uppfyller kriterierna för förvaltningsbesvär.

Också praktiskt är det rimligt att från början ge institutet en tillräcklig kapacitet att pröva rättstvister på ett fält, som kan visa sig större än utredningen givit vid handen. Särskilt byggnadslagstiftning med därtill anslutande lagar, t. ex. naturresurslagen, kan komma att bidra till en mer frekvent behandling av rättstvister än utredningen skisserat. Det behövs då ett system med en instansordning, som redan från början avlastar regeringsrätten en ny och kanske växande ärendekategori.

Hur långt strävandena att öka överensstämmelsen mellan inhemsk prövningsordning och konventionens krav egentligen når med promemorians

förslag beror emellertid också på hur förslaget får uppfattas, något som diskussionsvis antyds i det följande.

Det utvidgade resningsinstitutet som föreslås blir som nämnts en s. k. kassationsprövning, där formella brister i lagtillämpningen kan åberopas, vilket leder till att olagligt grundade beslut kan undanröjas. En sådan prövning ger inte utrymme för intresseavvägningar eller bedömning av sakfrågor i nämnvärd utsträckning, dvs. utrymme saknas för en sådan allsidig prövning, som förvaltningsbesvär ger utrymme för. Inte heller kan skadeeffekter behandlas t. ex. genom att ersättning döms ut.

Dessa begränsningar kommer dock i ett delvis annorlunda läge, om t. ex. skadestandsfrågor senare kan prövas av domstol på ett sätt som reparerar t. ex. skador och avbräck till följd av de felaktiga administrativa beslut, som underkänns.

Promemorian behandlar inte närmare dessa aspekter. Men sannolikheten talar för att ett underkännande av t. ex. ett regeringsbeslut också betyder ett sådant upphävande som kan grunda skadeståndsrätt för den förfördelade enligt 3 kap. 7 § skadeståndslagen.

Därmed förbättras tydligen möjligheterna till en allsidig prövning, som innefattar hänsynstagande också till skador och förluster som uppkommit för den enskilde. Jämför i denna del även promemorieförslaget, att expropriationstillstånd som omprövas och återkallas ger enskilda rätt till ersättning för uppkomna skador – förslaget till ny lydelse i 5 kap. 16 § expropriationslagen.

Också promemorian betonar, att någon klar gränsdragning mellan formell normprövning och beaktande av sakfrågor inte är praktiskt möjlig. Också kassationsprövning kan med andra ord innehålla moment av sakprövning. I vissa fall är den rättsliga bedömningen också direkt avhängig av föreliggande fakta, så att en åtgärd är tillåtlig under vissa förutsättningar men inte under andra. Anses t. ex. bedömningströsklar ligga inom ramen för rättslig bedömning och inte uteslutande vara lämplighetsfrågor, uppkommer ett utrymme att korrigera också intresseavvägningssfel.

Som exempel kan nämnas förändringar i en stadsplan, som begränsar bebyggelseutnyttjande enligt nuvarande byggnadslag. Sådana begränsningar villkoras med krav på inlösen om försämringarna är vittgående för den enskilde – i praxis om byggrätten inskränks med mer än ca 20 procent.

Skulle sådana hänsyn åsidosättas, t. ex. genom neddragning till 50 procent av byggrätten, sprängs en etablerad bedömningströskel till skydd för enskilda intressen.

Något likartat inträffar, om administrativ myndighet förordnar om ett naturvårdsområde enligt 19 § naturvårdslagen med sådana inskränkningar, som rätteligen fordrar inrättande av naturreservat med ersättningsrätt enligt 26–28 §§ naturvårdslagen jämfört med 8–9 §§.

Kan sådana bedömningsmissar i administrativ hantering tillrättaläggas genom den föreslagna besvärsordningen i promemorian, ökar naturligen prövningens reella betydelse på ett sätt som minskar konfliktriskerna med europakonventionen.

En väsentlig fråga blir inte minst, hur det föreslagna förfarandet förhåller

sig till kravet på effektiv konventionstillämpning i artikel 13. Ett tolkningsvis hänsynstagande till konventionen hävdas allmänt i doktrinen som rättessnöre också för inhemsk rättstillämpning. Lagrådet har även under senare år upprepade gånger granskat svenska lagförslags förenlighet med konventionsinnehållet. Läget i domstolspraxis i Sverige måste dock betraktas som oklart.

Kan den nya prövningsordningen innefatta hänsynstagande till konventionsinnehållet, begränsas riskerna för bristande efterlevnad i förhållande till konventionens procedurgarantier ytterligare. Ett sådant klarläggande vore därför önskvärt.

Att en inhemsk prövning på detta sätt kan innehålla hänsynstagande till konventionsinnehåll och konventionspraxis bidrar av lätt insedda skäl till en betydlig minskning av klagofrekvensen utomlands i och med att inhemska domstolsorgan kan följa upp konventionstillämpningen redan i sina avgöranden här hemma. -----

Sammanfattningsvis måste konstateras, att förslaget i promemorian sannolikt är otillräckligt för att med säkerhet bringa det svenska rättssystemet i överensstämmelse med konventionens procedurgarantier.

Emellertid beror detta i vissa stycken på hur förslagets innebörd i praktiken kommer att uppfattas på vissa punkter, särskilt då om ett hänsynstagande till konventionsinnehållet får ske, då påståenden om oriktig myndighetsutövning framförs vid den föreslagna nya besvärsordningen.

Industriförbundet förordar därför, att man redan nu överväger att införa ett reguljärt rättsmedel för rättsfrågor, som för närvarande inte kan underkastas domstolsprövning i förvaltningsförfarandet. Prövningen bör då lämna utrymme för en allsidig granskning av rättsfrågan ur alla dess aspekter på samma sätt som vid förvaltningsbesvär. En instansordning bör därför finnas, som ger tillräcklig kapacitet för prövningsuppgifterna. Förslagsvis skulle prövningen anförtros kammarrätterna med regeringsrätten som slutinstans.

Lantbrukarhans riksförbund (LRF): LRF finner att förslagen i promemorian inte är tillfyllest utan att ett fortsatt utredningsarbete måste genomföras.

Det kan visserligen antas att förslaget till 2 a § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar för närvarande skulle uppfylla artikel 6 i konventionen. Viss tveksamhet beträffande gällande rättstillämpning och inte minst vad man – med beaktande av rättstillämpningen sedan konventionen kom till – kan ha skäl att anta beträffande den framtida utvecklingen gör sig emellertid gällande. Detta gäller förslagets utformning som en laglighetsprövning.

I promemorian hänvisas beträffande laglighetsprövningen till förvaltningsdomstolarnas praxis i kommunalbesvärs mål. Ett utmärkande drag för kommunalbesvärsinstitutet är att det inte överensstämmer med allmänhetens uppfattning om domstols rättstillämpning. Utformningen av 7 kap. kommunallagen (1977:179) är ju sådan att en prövning av det intressanta – sakfrågan – i flertalet besvär inte kommer till stånd. Prövningens begränsning till det överklagade beslutets laglighet i formellt hänseende gör i flertalet fall institutet meningslöst som rättsmedel för en klagoberättigad.

En ytterligare betänklighet avseende utformningen av 2 a § föranleds av den förhärskande lagstiftningstekniken. Hur befogade besvär än skulle vara skulle besvärinstansen i fall av generella ramlagar med i många fall bristande angivande av motiv, göra den föreslagna utformningen av lagrummet svårtillämpad för domstolen och i flertalet fall meningslös för den klagande.

Det är vidare tveksamt om regeringsrätten, som har till främsta uppgift att vara prejudikatinstans, skall vara första och enda instans. Promemorieförfattarnas bedömning av antalet besvär synes inte vara tillfredsställande underbyggd. Det är inte osannolikt att mängden besvär blir sådan att det blir fråga om massärenden. Mot bakgrund härav är det lämpligare att annan instans än regeringsrätten dömer. Närmast till hands ligger att låta kammarrätterna vara besvärinstans.

Utifrån vad ovan angivits finner LRF att förslaget ej kan godtas i förslaget skick. Promemorian saknar tillräckligt underlag för ett ställningstagande varför LRF förordar ett fortsatt utredningsarbete, som beaktar de ovan framförda synpunkterna. -----

Med hänvisning till den snabba utvecklingen av praxis avseende konventionen bör det ytterligare utredas huruvida anpassning av svensk lag till konventionen erfordras. LRF vill här särskilt notera förslaget till plan- och bygglag (prop. 1985/86:1) som, vid riksdagens bifall, torde få vittgående konsekvenser för enskilda. Lämpligen kan departementet i samband med det ovan föreslagna fortsatta arbetet utreda huruvida ytterligare behov av lagändringar finns.

Sveriges advokatsamfund har inte några erinringar mot förslagen.

Sveriges villaägareförbund: Förbundet anser att de framlagda förslagen är ett steg i rätt riktning för att närma de svenska rättsreglerna till europarådskonventionens krav. Det är dock tveksamt om dessa krav helt uppfylls. Det är därför önskvärt med längre gående åtgärder för att möjliggöra domstolsprövning av beslut av myndigheter.

Den föreslagna formen för överprövningen av myndighetsbeslut medför att antalet rättsinstanser som en enskild klagande måste vända sig till för att få rättelse blir stort. Härtill bidrar att regeringsrätten som sista instans i en besvärskedja inte föreslås kunna slutligt avgöra ett ärende utan endast återförvisa det till lägre instans för ny behandling.

Genom den föreslagna lösningen uppkommer även risk för stor tidsutdräkt från det att ärendet först behandlas av myndighet till dess att slutligt avgörande sker. Detta kan förorsaka betydande rättsförluster. En bättre lösning är att i större utsträckning än som föreslagits överföra överprövning från administrativ myndighet till domstol.

Förbundet förordar därför att förslaget vidareutvecklas i den riktning som här föreslagits.

Också ett par andra remissinstanser pekar på problem som kan uppstå genom att den nya prövningsmöjligheten fördröjer det slutliga avgörandet. Så framhåller t. ex. *lantbruksstyrelsen* att enligt 13 § jordförvärvslagen (1979:230) medför ett vägrat förvärvstillstånd att förvärvet är ogiltigt. När köparen fått avslag av högsta instans, dvs. regeringen, är säljaren enligt nuvarande regler oförhindrad att omedelbart sälja fastigheten till annan.

Om de föreslagna reglerna skall tolkas så att beslutet fortfarande vinner laga kraft omedelbart är säljaren berättigad att sälja fastigheten vidare. Emellertid kan det då hända att köparen besvärar sig enligt de föreslagna reglerna och får bifall till besvären. Fastigheten kanske då är såld till annan som fått eller kan få förvärvstillstånd.

Liknande problem som vid tillämpningen av jordförvärvslagen torde uppkomma även vid tillämpning av andra lagar som innebär någon form av myndighetstillstånd för att ett förvärv eller avtal av annat slag skall kunna fullbordas. Se vidare avsnitt 5 i remissammanställningen.

Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen hälsar med tillfredsställelse att departementet inlett ett arbete som syftar till att ge svensk rätt en utformning som bättre svarar mot konventionens krav i aktuellt hänseende. Kravet på en vidsträckt rätt till domstolsprövning har inte tillkommit av en slump. Det grundas på att en sådan prövning anses ge de bästa garantierna för de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som konventionen vill skydda.

I Sverige har av tradition förvaltningsförfarandet i vidsträckt omfattning ansetts fylla den funktion som enligt konventionen ges åt en "oavhängig och opartisk domstol". Det svenska förvaltningsförfarandet präglas av en strävan till opartisk och allsidig prövning av ärendena. Myndigheterna intar också en självständig ställning vid avgörandet av sådana ärenden som omfattas av RF 11:7.

Avdelningen vill likväl hävda att ett förfarande inför domstol generellt sett erbjuder betydligt bättre möjligheter att tillgodose enskildas berättigade krav på rättssäkerhet. Även om muntliga förhandlingar knappast aktualiseras i flertalet av de ärenden som det här är frågan om, tillgodoser likväl förfarandet inför domstol på ett bättre sätt rättssäkerhetskraven. Domstolarna är enligt RF helt självständiga i förhållande till riksdagen och regeringen. En rad olika lagregler har också tillskapats för att värna domstolarnas och de ordinarie domarnas självständighet i den dömande och rättstillämpande verksamheten.

De svenska förvaltningsmyndigheterna anses visserligen vara relativt självständiga i förhållande till regeringen. Utvecklingen går dock utan tvekan mot en gradvis större styrning från regeringens sida. Även av den anledningen kan det vara önskvärt att överföra laglighetsprövningar till domstolar för att undgå misstankar om att hänsyn av exempelvis politisk natur spelar in vid sådana avgöranden.

Vid en granskning av departementspromemorian från nu angivna utgångspunkter får det konstateras att den präglas av ett mycket snävt synsätt. Någon diskussion av den övergripande frågan om hur tvister mellan enskilda och det allmänna lämpligen bör slitas förekommer knappast. I stället tar man sikte på att finna en lösning som till nöds kan tillgodose de krav som ställts av den europeiska domstolen.

Den lösning som föreslås är en något utvidgad resningsbefogenhet för regeringsrätten att ompröva förvaltningsbeslut. Det är tveksamt om denna lösning är godtagbar ur den europeiska konventionens synpunkt. Det kan mycket väl göras gällande att konventionen skall tolkas som ett krav på att möjligheten till laglighetsprövning av beslut om enskildas "civil rights" skall föreligga i form av ett ordinärt rättsmedel.

I promemorian konstateras mycket riktigt att det i ett rättssamhälle av vår typ är viktigt att strävandena att fördjupa rättssäkerheten leder till en fortlöpande utveckling. Slutsatsen av detta borde enligt avdelningens uppfattning vara att Sverige nu inför ett system där domstolsprövning kan ske inom ramen för ett ordinärt rättsmedel. Det är minst sagt rimligt att Sverige efter de avgöranden som under senare tid kommit från europarådsorganen nu ingående överväger hur ett sådant system bör utformas. Att på det sätt som görs i promemorian pliktskyldigast och med ett minimum av förändringar hjälpligt lappa ihop det svenska regelsystemet i enlighet med konventionen, är enligt avdelningens uppfattning inte tillfredsställande.

Mot bakgrund av vad som nu anförts yrkar avdelningen att ett ordinärt rättsmedel tillskapas för laglighetsprövning av sådana tvister som avses i europakonventionens artikel 6. Detta kan ske på olika sätt. En metod är att helt enkelt gå igenom de aktuella författningarna och pröva i vad mån en möjlighet till överklagande till förvaltningsdomstol bör införas. Som mycket riktigt framgår av promemorian har under senare år på detta sätt möjligheten att få administrativa beslut överprövade i förvaltningsdomstol kraftigt utvidgats. Åtskilligt bör även fortsättningsvis kunna göras på detta område utan den tidsutdräkt som omtalas i promemorian.

Det är svårt att inse att just denna typ av översyner som rör grundläggande rättssäkerhetsfrågor i ett land som Sverige måste stå tillbaka för annan typ av utredningsarbete. En översyn av dessa frågor bör därför snarast inledas.

I promemorian antyds – märkligt nog – att domstolarna inte skulle vara tillräckligt kvalificerade organ för att tillgodose enskildas rättssäkerhet i en del av dessa förvaltningsärenden. Om det förhåller sig på det sättet vore en naturlig åtgärd att tillföra domstolarna erforderlig sakkunskap. Det förefaller rimligt att regering och riksdag ser till att våra domstolar besitter tillräcklig kompetens för att lösa den typ av rättsliga konflikter som behandlas i promemorian.

Även om man alltså i åtskilliga av de författningar som är aktuella, kanske till och med i de allra flesta, kan införa en möjlighet till domstolsprövning, faller antagligen någon eller några ärendetyper utanför. Naturligt är att regeringen i vissa fall bör ha sista ordet, t. ex. i utlänningsärenden. I övrigt förordar avdelningen en generell reglering innebärande att frågor som gäller någons "civila rättigheter och skyldigheter" och som inte kan prövas av domstol i den aktuella lagstiftningen, alltid skall kunna överklagas till en förvaltningsdomstol. De skäl som i promemorian anförs mot ett sådant system förefaller inte särskilt övertygande.

Sålunda sägs i promemorian att det är en nackdel att den nya befogenheten till överprövning skulle spridas till alltför många domstolar och medföra en splittrad praxis. Men i praktiken skulle det egentligen endast vara de fyra kammarrätterna som blir aktuella för prövning av de ärenden av förvaltningsrättslig art, som kan aktualiseras. Vidare skulle naturligtvis möjlighet finnas till överklagande av kammarrätternas avgöranden varför praxis efter hand skulle utformas av regeringsrätten.

Beslut fattade av regeringen bör självfallet överklagas direkt till regeringsrätten.

Det sägs i promemorian att den föreslagna ordningen skulle få karaktär av en systemförändring. Detta bör inte uppfattas som något negativt i den mån det leder till större rättssäkerhet för de berörda.

Prop. 1987/88:69
Bilaga 2

2 Tillämpningsområdet för en ny möjlighet att få förvaltningsbeslut domstolsprövade

Regeringsrättens ledamöter: Förslaget har inte grundats direkt på konventionens normer utan är uppbyggt utifrån den svenska konstitutionens grundregler om lagstiftning — här regeringsformens 8 kap. 2 och 3 §§. Huruvida det, med hänsyn till denna skillnad i utgångspunkt, uppnås att det nya prövningsinstitutet verkligen täcker alla situationer som konventionens artikel 6 omfattar, saknar vi tillräckligt underlag för att bedöma.

Såvitt gäller den motsatta frågan, nämligen om de föreslagna reglerna går utöver konventionens krav, vill det synas som om artikel 6 hittills närmast ansetts tillämplig i fall där klaganden varit någon som genom lagstiftning eller myndighetsåtgärd har förlorat en rättighet eller befogenhet eller ett näringsfång som han tidigare utövat, eller drabbats av att ett ingånget avtal blivit ogiltigt. Anknytningen av det föreslagna prövningsinstitutet till myndighetsutövning mot enskild, som rör tillämpning av en föreskrift om något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF, förefaller däremot medföra, att redan exempelvis avslag på en ansökan från en person om tillstånd att starta en tillståndspliktig verksamhet kan ge upphov till talerätt enligt den föreslagna bestämmelsen, oavsett om sökanden har bedrivit verksamheten.

Härutöver skall erinras om att ett stort antal författningar på skatteområdet innehåller bestämmelser om dispenser o. d. som meddelas av regeringen, riksskatteverket eller annan myndighet utan möjlighet till fullföljd mot avslagsbeslut till förvaltningsdomstol (jfr exempelvis Geijer-Rosenqvist-Sterner: Skattehandbok, del 1, 8:e uppl. s. 1156 ff.). Vidare vill vi erinra om att det i 85 § 1 mom. och 86 § uppbördslagen (1953:272) finns bestämmelser som förbjuder fullföljd av talan mot förvaltningsmyndighets beslut i en rad uppbördsfrågor. Här avsedda beslut i dispensärenden och uppbördsfrågor skulle komma att falla under de föreslagna reglerna medan de däremot inte torde omfattas av konventionens artikel 6. Det är angeläget att tillämpningsområdet för det nya prövningsinstitutet begränsas så att det inte omfattar här nämnda ärendetyper.

Från det föreslagna institutets tillämpningsområde har undantagits ärenden som prövas enligt utlänningslagen. I promemorian görs den bedömningen att sådana ärenden inte kan anses innebära krav på domstolsprövning och att det av särskilda skäl finns anledning att undanta dem. En orsak till att ärenden enligt utlänningslagen undantagits anges vara att ärendena måste avgöras mycket snabbt och har en betydande frekvens. Utlänningslagen inrymmer emellertid rättigheter som kan uppfattas som civila rättigheter enligt konventionen (se exempelvis 3 § första stycket samt 13 och 15 §§). Beslut som berör sådana frågor i utlänningslagen kan

innebära djupa ingrepp i den enskildes förhållanden. Vid den fortsatta beredningen av frågan bör därför utlänningsärendenas behandling tas upp till nya överväganden. -----

I promemorian har visserligen framhållits att förteckningen över författningar där artikel 6 i europarådskonventionen kan aktualiseras inte gör anspråk på fullständighet och att någon ingående analys av de aspekter som kan anläggas på de olika ärendetyperna från konventionens synpunkt inte gjorts. När det gäller punkt 2 i förteckningen, som innehåller fall med anknytning till äganderätten, hade det dock varit av intresse om man närmare hade diskuterat vissa beslut som fattas med stöd av plan- och byggnadslagstiftningen. Enligt det förslag till ny plan- och bygglag som nu ligger på riksdagens bord (prop. 1985/86:1) skall vissa beslut om vägrad rätt att bebygga en fastighet prövas av regeringen i sista instans. Lagrådet hade i fråga om dessa beslut fäst uppmärksamheten på att besvärslagarna skulle kunna komma att anses oförenliga med artikel 6. I propositionen för emellertid departementschefen som sin mening fram uppfattningen att artikeln inte blir tillämplig i berörda fall (s. 370 f.). Det förslag till omprövning av bl. a. regeringsbeslut som läggs fram i promemorian synes emellertid komma att omfatta också de fall av vägrad bygglov som lagrådet tog upp. För undvikande av missförstånd i framtiden bör frågan belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. I det sammanhanget bör också klargöras i vad mån beslut som regeringen som sista instans fattar om antagande av detaljplan skall omfattas av det nya prövningsinstitutet. Beslut om antagande av detaljplan har ju bl. a. expropriativa verkningar och kan i olika händelserna lägga restriktioner på användningen av fastigheter.

JK: Det synes inte föreligga anledning att på förhand underkänna antagandet av den europeiska domstolen som ett ordinärt rättsmedel skulle godta en klagorätt till regeringsrätten under förutsättningar som anges i första stycket 1–3 samt tredje stycket i den föreslagna 2 a § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Tanken att psykiatriska nämnden, kriminalvårdsnämnden och hyresnämnderna skulle kunna erkännas som domstol vid konventionstolkningen i Europarådet har jag svårt att ansluta mig till.

Hovrätten: Enligt promemorian finns det av "särskilda skäl" anledning att undanta frågor om föreskrifter som gäller utlännings vistelse i riket. Det anförs att dessa ärenden har en betydande frekvens och ofta måste avgöras snabbt. Frågan har berörts i tidigare lagstiftningsarbete rörande utlänningslagen (se bl. a. prop. 1975/76:18 s. 201 f. och 207 samt prop. 1981/82:146 s. 160 och 164 ff.).

Artikel 6 är en ren procedurregel. Den gäller även för utlännningar som berörs av svensk myndighetsutövning. I promemorian anförs inte något till stöd för att det enligt konventionen skulle vara möjligt att undanta här angivna ärenden från artikelns tillämpningsområde. Det förefaller således som om undantaget för de angivna utlänningsärendena strider mot Sveriges åtaganden enligt konventionen.

Av promemorian framgår att de förvaltningsärenden, som förekommer inom ramen för en domstols administrativa verksamhet, är avsedda att undantas från paragrafens tillämpningsområde. Undantaget är svårförståe-

ligt och har inte motiverats. Här handlar det ju inte om en domstols dömande verksamhet, varför procedurkraven enligt artikeln genast gör sig gällande. Det nu avsedda undantaget torde ej heller kunna utläsas av den nya paragrafen vare sig i ingressen till första stycket eller i dess tredje punkt.

Utanför tillämpningsområdet faller även de fall i vilka den enskilde skulle ha kunnat "bringa beslutet" under domstols prövning genom ansökan om stämning. Som enda exempel anföras arbetstvister. Det hade varit klargörande med en något fylligare beskrivning av vilka fall som avses. Den föreslagna lydelsen ter sig nog för övrigt svårbegriplig för den enskilde.

Datainspektionen: Bland författningar som berörs av omprövningsmöjligheten nämns i promemorian kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkasolagen (1974:182), över vilka datainspektionen utövar tillsyn. Enligt inspektionens mening berörs även datalagen (1973:289).

Kommerskollegium: Kollegiet har att befatta sig med ärenden enligt fyra av de i promemorian förtecknade lagarna, nämligen lagen om tillstånd till överlåtelse av fartyg (9), lagen om tillfällig handel (14), lagen om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket (15) samt – sedan den 1 juli 1985 – lagen om handel med skrot och begagnade varor (32). Inom kollegiets verksamhetsområde kan dessutom – beroende på hur praxis utvecklas och på hur enskilda uppfattar förevarande lagändring – ärenden enligt aktiebolagslagen, lagen om ekonomiska föreningar, lagen om handelsbolag och enkla bolag, försäkringsrörelselagen, resegarantilagen, lagen om skydd för vapen och vissa andra officiella beteckningar, lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia och lagen om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m. m. (där kollegiet är remissinstans) bli föremål för talan hos regeringsrätten.

Krigsmaterielinspektionen (KMI) har väsentligen två funktioner, dels en myndighetsfunktion som avser tillsyn över de företag m. fl. som erhållit tillstånd att tillverka krigsmateriel m. m., dels en beredningsfunktion när det gäller ärenden inom krigsmaterielområdet som skall prövas av regeringen.

Tillverkning och tillhandahållande av krigsmateriel regleras genom lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m. m. och förordningen (1983:1036) i samma ämne.

I lagen föreskrivs bl. a. att tillverkning av krigsmateriel inte får ske utan regeringens tillstånd. Sådant tillstånd krävs också för att yrkesmässigt försälja, utbjuda mot vederlag och förmedla krigsmateriel, uppfinning avseende krigsmateriel och metod för framställning av sådan materiel. Regeringen får förena ett tillstånd med villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser. Tillstånd kan meddelas för viss tid eller tills vidare och kan återkallas av regeringen, om tillståndshavaren har åsidosatt gällande föreskrifter eller villkor eller i annat fall skälig anledning till återkallelse föreligger.

Bestämmelserna om dispens från det grundläggande förbudet mot att föra ut krigsmateriel och att överlåta eller upplåta rätt att utom riket tillverka krigsmateriel, m. m. finns i lagen (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m. m. samt i tillhörande förordning (1982:1062).

Frågor om tillstånd till utförsel av krigsmateriel prövas av regeringen, om inte ärendet avser utförsel i mindre omfattning eller eljest är av mindre vikt. Sådana ärenden prövas av utrikeshandelsministern. Ärenden om tillstånd till upplåtelse eller överlåtelse av rätten att utomlands tillverka krigsmateriel prövas alltid av regeringen liksom tillstånd till att här i riket bedriva militärt inriktad utbildning av utländska medborgare. Tillstånd som här sagts kan återkallas under vissa förhållanden.

Beslut i ärenden inom krigsmaterielområdet styrs av säkerhets- och utrikespolitiska överväganden. Till grund för regeringens prövning av ärenden enligt lagen om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m. m. ligger de av riksdagen år 1971 fastlagda och genom godkännandet av prop. 1981/82:196 med förslag till nyssnämnda lag bekräftade riktlinjerna. Varje utförselansökan prövas i enlighet härmed mot bakgrund av köparlandets inrikespolitiska förhållanden och utrikespolitiska situation samt det sätt på vilket ifrågavarande materiel kan väntas bli använd. Samma bedömningar görs i fråga om licensupplåtelser m. m.

Tillsynen över tillverkningsindustrin motiveras av en vilja att som ett led i en följdriktig fredspolitik kontrollera försvarsindustrin.

Ett genomförande av promemorians förslag till lagprövning av regeringens beslut inom KMI:s verksamhetsområde synes innebära att följande regeringens beslut kan göras till föremål för sådan prövning; nämligen beslut i ärenden om tillstånd att tillverka krigsmateriel, tillstånd att försälja eller förmedla krigsmateriel, m. m., tillstånd att bedriva militärt inriktad utbildning av utländsk medborgare, tillstånd till utförsel av krigsmateriel och tillstånd att upplåta eller överlåta rätt att utom riket tillverka krigsmateriel samt om återkallelse av här nämnda beslut.

Som framgår av det ovan sagda grundas regeringens prövning av ifrågavarande ärenden på utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar. Även om en lämplighetsbedömning inte avses komma till stånd genom det föreslagna prövningsförfarandet måste det — som också betonas flera gånger i promemorian — vara svårt att dra en gräns mellan en renodlad laglighetsprövning och en lämplighetsprövning.

Enligt inspektionens uppfattning bör möjlighet inte finnas till en överprövning av regeringens beslut i frågor som rör landets säkerhetspolitik och utrikespolitiska förhållanden. Även om prövningen är begränsad till ett besluts lagenlighet kan enbart den omständigheten att ett beslut kan underställas regeringsrätten vara negativt med tanke på en spridning av regeringens material till motparten. Mot bakgrund av att regeringens beslut inte alltid motiveras utförligt — vilket inte heller är möjligt av säkerhets- och utrikespolitiska hänsyn eller eftersträvan svårt i dessa fall — torde det vara svårt för regeringsrätten att omedelbart ta ställning till huruvida fråga är om en ren lämplighetsbedömning.

I motiven till undantag för ärenden som prövas enligt utlänningslagen anges i promemorian att det ofta är av utomordentligt stor vikt att dessa ärenden avgörs snabbt och att de har en mycket betydande frekvens. I viss mån kan en parallell här dras till beslut i ärenden om tillstånd inom krigsmaterielområdet på det sättet att sådana ärenden ofta måste avgöras utan dröjsmål.

Sammantaget finner KMI att undantag från den föreslagna ordningen måste göras för ärenden inom krigsmaterielområdet.

Utredningen om svensk utlandsverksamhet på krigsmaterielområdet: Ett genomförande av den ordning som föreslås i departementspromemorian skulle innebära en möjlighet till överprövning av regeringens beslut i ärenden om utförsel av krigsmateriel, liksom i de övriga ärenden inom krigsmaterielområdet som prövas av regeringen.

Utredningen vill starkt ifrågasätta om den föreslagna ordningen bör tillämpas på beslut som i allt väsentligt präglas av utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar. Mot bakgrund av vad som i promemorian har påpekats om svårigheterna att kunna dra en klar gräns mellan laglighets- och lämplighetsprövning vill utredningen avstyrka att möjlighet öppnas för domstolsprövning på detta mycket speciella område.

Riksförsäkringsverket: Inom det område som riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna har att svara för är det endast ett fåtal ärendetyper som kan tänkas bli berörda.

Nedan ges exempel på två ärendetyper som synes beröra enskildas personliga och ekonomiska förhållanden på sådant sätt att de skulle kunna bli föremål för prövning i den föreslagna ordningen. De har dessutom likheter med de ärenden om rätten att bedriva näringsverksamhet som har prövats av domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Privatpraktiserande tandläkare

Ersättning för utgifter för tandvård betalas från den allmänna tandvårdsförsäkringen om vården meddelas genom det allmännas försorg eller lämnas av tandläkare som är uppförd på en av allmän försäkringskassa upprättad förteckning. Enligt en övergångsbestämmelse till den lag varigenom tandvårdsförsäkringen infördes kan riksförsäkringsverket under vissa förutsättningar begränsa rätten för privatpraktiserande tandläkare att bli uppförda på förteckning hos försäkringskassan.

Enligt de nuvarande övergångsbestämmelserna prövar regeringen besvär över riksförsäkringsverkets beslut att inte medge tandläkare att bli uppförd på försäkringskassans förteckning.

Privatpraktiserande sjukgymnaster

Ersättning för utgifter för sjukvårdande behandling hos privatpraktiserande sjukgymnast betalas från den allmänna sjukförsäkringen om sjukgymnasten är uppförd på en av allmän försäkringskassa upprättad förteckning. En sjukgymnast förs upp på förteckning om han har åtagit sig att följa förordningen (1976:1018) med taxa för sjukvårdande behandling m. m. (behandlingstaxan) och sjukvårdshuvudmannen tillstyrker att sjukgymnasten förs upp på förteckningen. Från kravet på tillstyrkan av sjukvårdshuvudmannen finns vissa undantag.

Enligt 6 § behandlingstaxan skall privatpraktiserande sjukgymnast för att bli uppförd på försäkringskassans förteckning dessutom ha fullgjort antingen viss tids tjänstgöring hos sjukvårdshuvudman eller annan därmed

jämförlig tjänstgöring. Enligt riks försäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1977:2) skall sjukgymnasten för att bli uppförd på förteckning ha fullgjort minst två års tjänstgöring i offentlig vård. Från denna bestämmelse kan riks försäkringsverket meddela dispens.

Dispens lämnas av riks försäkringsverket i de fall sjukgymnasten kan åberopa meriter som kan anses likvärdiga med två års tjänstgöring i offentlig vård. Riks försäkringsverkets beslut om dispens kan överklagas hos regeringen med stöd av 18 § allmänna verksstadgan.

Regeringen prövar årligen ett 20-tal ärenden av de här slagen som besvär och bifaller besvären i omkring 30 procent av ärendena.

Enligt förslaget skall ett beslut under vissa angivna förutsättningar kunna undanröjas av regeringsrätten om den rättstillämpning som ligger till grund för beslutet strider mot lag eller annan författning. Det finns därför anledning att påpeka att de två ärendetyper som har berörts ovan innefattar sådana bedömningar att en ren laglighetsprövning kan vara av begränsat värde för den enskilde. Om det bedöms angeläget att en domstol prövar ärenden av de här slagen i samma omfattning som beslutsmyndigheten och inte bara ur laglighetssynpunkt kan det åstadkommas genom en översyn av besvärsförfarandet.

Socialstyrelsen: Socialstyrelsen vill fästa uppmärksamheten på vissa författningar där styrelsen som sista instans fattar beslut, vilka rör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter och vilka inte på ordinär väg kan komma under domstols prövning.

Lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel är tillämplig på automatspel som anordnas i förvärvssyfte och som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. För att få anordna automatspel, som inte enbart är av tillfällig karaktär, krävs tillstånd. Frågan om tillstånd prövas i första instans av socialnämnden i kommunen. Vid prövningen skall socialnämnden bedöma om spelverksamheten kan antas förorsaka bristande ordning eller kommer att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Enligt uttalanden i förarbetena till lagen har socialnämnden ansetts bäst kunna bedöma i vilken utsträckning automatspelsverksamhet kan förorsaka sociala problem. Emellertid har i lagen intagits en möjlighet till besvär över socialnämndens beslut. Besvär kan föras till länsstyrelsen och i sista instans till socialstyrelsen. Möjligheten att genom besök på platsen bilda sig en uppfattning om förhållandena i det enskilda fallet är för socialstyrelsens del begränsade. Socialstyrelsens prövning har därför kommit att inriktas på legaliteten i socialnämndens ställningstagande, där rättssäkerhetsaspekten dominerar liksom strävan att uppnå enhetlighet i landet. Detta medför att uttalandena i propositionen 1981/82:203 s. 16 att socialnämnden bör ges stor frihet, när det gäller tillståndsprövningen, egentligen saknar betydelse. Kommunernas frihet inskränker inte besvärinstansernas skyldighet att pröva huruvida lagens förutsättningar för tillstånd är uppfyllda eller inte. För socialstyrelsens del kan emellertid knappast sägas att automatspelsärendena som sådana tillför styrelsen någon väsentlig kunskap som är till nytta för styrelsen i tillsynsarbetet.

Prövningarna i länsstyrelserna och socialstyrelsen som rör den enskildes

”civila rättigheter och skyldigheter” behöver inte heller ske med ianspråktagande av andra kunskaper än sådana som finns till förfogande hos förvaltningsdomstolarna. Automatspelsärendena tillhör således enligt socialstyrelsens uppfattning en typ av ärenden som normalt inte bör falla på en förvaltningsmyndighet utan på domstol. Detta talar för att besvärspövningen bör läggas på förvaltningsdomstolarna.

Socialstyrelsen har vidare i sitt remissvar på alkoholhandelsutredningens betänkande (SOU 1985:15) tillstyrkt att besvärspövningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker, där socialstyrelsen är sista instans, förs över till förvaltningsdomstolarna.

Styrelsen vill också understryka att det av propositionen 1979/80:6 framgår att socialstyrelsens insatser skall koncentreras till mer övergripande uppgifter inom områdena för socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Styrelsens befattning med enskilda ärenden bör minska och om möjligt föras över till annan lämplig myndighet. Även på nu aktuella områden finns regler om förbud mot fullföljd beträffande vissa typer av ärenden, bl. a. vissa av styrelsens avgöranden enligt abortlagen (1974:595) och steriliseringslagen (1975:580). Även beslut på dessa områden där rättsliga rådet, som sista instans, fattar beslut som rör den enskildes ”civila rättigheter och skyldigheter” kan således komma under domstols prövning vilket socialstyrelsen tillstyrker.

Socialstyrelsen anser det vara en fördel att man i 2 a § utnyttjat begrepp, som redan används i lagtexten och vilkas innebörd är välkänd. Styrelsen ser det som en fördel att begreppet myndighetsutövning använts i stället för en definition i lagen av detta begrepp. Härigenom har man fått en enhetlig terminologi i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och regeringsformen vilken återopas i lagtexten för att ange avgränsningen av det fält som enligt konventionen omfattas av begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter”. Genom att hänvisa till 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen framgår att till begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” inte bara hänförs vad man traditionellt brukar hänföra till civilrätten. Även viktigare offentligrättslig reglering av bl. a. individens näringsfrihet och frihet i ekonomiskt hänseende räknas dit.

Den viktiga inskränkning som sålunda ligger i att beslutet skall röra tillämpning av föreskrifter om förhållanden som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen utgör i sig ett hinder mot att det föreslagna omprövningsinstitutet kan bli föremål för missbruk. Härtill kommer såsom anges i promemorian att den klagande har bevisbördan dvs. det ankommer på den klagande att påvisa att beslutet strider mot lag eller annan författning. Socialstyrelsen vill emellertid påpeka att problem kan uppstå för den klagande i de fall en lagbestämmelse kan ge upphov till olika tolkningar. I en sådan situation fordras att den klagande påvisar en betydande brist på överensstämmelse mellan beslutet å ena sidan och förarbeten eller praxis å den andra för att det skall kunna sägas att beslutet strider mot lag eller annan författning. Styrelsen anser att det för sådana inte alltför sällsynta fall åtminstone i motiven till den föreslagna lagtexten borde ha angivits hur pass omfattande utredning som bör krävas av den klagande. Det kan ju uppstå fall då vidlyftig utredning krävs för att kunna uppvisa att ett beslut strider mot lag eller annan författning.

Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA): Vid den exemplifiering som med utgångspunkt i 1985 års lagbok gjorts i promemorian av fall, där svensk lagstiftning skulle kunna tänkas sakna sådan möjlighet till domstolsprövning som konventionen kräver, har lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption uppmärksamats. Enligt denna lag och förordningen (1976:834, ändrad 1981:674) om prövning av utländskt beslut om adoption kan ett adoptionsbeslut, som meddelats i främmande stat, godkännas av NIA och därigenom bli giltigt även i Sverige. Prövningen innefattar såväl lämplighets- som laglighetsöverväganden. Det kan här nämnas, att under de nära tio år som denna prövning varit delegerad till förvaltningsmyndighet, har överklagande skett endast i något enstaka fall.

NIA vill i detta sammanhang också peka på lagen (1979:552, ändrad 1981:580 och 1984:1093) om internationell adoptionshjälp och förordningen (1981:681, ändrad 1984:1094) med instruktion för NIA. Dessa författningar är inte införda i lagboken.

Internationell adoptionshjälp definieras närmare i lagen och får från enskild lämnas endast av ideell sammanslutning som är auktoriserad av NIA. Föresättningsarna för auktorisation är angivna i lagen. Beslut att vägra eller återkalla auktorisation kan överklagas hos regeringen. För närvarande har sex organisationer sådan auktorisation.

Vidare kan frågan om en adoptionsorganisation i ett visst fall skall lämna internationell adoptionshjälp ibland komma under NIA:s prövning. NIA kan då antingen uppdra åt organisationen att lämna hjälpen eller besluta att hjälp inte skall lämnas den enskilde. Ett sådant beslut kan inte överklagas.

Det är alltså tänkbart att också beslut enligt lagen om internationell adoptionshjälp kan komma att begäras undanröjda under åberopande av det föreslagna överprövningsinstitutet. Till grund för dessa beslut ligger i allmänhet lämplighetsöverväganden, men även fall av ren laglighetsprövning kan tänkas. Det antal ärenden som skulle kunna komma i fråga är dock även här mycket begränsat.

Bankinspektionen: Bankinspektionen konstaterar att den föreslagna utvecklingen av resningsinstitutet för att ge de enskilda möjlighet till domstolsprövning i enlighet med den praxis som utvecklats av europadomstolen, endast avser en laglighetsprövning. Bankinspektionen tillämpar bl. a. fondkommissionslagen (1979:748) och aktiefondslagen (1974:931) och beslutar om tillstånd för bolag att utöva sådan verksamhet. Därvid görs såväl lämplighets- som laglighetsprövning. Lämplighetsprövningen avser kompetensen hos fondkommissionsbolags resp. fondbolags styrelse och ledning och lagligheten prövas genom granskning av bolagsordningar resp. fondbestämmelser. I fråga om finansbolag ankommer det på bankinspektionen att pröva om bolagets verksamhet är sådan, att bolaget skall föras in i en förteckning enligt lagen (1980:2) om finansbolag, och att godkänna bolagsordningen. Däremot har inspektionen ingen befogenhet att pröva bolagets lämplighet att driva sådan verksamhet.

Inspektionens beslut kan överklagas till regeringen. Förslaget att öppna en möjlighet till överprövning i regeringsrätten av regeringens beslut i dessa fall påverkar inte arbetet inom inspektionen eftersom prövning i inspektionen även i framtiden kommer att göras på samma sätt som hittills.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm: Regeringsrättens praxis visar att varje beslut, som medför sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet, också kan bli föremål för resning. (Se Ragnemalm a. a. s. 92 ff.). Då kraven för att beslut skall kunna angripas med förvaltningsbesvär är tämligen måttliga, gäller alltså detsamma beträffande resningsbarheten. För att ett beslut skall vara angripbart enligt reglerna för det nya institutet uppställs avsevärt strängare krav. Fem olika moment kan urskiljas.

a) Att angreppsojektet bestämmes som "ett beslut i ett förvaltningsärende" fyller väl främst funktionen att undantaga regeringens rent politiska avgöranden. Att denna gräns i praktiken kan vara svår att dra är uppenbart, men problemet kan knappast tydligare lösas lagstiftningsvägen. (Jfr beträffande resning Ragnemalm a. a. s. 100.)

b) Den andra förutsättningen – att "beslutet innebär myndighetsutövning mot någon enskild" – innefattar en avsevärd skärpning i förhållande till vad som gäller beträffande överklagbarhet och resningsbarhet, där något motsvarande krav inte uppställs. Härtill kommer såsom ytterst anmärkningsvärt, att promemorieförfattarna utan några som helst förklarande kommentarer anknyter till den av förvaltningsrättsutredningen (FRU) i förslaget till ny förvaltningslag (SOU 1983:73; överklagbarhetsparagrafen) lanserade innovationen beslut, som innebär myndighetsutövning i stället för beslut i ärenden, som gäller myndighetsutövning. FRU:s förslag, som härvidlag kritiserades av fakultetsnämnden i dess remissyttrande och som också förkastades vid antagandet av den nya förvaltningslagen, byggde på en klart redovisad, subtil distinktion mellan dessa båda uttryck. Huruvida i promemorian endast använts ett slarvigt språkbruk eller om man avsiktligt på nytt velat – på ett i så fall försåtligt sätt – introducera den nyligen avvisade konstruktionen undandrar sig fakultetsnämndens bedömande. Nämndens kritik redovisas i dess remissyttrande över FRU:s förslag och i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1984 s. 317 f.

c) För att vara angripbart skall beslutet vidare röra "tillämpning av en föreskrift om något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen". Denna formel har valts som ett alternativ till de från konventionstexten översatta begreppen "civila rättigheter och skyldigheter", vilka anges "inte lämpligen böra användas direkt i en svensk författningstext som skall vara generellt tillämplig", eftersom "det föreligger uppenbara svårigheter att transformera dem till adekvata svenska lagtekniska termer". Härtill vill fakultetsnämnden för det första påpeka, att konventionsuttrycket i svensk direktöversättning faktiskt redan nu återges i svensk lagtext, nämligen i sekretsslagen 12 kap. 4 § andra stycket. För det andra gör det enligt fakultetsnämndens mening ett något egendomligt intryck att då det gäller de förvaltningsärenden som här är aktuella anknyta till bestämmelserna om civilrättslig lagstiftning i RF 8:2; förklaringen kan möjligen ligga däri, att lagrummet härvidlag inte är helt renodlat (jfr "föreskrifter om svenskt medborgarskap", som närmast är av offentligrättslig typ), men det kan starkt ifrågasättas, om hänvisningen till 8:2 kan ha någon betydelse vad gäller förpliktelserna enligt artikel 6 i Europarådskonventionen. För det tredje vill fakultetsnämnden ifrågasätta, om den aktuella

begränsningen — även om den kanske inte sträcker sig alltför långt — över huvud taget är påkallad. Någon sådan restriktion har inte ansetts nödvändig, då det gäller överklagbarhet eller resningsbarhet. Att den här införts utgör snarast ytterligare ett tecken på att det nya institutet de facto är ett extraordinärt rättsmedel. (Vad gäller undantaget för beslut "i fråga om en föreskrift som gäller utlännings vistelse i riket", alltså primärt beslut enligt utlänningslagen, är det visserligen korrekt, att frekvensen av sådana beslut är stor och att det är av vikt att ärendena avgöres snabbt, men samtidigt rör det sig ju om ärenden, som är av den största betydelse för den enskilde. Huruvida påståendet, att konventionens artikel 6 inte kan komma att aktualiseras i sådana ärenden, är korrekt, låter sig inte utan närmare undersökningar bedömas. Resningsinstitutet står emellertid till buds också i dessa fall.)

d) Kravet på att "beslutet inte skulle ha kunnat överklagas i annan ordning" illustrerar likaså det nya institutets extraordinära karaktär. Den som underlåtit att uttömma de ordinära rättsmedlen skall inte kunna få en ansökan enligt de nya reglerna prövad av regeringsrätten. Det är alltså inte — som då det gäller en resningsansökan — tillräckligt, att beslutet vunnit laga kraft. (Att inte heller förekomsten av andra rättelsemöjligheter än anförande av förvaltningsbesvär lägger några principiella hinder för prövning av en resningsansökan framgår av Ragnemalm a. a. s. 158 ff.) Följden torde då bli, att t.ex. den som haft laga förfall för att inte klaga inom besvärstiden först måste vända sig till regeringsrätten med en ansökan om återställande av försutten tid, därefter vid bifall till ansökningen anför besvär inom den restituerade tiden och invänta besvärsmyndighetens utslag; först därefter kan han — om besvärinstansen är slutinstans, om beslutet gått honom emot och om alla de olika nya sakprövningsföresättningarna är uppfyllda — återkomma till regeringsrätten med en ansökan enligt de nya reglerna. Över huvud taget synes samordningen med de existerande reglerna om extraordinära rättsmedel — som skall bestå oförändrade — inte ha ägnats tillräcklig uppmärksamhet.

e) Den sista till det angripna beslutet knutna föresättningen är, att "beslutet inte annars har prövats av någon domstol eller skulle ha kunnat bringas under en domstols prövning på annat sätt än genom ansökan om resning". Den kryptiskt formulerade begränsningen, som saknar motsvarighet vad gäller prövning av resningsansökningar, tar inte endast sikte på sådana fall där prövning i förvaltningsdomstol kan åstadkommas genom besvär i vanlig ordning utan avser också situationer, där talan väckes genom ansökan om stämning, t.ex. enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Med "domstol" avses enligt lagförslaget också "sådan nämnd som avses i 2 kap. 9 § andra stycket andra meningen regeringsformen". Då ett ärende kan prövas av t.ex. psykiatriska nämnden eller kriminalvårdsnämnden, uteslutes alltså talan om omprövning i regeringsrätten enligt de nya reglerna. Även t.ex. hyresnämnd likställs i detta sammanhang med domstol, vilket klart illustrerar sådana brister i det föreslagna rättsskyddssystemet, att det svårigen låter sig försvaras inför internationellt forum. Det finns knappast någon anledning att förmoda att organ, som i den svenska grundlagen inte erkännes som domstolar, av den europeiska domstolen skulle accepteras som sådana.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet i Uppsala framhåller att begreppet "civila rättigheter" är oklart och fortsätter: Den lösning på problemet som promemorian förordar, saknar inte elegans. Man anknyter den legalitetsprövning som regeringsrätten skall utöva, till regeringsformens bestämmelser om lagstiftningsförfarandet i 8 kap. 2 eller 3 §: om myndighetsutövning berör förhållanden som måste regleras genom dessa normer (utom utlännings vistelse i riket) medges en slutlig klagorätt till regeringsrätten om inte någon domstol annars skulle vara behörig att pröva ärendet (se 2 a § 1–3 i förslaget om lag till ändring av lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Som promemorian också framhåller torde en sådan lösning väl uppfylla den europeiska konventionens krav.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet i Lund genom styrelsens forskningsnämnd: Det i promemorian föreslagna rättsmedlet skall endast innefatta en kassationsprövning. När regeringsrätten beviljar resning, händer inte så sällan att regeringsrätten ändrar förvaltningsbeslutet eller meddelar ett nytt beslut. Som ovan närmare utvecklats, föreligger i praktiken inte någon större skillnad mellan den föreslagna grunden för bifall till anförda rättsbesvär och motsvarande resningsgrund. Detta kan komma att medföra, att regeringsrätten med utnyttjande av sin rätt att bevilja resning vanligtvis kommer att avgöra ärendet i sak, även när ärendet hänskjutits till regeringsrätten genom anförande av rättsbesvär. Det finns med andra ord skäl att anta, att regeringsrättens prövning i praktiken kommer att bli vidsträcktare än den kassationsprövning som föreslås i promemorian.

Enligt förslaget skall det nya institutet vara tillämpligt på förvaltningsbeslut, som innebär myndighetsutövning mot någon enskild och rör tillämpning av en föreskrift om något förhållande som avses i RF 8:2 eller 3. Att RF 8:2 omnämns här har väl sin förklaring i att konventionens artikel 6 med "civila rättigheter och skyldigheter" förmodligen från början har avsett just civilrättsliga förhållanden, även om begreppet sedan har fått en vidare tolkning. Men måste RF 8:2 omnämnas för att Sverige skall uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen? Privaträttsliga tvister avgörs i princip av allmän domstol, och därmed är konventionens krav uppfyllda. (Det kan visserligen ifrågasättas om föreskriften i RB 42:5 om dom utan stämning, när käromålet är uppenbart ogrundat, uppfyller konventionens krav, men den frågan är inte aktuell i detta lagstiftningsärende.) Om ett förvaltningsbeslut rör tillämpning av privaträttsliga regler, lär det i regel utgöra ett partsbesked och faller då utanför den föreslagna regleringen, eftersom det inte innebär myndighetsutövning. Enligt RF 11:3 kan dock rättstvist mellan enskilda med stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol. Exempel härpå erbjuder hyresnämnderna och arrendenämnderna, kanske också statens va-nämnd. Men dessa faller utanför den föreslagna regleringen, antingen därför att deras beslut kan överklagas hos domstol eller därför att de har en sådan sammansättning att de enligt förslaget skall jämföras med domstol. Slutsatsen av det nu anförda blir, att det är onödigt att omnämna RF 8:2, i den mån privaträttsliga tvister avses. -----

Enligt förslaget skall med domstol jämföras sådan nämnd som avses i RF 2:9 andra stycket, dvs. nämnd vars sammansättning är bestämd i lag

och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. I promemorian sägs, att härmed avses psykiatriska nämnden, kriminalvårdsnämnden samt t. ex. hyresnämnderna. Enligt RF:s terminologi är dessa organ förvaltningsmyndigheter. Tanken är tydligen, att de är domstolar i konventionens mening, trots att de inte är det i RF:s mening. Forskningsnämnden hyser starka tvivel om att den europeiska domstolen skulle betrakta de nämnda organen som domstolar och således använda ett vidsträcktare domstolsbegrepp än det som gäller enligt svensk rätt.

Lantbruksstyrelsen har inget att erinra mot den begränsning av tillämpningsområdet som görs genom hänvisningen till regeringsformen.

Statens invandrarverk: Statens invandrarverk tillstyrker att utlänningsärenden undantas från en allmän överprövningsrätt i enlighet med förslaget i promemorian. Dock kan ifrågasättas om inte den föreslagna formuleringen av 2 a § 1 i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar blir alltför snäv för att det avsedda syftet skall uppnås.

Ordet vistelse har inte i utlänningslagen en helt entydig betydelse. Med vistelse förstås i allmänhet att en utlänning redan inrest i riket och befinner sig i Sverige. Den situationen att utlänningen ännu inte formellt inrest utan befinner sig vid passkontrollen inbegripes knappast i uttrycket. Därmed föreligger – om än ej avsett – en risk att beslut om avvísning vid gränsen skulle falla in under regeringsrättens legalprövning. Dessa fall är både av brådskande natur och hög frekvens. Verket föreslår därför att man i 2 a § 1 använder uttrycket "inresa eller vistelse" i stället för enbart "vistelse".

Av kommentaren till den föreslagna 2 a § 1 framgår att ärenden som prövas enligt utlänningslagen har ansetts särskilt böra undantas eftersom dessa ofta är av mycket brådskande natur. En betydande mängd utlänningsärenden rör dock inte blott tillämpningen av utlänningslagen utan även frågan om huruvida den sökande är att anse som flykting enligt 1951 års Genève-konvention angående flyktingars rättsliga ställning och därmed berättigad till resedokument enligt artikel 28 i nämnda konvention. Oftast handläggs denna prövning parallellt med ett avlägsnandeärende enligt utlänningslagen. Om då en överprövningsrätt i enlighet med förslaget inte skulle finnas för avlägsnandeärendet men däremot för flyktingprövningen finns en betydande risk för att verkställighet fördröjs i avlägsnandeärendet.

Det förtjänar påpekas att 3 § utlänningslagen har samma kriterier för vem som är flykting som 1951 års Genève-konvention. Det är således endast för den sökandes rätt till resedokument som flyktingprövningen enligt konventionen får betydelse.

Den krets av ärenden som omfattas av artikel 6 i Europarådskonventionen är snävare än den krets som anges i den föreslagna ändringen av 2 a § i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Till de ärenden som inte torde omfattas av artikel 6 hör medborgarskapsärenden. Med den föreslagna utformningen av lagförslaget kommer emellertid avslag på ansökan i vissa ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap (1950:382) att omfattas av rätten till överprövning av regeringsrätten. De ärenden det gäller är ansökan om naturalisation (6 §), ansökan om bibehållande av svenskt medborgarskap (8 §) och ansökan om befrielse från svenskt medborgar-

skap (9 §). Dessa ärenden kan komma under regeringens prövning antingen efter besvär eller genom att statens invandrarverk överlämnar dem till regeringens prövning med stöd av 9 a § lagen om svenskt medborgarskap.

De skäl som har redovisats i promemorian för att undanta vissa ärenden från överprövningsrätten – behov av snabb handläggning och stor ärendemängd – gör sig inte med samma styrka gällande i ovan nämnda medborgarskapsärenden som i ärenden enligt utlänningslagen. Under de senare åren har det rört sig om mellan 200 och 300 medborgarskapsärenden årligen som skulle omfattas av den föreslagna överprövningsrätten. Verket vill ändå ifrågasätta om ärendena är av sådan natur att de bör överprövas av regeringsrätten bland annat med hänsyn till att i ärendena kan finnas säkerhets- och utrikespolitiska inslag.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Åtskillig lagstiftning inom länsstyrelsens verksamhetsområde berörs av den föreslagna ändringen såsom expropriationslagen, vattenlagen, förköpslagen, jordförvärvslagen, miljöskyddslagen, fornminneslagen och yrkestrafiklagen. Även byggnadslagen och väglagen hör hit för att nämna exempel, som ej finns med i promemorians förteckning.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har liknande synpunkter och tillägger: Rent formellt faller även skattelagstiftningen in under konventionstextens begrepp "civila rättigheter och skyldigheter". Emellertid är vår skattelagstiftning som bekant redan så utformad att skattemyndigheternas beslut kan överprövas av domstol (länsrätt, kammarrätt, regeringsrätt). Den nu föreslagna överprövningsmöjligheten i regeringsrätten berör således inte skatteavdelningens verksamhet.

Statens naturvårdsverk: I promemorian sägs att det totala antalet författningar, som enligt förslaget kan komma under regeringsrättens prövning, är förhållandevis beränsat (några tiotal författningar). Detta i sin tur kan enligt promemorian tas till intäkt för att det nya institutet inte kommer att medföra något större behov av ökade resurser för regeringsrätten. Naturvårdsverket vill dock nämna att antalet författningar, som kan komma att beröras av de nya reglerna, inte synes vara så begränsat som anges i promemorian. Vid en översiktlig genomgång av författningar med anknytning till miljövårdens område hittades ytterligare ett tjugotal som kan läggas till promemorians exempel på författningar. Dessa författningar är:

- Förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall
- Förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel
- Lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark
- Ådellövskogslagen (1984:119)
- Terrängkörningsförordningen (1978:594)
- Terrängtrafikkungörelsen (1972:594)
- Lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten
- Lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg
- Förordningen (1976:1055) om svavelhaltigt bränsle
- Bilavgaskungörelsen (1972:596)
- Renhållningsförordningen (1979:904)
- Byggnadslagen (1947:385)
- Byggnadsstadgan (1959:612)
- Lagen (1938:274) om rätt till jakt

Jaktstadgan (1938:279)
Lagen (1950:596) om rätt till fiske
Fiskeriförordningen (1982:126)
Skogsvårdslagen (1979:429)
Väglagen (1971:948)
Fordonskungörelsen (1972:595)
Förordningen (1982:923) om transport av farligt gods

Prop. 1987/88:69
Bilaga 2

Enligt fullmäktige i *riksbanken* kommer ärenden inom valutaregleringen att omfattas av den nya prövningsmöjligheten, se avsnitt 1 i remissammanställningen.

3 Domstolsprövningens omfattning

Regeringsrättens ledamöter: Prövningen enligt de nya bestämmelserna skall enligt promemorian avse frågan om den rättstillämpning som ligger till grund för beslutet strider mot lag eller annan författning. Vi saknar tillräckligt underlag för en tillförlitlig bedömning av huruvida en sådan prövning tillgodoser europarådskonventionens krav enligt artikel 6 och vill enbart erinra om att domstolen i *Sporrong och Lönnroth*- målet underkände resningsinstitutet som form för domstolsprövning enligt artikel 6 under hänvisning till att detta institut inte innebär att en domstol har befogenhet att allsidigt pröva de berörda ärendena.

Den närmare innebörden i den prövning som enligt förslaget skall ankomma på regeringsrätten preciseras inte i promemorian. Enligt denna bör regeringsrätten kunna söka ledning i de principer som sedan lång tid tillbaka har utbildat sig för motsvarande prövning när det gäller kommunalbesvär.

Kommunalbesvärsinstitutet avser i sin helhet en laglighetsprövning, oavsett vilken av de i 7 kap. 1 § kommunallagen angivna besvärsgrunderna som är tillämplig i det särskilda fallet. Om det överklagade beslutet inte har tillkommit i laga ordning eller överskrider beslutsfattarens befogenhet eller vilar på orättvis grund så står beslutet i strid mot kommunallagen eller annan lag eller författning. Den i 7 kap. 1 § punkt 4 angivna besvärsgrundens "kränker klagandens enskilda rätt" är en sådan grund som enligt artikel 6 i konventionen skall berättiga till en domstolsprövning. Punkt 2 i samma paragraf upptar besvärsgrundens "står i strid mot lag eller annan författning". Denna besvärsgrund har i regeringsrättens praxis fått en mycket snäv tillämpning.

Besvärsgrundens har i allmänhet åberopats endast när beslutets innehåll stått i strid mot en uttrycklig författningsregel av offentligrättslig karaktär. Vad som sägs i promemorian tyder på att man avsett en begränsning av prövningen till det som motsvarar denna besvärsgrund. Mot bakgrund av det anförda är det emellertid uppenbart att om prövningen enligt det nya institutet skall tillgodose konventionens krav, den inte kan ges en sådan begränsning. Prövningen bör avse bl. a. förfarandefel, exempelvis att beslut fattas i strid mot 7:2 regeringsformen (jfr RÅ 1982 2:20) eller mot

förvaltningslagen, och frågan om kravet enligt 1:9 RF på saklighet eller opartiskhet iakttagits. Omfattningen av prövningen bör komma till uttryck i lagtexten.

Hänvisningen i promemorian till kommunalbesvärsinstitutet får huvudsakligen betydelse när det gäller gränsdragningen mellan laglighetsprövning och lämplighetsprövning. Denna grundas för kommunalbesvärens del på hänsynen till den kommunala självstyrelsen. På motsvarande sätt bör regeringsrätten vid tillämpningen av det nya prövningsinstitutet på statliga myndigheters beslut ge akt på att de principer som den för området i fråga ansvariga myndigheten följer inte frångås, så länge principerna inte står i strid mot lag eller annan författning.

Enligt vår mening hade det varit värdefullt om frågan om gränsdragningen mellan laglighets- och lämplighetsprövning hade fått en närmare belysning genom några konkreta exempel från lagstiftningsområden som kan bli aktuella. I det följande skall redovisas några områden där gränsdragningsproblem kan uppkomma.

Bland ärendetyper med hög frekvens och stor betydelse nämns i promemorian ärenden enligt expropriationslagstiftningen. I 2 kap. expropriationslagen anges i olika paragrafer ändamål för vilka expropriation får ske. Laglighetsprövningen omfattar således bl.a. om angivna ändamål föreligger eller ej.

Även om dels rekvisiten för expropriation för ett visst fall är uppfyllda och dels den som vill exproprierar behöver just den mark som ansökan avser samt inte kan erhålla den på annat sätt, kan tillståndsmyndigheten vidare på grund av bestämmelserna i 2 kap. 12 § första stycket expropriationslagen vara lagligen förhindrad att meddela expropriationstillstånd. Enligt denna paragraf skall nämligen expropriationstillstånd inte meddelas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas med den. Bestämmelserna innebär ett åliggande för tillståndsmyndigheten att göra avvägningar mellan motstående intressen. Kan det påvisas att myndigheten meddelat ett tillstånd utan att ha gjort erforderliga intresseavvägningar står det klart att regeringsrätten enligt det föreslagna prövningsinstitutet skall kunna undanröja tillståndet. Svårigheterna uppstår när expropriationsanspråket visserligen vägts mot andra intressen men det görs gällande att ett motstående intresse inte tillmätts tillbörlig vikt. I ett sådant fall är det kanske möjligt att konstatera att avvägningen inte skett med den omsorg som kan krävas. Också då synes tillståndet kunna undanröjas såsom stridande mot lag. I andra fall kan prövningen bli mera grannliga, t. ex. då politiska bedömningar av tyngden hos ett allmänt intresse fått vara avgörande. En avsikt med att regeringen i regel skall vara tillståndsmyndighet i fråga om expropriationer är just att politiska bedömningar skall kunna fälla utslaget. I de sistnämnda fallen kan självfallet rättstillämpningen inte sägas stå i strid mot lag.

I yrkestrafiklagen finns i 2 kap. bestämmelser om meddelande av trafik-tillstånd. I 3 § sägs att trafik-tillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten.

Har någon vägrats ett tillstånd på grund av påstådd olämplighet torde regeringsrätten vid en laglighetsprövning kunna finna sökanden lämplig och på grund därav undanröja beslutet. -----

Vi instämmer i promemorians förslag att prövningen skall vara en kassationsprövning. Vi anser dock att kassationen skall kombineras med att frågan på nytt blir anhängig hos den myndighet vars beslut har kasserats. I lagtexten bör därför sägas ut att regeringsrätten, vid bifall till ansökan om överprövning, inte bara skall undanröja det överprövade beslutet utan också återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten för ny behandling. I anslutning härtill bör i inledningen till 2 a § ordet "undanröja" ersättas med "överpröva".

JK: Jag känner mig — i avsaknad av närmare redogörelse för de utländska rättssystemen som åberopas i motiveringen — osäker om den europeiska domstolen skulle anse en ren laglighetsprövning, motsvarande den som innefattas i det svenska kommunalbesvärsinstitutet, tillräcklig för att uppfylla konventionens fordran på rätt till domstolsbehandling. Fråga är om inte konventionstexten mycket väl kan uppfattas som innehållande ett krav på en materiell prövning i den nationella domstolen.

Än mera kritisk finns det enligt min mening anledning att vara mot den summariska behandling som rättsföljdsfrågan erhållit i förslaget. Det må vara att i ett kassatoriskt förfarande rättsföljden formellt måste bestå i att det klandrade beslutet upphävs. Om det som klaganden har behov av för att få sin materiella rätt tillgodosedd är någon form av gynnande beslut, måste emellertid en garanti finnas för att han erhåller en ny sakprövning och att regeringsrättens i domskälen uttryckta uppfattning om utgången i sak får prejudicerande verkan. Antagandet i motiveringen om att undanröjandet av ett klandrat beslut "som regel" får till följd att saken åter blir anhängig hos den myndighet som har meddelat det undanröjda beslutet synes alltför svagt grundat. Det är tvivel underkastat om det tillstånd i fråga om rättsföljden som förslaget innefattar skulle tillfredsställa den europeiska domstolen.

Hovrätten: Det kunde ha varit av intresse att något mer ha fått belyst vilket krav konventionen kan anses ställa på domstolsprövningens omfattning. I artikel 5 talas om arresterades rätt att hos domstol få prövat "lagligheten" av frihetsberövandet. I artikel 6 talas endast om att hos domstol "pröva" civila rättigheter och skyldigheter. På grund av vad som anförs i promemorian saknar hovrätten emellertid anledning ifrågasätta slutsatsen att en kassatorisk laglighetsprövning är tillräcklig från konventionens synpunkt.

Prövningen om "den rättstillämpning som ligger till grund för beslutet strider mot lag eller annan författning" motsvarar den som för närvarande gäller enligt 7 kap. 1 § första stycket andra punkten kommunallagen. Vid kommunalbesvär omfattar rättsprövningen ytterligare fyra besvärspunkter. Att dessa inte medtagits i förslaget torde förklaras främst av att de har ett nära samband med principerna för den kommunala självstyrelsen, vilka inte aktualiseras i förvaltningsbesvärsmål. Att rättsprövningen begränsas på sätt föreslagits förefaller således lämpligt ur internrättslig synpunkt. Det torde kunna förutspås att här aktuella beslut — med hänsyn till att de redan

förts upp till en mycket kvalificerad beslutsnivå – bara i undantagsfall kan anses stå i strid mot lag eller författning. Emellertid synes den föreslagna ordningen motiverad just för sådana fall.

Socialstyrelsen: Ett bifall till klagandens talan skall enligt vad som anges i promemorian som regel medföra att saken åter blir anhängig hos den myndighet som har meddelat det undanröjda beslutet. I promemorian har emellertid inte klarlagts vilka konsekvenserna blir när regeringsrätten undanröjer det överklagade beslutet och visar saken åter till beslutsmyndigheten, och den myndigheten på grund av föreskrivna preklusions- eller preskriptionsregler är förhindrad att på nytt ta upp saken till prövning. Skall den klagande i ett sådant fall begära resning eller måste han med stöd av artikel 6 vända sig till kommissionen i Strasbourg för att få en ändring till stånd? I ett sådant undantagsfall kan enligt socialstyrelsen ifrågasättas om inte regeringsrätten analogt skulle kunna tillämpa det i 58 kap. 7 § RB angivna förenklade förfarandet, vilket skulle ge regeringsrätten möjlighet att omedelbart ändra det överklagade beslutet till förmån för den klagande om saken finnes uppenbar.

Bankinspektionen har synpunkter på gränsdragningen mellan laglighetsprövning och lämplighetsprövning i tillståndsärenden enligt fondkommissionslagen och aktiefondslagen, se avsnitt 2 i remissammanställningen.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm: Vad regeringsrätten enligt de nya reglerna skall pröva är huruvida "den rättstillämpning som ligger till grund för beslutet strider mot lag eller annan författning". Man har alltså valt att anknyta till endast en av de i RB angivna resningsgrunderna, varför den materiella prövningen – låt vara att man här slopat uppenbarhetrekvisitet – är mera begränsad än i de enligt RB handlagda resningsärendena. Då regeringsrättens praxis dessutom visar, att resning i förvaltningsmål beviljas utan närmare anknytning till RB:s resningsgrunder – ibland på rena billighetsskäl och även på formella grunder – är det uppenbart, att ramarna för prövning enligt den nya ordningen totalt sett är avsevärt mycket snävare. (Angående resningsgrunderna enligt praxis, se Ragnemalm a. a. s. 189–212.)

Den valda konstruktionen innebär vidare, att man i systemet inför den komplikationen, att man måste skilja mellan laglighetsprövning och lämplighetsprövning; endast den förra typen av prövning skall i princip kunna förekomma. Vid tillämpningen av både förvaltningsbesvär- och resningsinstitutet är man däremot befriad från denna i förvaltningsärenden ofta tämligen hopplösa uppgift. Till skillnad från vad som förutsättes i promemorian, där man tycks utgå från att resningsinstitutet endast medger en laglighetsprövning, visar regeringsrättens praxis i resningsärenden, att man ofta gör totalbedömningar av i grunden diskretionär karaktär, där även mindre flagranta fel av materiell art, olika oregelbundenheter i förfarandet, nytillkomna omständigheter och en allmän strävan att skapa "rättvisa" kommer in i bilden. (Det är för övrigt även inom den allmänna processrätten i åtskilliga hänseenden oklart vad som innefattas i uttrycket lagstridig rättstillämpning; se härom Welamson, Rättegång VI, 2 uppl. 1980 s. 224.) Ett institut av typ "rättsbesvär" blir avsevärt mera svårhanterligt och kan aldrig erbjuda samma rättsskydd. Promemorians hänvisning

till det tandlösa kommunalbesvärsinstitutet, som i princip innefattar en renodlad legalitetsprövning, jävar inte påståendet.

Härtill kommer att den påstådda liberaliseringen i förhållande till den i RB angivna resningsgrunden "uppenbart lagstridig rättstillämpning" delvis tycks tagas tillbaka i de förtydliganden som göres i motiven. Visserligen behöver, heter det, den bristande överensstämmelsen med den norm som är aktuell inte vara uppenbar, "med det skall finnas grund för ett konstaterande att beslutet är lagstridigt. Något tillspetsat skulle man kunna uttrycka saken så att det primärt gäller för den klagande att påvisa att beslutet är författningsstridigt och inte för beslutsmyndigheten att påvisa motsatsen". I anslutning härtil rekommenderas att man vid tillämpningen söker ledning i "de principer som sedan lång tid tillbaka har utbildat sig när det gäller kommunalbesvär". Detta tyder klart på att det endast blir fråga om att sälla fram mera påtagliga övertramp. Tanken är väl då också, att domstolen – liksom vid prövning av kommunalbesvär – skall visa återhållsamhet vid tillämpningen av officialprincipen (8 § förvaltningsprocesslagen) och i stort sett förhålla sig passiv, medan den enskilde har att helt på egen hand visa "grund för ett konstaterande att beslutet är lagstridigt". Dessa rekommendationer stärker ytterligare fakultetsnämnden i uppfattningen, att prövningen alls inte avses skola ske inom "mera vidsträckta ramar", utan att dessa tvärtom blir snävare än dem som resningsinstitutet nu erbjuder.

Bifall till en ansökan om prövning enligt de nya reglerna kan endast leda till kassation. Då resning beviljas i förvaltningsmål, är det däremot vanligen förekommande och snarast regel, att regeringsrätten direkt rättar beslutet, dvs. ersätter det med ett nytt beslut. (Se Ragnemalm a.a. s. 174 ff.) Även härvidlag erbjuder resningsinstitutet sålunda ett snabbare och effektivare rättsskydd.

Lars Hjerner instämmer i dessa uttalanden och tillägger följande. De nya reglerna avser ge möjlighet att pröva huruvida "den rättstillämpning som ligger till grund för beslutet strider mot lag eller annan författning". Man vill alltså införa en form av kassation eller i vart fall begränsa prövningen till frågor om rättstillämpning med uteslutande bl. a. av frågor om bevisvärdering. I promemorian anföres att en sådan begränsning skulle vara förenlig med konventionens krav.

Jag instämmer icke däri och påståendet är minst sagt märkligt mot bakgrunden av vad som uttalas i ett av de ledande rättsfallen på området *Le Comte, Van Leuven and De Meyere Case* (1981) som gällde ett disciplinärt förfarande mot några belgiska läkare vilket prövats i en "Appeals Council" sammansatt av domare och lekmän och därefter av belgiska kassationsdomstolen.

Redan i klämman till domen – som ofta ordagrant citeras – läggs det Belgien till last att "the applicants' case was not heard publicly by a tribunal competent to determine all the aspects of the matter". I den mån något tvivel om innebörden härav skulle återstå, skingras det helt av domsmotiveringen, där domstolen tar avstånd från belgiska regeringens argumentering att i vart fall den belgiska kassationsdomstolens procedur skulle tillfredsställa konventionens krav. Domstolen förklarar nämligen

kategoriskt att artikel 6 inte gör någon skillnad mellan rättsfrågor och bevisfrågor; båda sortens frågor är lika viktiga för utgången i saken om "civil rights and obligations"; rätten till domstolsprövning hänför sig därför lika mycket till utredningsfrågor som rättsfrågor; i kassationsdomstolens uppgift ingår emellertid inte att korrigera eventuella "factual errors" eller att pröva om påföljden står i proportion till gärningen. Därav följer, enligt domstolen, att kraven enligt artikel 6 inte tillgodosetts med proceduren i kassationsdomstolen med mindre proceduren i underinstansen helt motsvarade kraven enligt samma artikel (vilket den i detta fall inte gjorde).

Det är alltså meningslöst, såsom i promemorian föreslås, att införa en besvärssordning typ kassationsförfarande eller annat till klander av rättstillämpning begränsat besvärsförfarande, eftersom därmed konventionens krav ändå inte uppfylles.

Länsstyrelsen i Stockholms län: I promemorian noteras vidare, att gränsdragningen mellan laglighetsprövning och lämplighets-/skälighetsöverbäganden inte alltid är lätt att göra. Skilda aspekter av olika natur i ett och samma ärende går ofta i varandra. Den strikta laglighetsprövning, som regeringsrätten har att göra enligt förslaget, kommer sannolikt att visa sig förutsätta god inblick i åtskilliga andra förhållanden, ekonomiska, tekniska, biologiska m. fl. Länsstyrelsen utgår ifrån, att regeringsrättens verksamhet i förevarande avseende i lämplig form tillförsäkras erforderlig sakkunskap.

Länsstyrelsen i Jämtlands län invänder mot förslaget bl. a. att det inte går att utläsa vad regeringsrättens prövning skall innefatta, se vidare avsnitt 1 i remissammanställningen.

Svenska kommunförbundet (förbundsstyrelsens majoritet): I praktiken kommer det att vara svårt att dra gränsen mellan en laglighetsprövning och en lämplighetsprövning, vilket bl. a. erfarenheterna från kommunalbesvärsspraxis i dag visar. Den lagstiftning som här kan bli aktuell – t. ex. expropriationslag och förköpslag – innehåller och måste innehålla åtskilliga moment av lämplighetskaraktär. Det är därför angeläget att detta beaktas vid en överprövning av regeringens och andra statliga myndigheters beslut, så att inte regeringsrätten rent faktiskt kommer att göra politiska bedömningar.

Medborgarrättsrörelsen: Europarådsorganens praxis ger inte stöd för uppfattningen att enbart en legalitetsprövning skulle vara tillfyllest. Tvärtom har dessa organ upprepade gånger framhållit att domstolen skall ha fullständig behörighet att pröva saken i hela dess vidd, "a tribunal competent to determine all the aspects of the matter" (Le Comte p. 61; Sporrang och Lönnroth p. 87; se även Ettl, särskilt s. 26, separate opinion Nöregård).

Lantbrukarnas riksförbund anser att det är tveksamt om det räcker med en laglighetsprövning för att konventionens krav på domstolsprövning skall vara uppfyllt.

Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen: Avdelningen godtar att prövningen inom ramen för den generella regleringen inte blir fullständig och alltså inte omfattar rena skälighets- och lämplighetsbedömningar. Den föreslagna lagtexten gör dock enligt avdelningens mening en

alltför snäv avgränsning av prövningen. Avdelningen anser att domstolen skall kunna pröva om beslutet av formella eller sakliga grunder är rättsstridigt.

Prop. 1987/88:69
Bilaga 2

I promemorian föreslås att den tilltänkta överprövningen skall ha karaktär av kassationsprövning, innebärande att ärendet åter blir anhängigt hos den myndighet som meddelat beslutet. Som skäl anges att man bör anknyta till hur frågan lösts i de kontinentala rättssystem som spelat roll för konventionens utformning.

Kassationsprövning är dock – bortsett från resningsinstitutet – något för svensk rätt främmande. Som anförs i promemorian förekommer även i resningsfall ej sällan att regeringsrätten sätter sig i den aktuella förvaltningsmyndighetens ställe och avgör ärendet. En sådan ordning är principiellt mer tillfredsställande och framför allt ägnad att förenkla proceduren och därmed minska kostnader och tidsutdräkt för den enskilde rättssökanden. Vad avdelningen här anfört bör gälla även för den händelse det i promemorian framlagda förslaget genomförs.

4 Muntlig förhandling

Regeringsrättens ledamöter: I artikel 6 föreskrivs att den rättegång som den enskilde skall vara berättigad till skall vara offentlig. Enligt promemorian har man från svensk sida ansett att nuvarande regler i bl. a. förvaltningsprocesslagen står i överensstämmelse med nämnda föreskrift, eftersom rättegångar i Sverige även vid ett skriftligt förfarande är offentliga utom i sådana undantagsfall som är tillåtna enligt konventionen. Särskilda regler om rätt att alltid få till stånd en muntlig förhandling hos regeringsrätten i det nya prövningsinstitutet skulle därför inte behövas. Med hänsyn bl. a. till att den engelska texten talar om "public hearing" är det enligt vår mening osäkert om den tolkning som promemorian ger uttryck åt kan komma att stå sig om frågan ställs på sin spets i europadomstolen. I promemorian antyds också att man i Sverige måste vara beredd på att ändra sin inställning, vilket således skulle innebära att regler om rätt till muntlig förhandling måste införas såvitt avser det föreslagna prövningsinstitutet. Om regeringsrätten blir tvungen att i betydande omfattning hålla muntliga förhandlingar kan det förutses att arbetet i domstolen förrycks på ett sätt som gör att den inte får tillräckligt utrymme för att fullgöra sin ordinarie uppgift som prejudikatdomstol.

JK: Vad gäller förfarandet hos regeringsrätten är jag inte övertygad om att den europeiska domstolen skulle finna att reglerna i 9 § andra stycket förvaltningsprocesslagen uppfyller konventionstextens krav på rättegångens yttre gestaltning. Originaltexternas beskrivning av den offentliga rättegång, som klaganden är berättigad till, liksom av undantagen från offentlighetsprincipen synes mig tämligen tydligt peka på ett förfarande i vilket muntlighet spelar en viktig roll.

Hovrätten: Artikel 6 talar om "offentlig rättegång" (engelska "public hearing"). Förfarandet i regeringsrätten i här aktuella besvärsmål kommer att regleras av bl. a. 9 § förvaltningsprocesslagen (FPL). Det innebär att

klaganden kan få till stånd muntlig förhandling endast om rätten finner att "det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet". Man kan fråga sig om artikel 6 garanterar den enskilde rätt till förhandling inför domstol. (Frågan är av genomgripande intresse då ju såväl rättegångsbalken som FPL i många fall föreskriver skriftligt förfarande.) I promemorian sägs att man "från svensk sida" ansett nämnda regleringar stå i överensstämmelse med sjätte artikeln men att "denna inställning kan komma att ändras, om europadomstolen skulle göra en annan tolkning av sjätte artikeln i detta avseende". Denna grundläggande fråga kunde möjligen ha utretts något mer ingående. Hovrätten har noterat att några nordiska jurister verksamma vid europakommissionen synes ha en avvikande uppfattning i frågan (Opsahl och Fribergh: Sverige fällt av Europadomstolen i Svensk Juristtidning 1983 s. 401 ff., särskilt s. 419 not 28). Problemet accentueras av att de här aktuella besvärsmålen, till skillnad från övriga mål som regeringsrätten prövar enligt FPL, ej förekommit i någon underordnad domstol där den enskilde enligt FPL har större möjlighet att själv påkalla förhandling. Å andra sidan torde det sällan finnas behov av muntlig förhandling vid en ren laglighetsprövning. Återigen kommer dock frågan om konventionens krav i förgrunden. Möjligen kan saken lösas praktiskt genom att regeringsrätten i 9 § andra stycket FPL tillägs befogenhet att hålla muntlig förhandling i här avsedda mål om det "är behövligt".

Medborgarrättsrörelsen: Det torde föreligga enighet inom doktrinen att artikel 6 i konventionen påfordrar att det kan hållas muntlig förhandling i målet för att kraven i artikeln skall anses uppfyllda. Promemorieförfattarens ståndpunkt torde inte vara hållbar. En realistisk bedömning ger vid handen att, om det föreslagna institutet införs, detta också kommer att användas av alla dem som vill klaga hos kommissionen. Dessa kommer då – om inte annat så av taktiska skäl – att begära muntlig förhandling i regeringsrätten.

5 Förfarandet i övrigt: ansökningstid, beslutsverkställbarhet m. m.

Regeringsrättens ledamöter: Vad angår förfarandet i övrigt torde kunna tillämpas vad som enligt praxis i regeringsrätten gäller för resning. Detta innebär bl. a. att den myndighet som fattat det angripna beslutet kan höras utan att därför anses som part.

Hovrätten: I promemorian berörs inte frågan om prövningstillstånd. Av 35 § förvaltningsprocesslagen följer motsatsvis att prövningstillstånd inte erfordras.

Av promemorian framgår att det inte går att med full bestämdhet i förväg utpeka alla ärendetyper som kommer att omfattas av den föreslagna besvärmöjligheten. Detta torde medföra vissa komplikationer med avseende på fullföljdsfrågorna.

Den föreslagna sexmånadersfristen har den fördelen att regeringsrätten

självmant kan använda den nya utvidgade möjligheten till efterhandsprövning inom ramen för resningsmål. Genom att beslutet i princip blir verkställbart oberoende av om fullföljd sker, reduceras de negativa verkningarna av den långa fullföljdsfristen. En fullföljdstid av mer ordinär längd torde förutsätta att fullföljdshänvisning lämnas.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm: Lagförslaget innehåller inga andra regler om talerätt än att det förutsättes, att ansökan göres av "enskild part". Som skäl åberopas att konventionen inte ger allmänna organ rätt att påkalla domstolsprövning i sådant fall, varför det inte finnes någon anledning att i den svenska lagstiftningen tillskapa en sådan möjlighet. Initiativ skall alltså inte kunna tagas av t. ex. en statlig myndighet eller en kommun, även om sådant organ i den aktuella situationen haft (ordinär) besvärsrätt. Denna begränsning gäller inte beträffande tillgången till resningsinstitutet. Den ovan berörda parallellen mellan överklagbarhet och resningsbarhet har även en motsvarighet i förhållandet mellan besvärsrätt och talerätt i ett resningsärende. Den som uppfyller de grundläggande kraven för besvärsrätt i ett förvaltningsärende – det må vara en enskild eller ett offentligt organ – har i princip också talerätt i ett resningsärende (Ragnemalm a. a. s. 141). Även på denna punkt framstår alltså det nya institutet som mera "extraordinärt" än resningsinstitutet. Trots att talerättsreglerna sålunda inte är desamma, rekommenderas i promemorian egendomligt nog, att en ansökan om resning – liksom "andra slag av klagoskrifter" – avseende ett enligt de nya reglerna angripbart beslut behandlas som om den avsåg det nya institutet.

Det är beträffande enskilds talerätt också inkonsekvent, att lagförslaget, som innefattar detaljreglering av andra sakprövningsförutsättningar, saknar uttryckliga bestämmelser härom. Man nöjer sig med ett uttalande i motiven, att det är klart, "att i enlighet med allmänna principer talerätt bör tillkomma endast den som beslutet angår och att en förutsättning vidare bör vara att beslutet gått honom emot".

För att prövning enligt reglerna för det nya institutet skall kunna ske, måste ansökan göras inom sex månader från det att beslutet meddelades. Bestämmelsen har utformats med reglerna om "resning i tvistemål på legalitetsgrunden" som modell. Då beslutets dag och inte, som enligt RB 58:4, den dag avgörandet vann laga kraft tagits som utgångspunkt för tidsfristens beräkning, är denna prövningsförutsättning strängare än till och med den som gäller beträffande resning. Jämför man med principerna för prövning av resningsansökningar i förvaltningsmål – och det är denna parallell som är adekvat – framstår den föreslagna lösningen som än mer restriktiv och det nya institutet som än mera "extraordinärt". Regeringsrättens praxis visar nämligen, att domstolen inte ens i flerpartsärenden av tvistemålsliknande karaktär avvisar talan med hänvisning till att den blivit för sent väckt, dock att man i några fall avslagit ansökningar med åberopande av tidsutdräkt; om starka sakliga skäl talar för bifall till framställningen, synes regeringsrätten anse sig kunna helt bortse från dröjsmål. Vad gäller mera konventionella förvaltningsärenden av s. k. enpartstyp uppvisar praxis intet exempel på att utgången klart har påverkats av tidpunkten för framställningens ingivande. (Ragnemalm a. a. s. 143 ff.)

Här som på övriga punkter saknas i promemorian belysning av hur det nya institutet är tänkt att samordnas med resningsinstitutet. Sexmånadersfristen enligt de nya reglerna är en klagofrist av sådan typ att den torde kunna restitueras enligt reglerna om återställande av försutten tid. Det förefaller dock tämligen meningslöst att gå omvägen via ett sådant restitutionsförfarande, när man direkt kan använda sig av resningsmöjligheten.

Den nya möjligheten till omprövning förutsätter, att en särskild ansökan göres. Regeringsrättens praxis ger däremot flerfaldiga exempel på att resning beviljats i förvaltningsärenden utan formlig ansökan därom. (Se närmare Ragnemalm a. a. s. 148 ff.) Denna sakprövningsförutsättning tycks alltså enligt de nya reglerna skola bedömas strängare än då det är fråga om ett – uttalat – extraordinärt rättsmedel. I motiveringen framföres dock modifierande reservationer. Det skall inte krävas, att "parten åberopar förevarande paragraf till stöd för sin ansökan", och om vederbörande uttryckligen ansöker om resning, skall regeringsrätten ändå kunna behandla initiativet som en framställning enligt de nya reglerna; "i fråga om andra slag av klagoskrifter till regeringsrätten får en bedömning enligt vanliga principer göras av i vad mån yrkandet ger underlag för en tillämpning av paragrafen". Då det nya institutet enligt fakultetsnämndens uppfattning knappast medger prövning inom – som det heter i promemorian – "mera vidsträckta ramar", föreligger enligt nämndens mening ingen anledning för regeringsrätten att krångla till förfarandet genom att blanda in de nya reglerna. Det är enklare och ur den enskildes synpunkt att föredraga, om framställningen prövas som ett resningsärende. -----

I sammanhanget kan också påpekas att av den föreslagna regeln om rätt för regeringsrätten att bevilja inhibition motsättningsvis skall framgå, "att beslut som kan omprövas av regeringsrätten enligt de nya reglerna i princip är verkställbara i vanlig ordning oberoende av om de dras under domstolens prövning för det fall att inhibition inte meddelas". Sådana förvaltningsbeslut som inte får verkställas före lagakraftvinnandet utövar alltså i princip sina verkningar omedelbart, även om de skulle angripas med stöd av det nya institutet. Detta är ytterligare en klar indikation på institutets extraordinära karaktär.

Lantbruksstyrelsen: Det är något oklart vilken status ett beslut av slutinstansen, dvs. den enligt "normala" besvärordningen högsta instansen, skall ha. Normalt vinner ett sådant beslut laga kraft omedelbart. Utredningen tar emellertid inte klar ställning till om ett beslut av exempelvis regeringen även fortsättningsvis skall vinna laga kraft omedelbart. Vissa uttalanden tyder på att så skulle vara fallet. Det nya institutet skall vara "vid sidan av resningsinstitutet och som ett komplement till det ordinarie förfarandet". Jämför vidare formuleringen "klaganden uttömt de ordinära rättsmedel som stått honom till buds". Besvärstiden är längre än den normala och räknas på annat sätt och är utformad närmast efter den modell som gäller för resningsförfarande. Besvärshänvisning skall inte heller ges. Å andra sidan torde en förutsättning för att europakonventionens krav skall uppfyllas vara att besvärsförfarandet inte skall vara ett extra ordinarie rättsmedel.

Oberoende av hur reglerna skall tolkas kan problem uppstå. Enligt 13 §

jordförvärvslagen (1979:230) medför ett vägrat förvärvstillstånd att förvärvet är ogiltigt. När köparen fått avslag av högsta instans, dvs. regeringen, är säljaren enligt nuvarande regler oförhindrad att omedelbart sälja fastigheten till annan. Om de föreslagna reglerna skall tolkas så att beslutet fortfarande vinner laga kraft omedelbart är säljaren berättigad att sälja fastigheten vidare. Emellertid kan det då hända att köparen besvärar sig enligt de föreslagna reglerna och får bifall till besvären. Fastigheten kanske då är såld till annan som fått eller kan få förvärvstillstånd. Den senare köparen kan inte på något rimligt sätt sägas ha varit i ond tro eftersom regeringens beslut skall anses ha vunnit laga kraft. Någon tvesalu i traditionell mening är det således inte fråga om. Om å andra sidan regeringens beslut inte skall anses ha vunnit laga kraft blir besvärstiden – sex månader från beslutets dag – orimligt lång. Det kan inte vara rimligt att såväl köpare som säljare skall vara bundna av ett avtal under så lång tid bara för att en av parterna skall kunna angripa beslutet genom en typ av besvär som rimligen inte bör förekomma i särskilt många fall.

Liknande problem som vid tillämpningen av jordförvärvslagen torde uppkomma även vid tillämpning av andra lagar som innebär någon form av myndighetstillstånd för att ett förvärv eller avtal av annat slag skall kunna fullbordas. Den enklaste lösningen torde vara att klart ange att beslut av den "normalt" sista instansen inte vinner laga kraft förrän besvärstiden enligt de nya reglerna gått ut. Vidare måste, för att parter inte skall vara bundna orimligt lång tid, besvärstiden kortas. Den bör lämpligen sättas till tre veckor från beslutets dag.

Också *länsstyrelsen i Stockholms län* ifrågasätter om inte ansökningstiden bör vara kortare än den föreslagna sexmånadersfristen:

Mot kravet på berättigad hänsyn till enskildas intressen står i förvaltningsärenden – ofta med stor styrka – det allmännas och andra enskildas intressen. Detta gäller många gånger vid tillämpning av lagstiftning inom länsstyrelsens verksamhetsområde. Exempelvis är ofta betydande investeringsbeslut beroende av slutliga avgöranden inom väg- och byggnadslagstiftningen, beslut av den största betydelse för både stat och kommun och andra enskilda än den enskilda person som vill utnyttja den föreslagna överprövningsmöjligheten. Det är således angeläget med en i möjligaste mån effektiv förvaltningsprocedur, som snarast leder till ett slutligt avgörande. Även om en viss förlängning av den tid som löper till dess en fråga är definitivt avgjord torde vara ofrånkomlig till följd av den föreslagna överprövningsmöjligheten, är det uppenbart angeläget, att denna tidrymd med åtföljande ovisshet minimeras. Länsstyrelsen vill således ifrågasätta, om förslagets föreskrift i 2 a § tredje stycket bör genomföras. En kortare frist för ansökan bör kunna övervägas.

Statens naturvårdsverk: De beslut som kan omprövas av regeringsrätten enligt de nya reglerna – med undantag för fall där inhibition meddelas – skall vara verkställbara i vanlig ordning. Trots detta kan det antas att en viss tveksamhet kommer att råda från myndigheternas sida med att verkställa beslut som är föremål för överprövning enligt den nya ordningen. En tänkbar konsekvens av förslaget är således att verkställigheten av ett inte ringa antal förvaltningsbeslut kommer att bli fördröjd.

Statens energiverk anser att på samma sätt som risker kan uppstå för förhållning av expropriationsförfarandet kan risker för en otillbörlig förhållning av verkställigheten av förvaltningsbeslut uppstå när förslagen genomförs. Verket utgår dock från att regeringsrätten utövar sina befogenheter enligt lagförslaget att bestämma att ett ifrågasatt förvaltningsbeslut tills vidare inte skall gälla så att nämnda risk så långt möjligt elimineras.

Svenska kommunförbundet (förbundsstyrelsens majoritet): Av promemorian framgår att en kommun inte skall ses som enskild part och därför inte heller kunna få till stånd en laglighetsprövning av regeringens eller statlig myndighets beslut hos regeringsrätten. Det är i och för sig riktigt att en sådan rätt för kommunernas del inte kan motiveras utifrån konventionens krav, som avser de enskilda människorna. Det är också orimligt att tänka sig att en underordnad statlig myndighet skulle kunna begära en sådan laglighetsprövning av överordnad statlig myndighets beslut. Kommunerna är emellertid självständiga juridiska personer som i vissa lägen tillerkänts talerätt i besvärsväg över statliga myndigheters beslut. Också en kommun kan som part vara berörd av myndighetsutövning från statlig myndighets sida. I fall där en kommun tillerkänts talerätt har man också möjlighet att ansöka om resning. Begreppet enskild part är dessutom oklart. I de fall då kommunen anlitat särskilda juridiska personer såsom t. ex. aktiebolag för sin verksamhet är det rimligt att anta att dessa måste betecknas som enskild part. Kommunens val av verksamhetsform bör inte avgöra om en kommun skall få till stånd en laglighetsprövning av här aktuell art. Avgörande bör vara de legitima intressen som den inhemska rättsordningen redan tillerkänt kommunerna. Frågan är inte bara principiell utan kan också tänkas få praktisk betydelse. Om t. ex. regeringen avslår en kommuns ansökan om expropriationstillstånd, tillstånd till förköp eller statsbidrag vore det rimligt att en laglighetsprövning står öppen. Styrelsen föreslår därför att förslaget kompletteras till att avse även kommuner.

Den tidsfrist som satts för att en ansökan om prövning hos regeringsrätten har satts till sex månader efter modell från rättegångsbalken. I många fall där en laglighetsprövning kan bli aktuell kan det antas röra sig om omprövning i förhållningssyfte, t. ex. när det gäller expropriation och förköp. Motstående viktiga samhällsintressen av t. ex. markpolitisk art gör därför enligt styrelsens mening att tidsfristen är för lång. Från rättssäkerhetssynpunkter bör det vara tillräckligt med en tidsfrist på förslagsvis tre månader.

En laglighetsprövning av t. ex. regeringens expropriationstillstånd kan verka fördröjande på en efterföljande ersättningsprocess och möjligheten att få förhandstillträde. I grunden måste emellertid detta accepteras för att konventionens krav på domstolsprövning skall uppfyllas. För att eliminera nackdelarna med en tidsförlängning bör två lösningar närmare övervägas. Den första är att införa besvärsförbud i fråga om kommunalbesvär över fullmäktigbeslut om expropriation och förköp. Någon sakprövning av tillståndsfrågan kan ju knappast ske kommunalbesvärsvägen. Från rättssäkerhetssynpunkt bör det nya systemet med en laglighetsprövning av regeringens tillståndsbeslut kunna kompensera att ett besvärsförbud införs. Det finns dock problem som knyter an till besvär som avser frågor om

beslutet tillkommit i laga ordning. Frågan bör därför närmare analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Här kan dock erinras om att besvärshandläggning av denna typ redan finns i nu gällande byggnadslagstiftning.

Den andra lösningen hänför sig till effekterna av en laglighetsprövning på en pågående expropriationsprocess. I fall där det är angeläget med en snabb samhällsutbyggnad kan varje försening orsaka betydande kostnader. Införandet av ett system med laglighetsprövning kan tänkas inverka på domstolarnas bedömning av möjligheterna att få förhandstillträde till marken. Expropriationslagen bör därför klart utformas så att det framgår att förhandstillträde kan meddelas även innan laglighetsprövning skett. Om regeringsrätten därefter undanröjer regeringens tillstånd till expropriation får kommunerna stå riskerna för ett förhandstillträde och också bära de ekonomiska konsekvenserna i form av ersättning eller på annat sätt. Ett sådant risktagande skulle innebära att kommunen primärt fick bedöma om en laglighetsprövning skett i förhållningssyfte eller var sakligt grundat och väga detta mot intresset att snabbt få tillträde till marken.

Förbundsstyrelsens m-ledamöter reserverar sig mot majoritetens yttrande. Reservanterna tillstyrker promemoriaförslaget med en allmänt hållen hänvisning till att den enskildes rätt gentemot stat och kommun behöver stärkas.

6 Behovet av information om den nya prövningsmöjligheten

Enligt *regeringsrättens ledamöter* torde kunskapen om det nya prövningsinstitutet snabbt komma att spridas i vida kretsar.

Hovrätten förordar att fullföljdshänvisning i någon form lämnas den enskilde.

Vad gäller kommunalbesvär föreskriver kommunallagen ingen skyldighet för kommunala organ att förse sina beslut med besvärshänvisning. För sådana kommunala beslut gäller emellertid ofta att de inte riktar sig mot någon viss enskild och kommunalbesvär kan anföras av envar kommunmedlem. När ett kommunalbesvärmål avgörs i kammarrätt förses däremot beslutet i vanlig ordning med besvärshänvisning (31 § första stycket andra meningen förvaltningsprocesslagen).

Förvaltningsmyndigheternas handläggning av besvärshandläggningen regleras av förvaltningslagen (FL), vilken nyligen omarbetats i syfte att bl. a. stärka rättssäkerheten i förvaltningen (SFS 1986:223). FL är inte tillämplig beträffande regeringsärenden. Efter omarbetningen har skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning skärpts. Tidigare skulle part ges sådan om det var uppenbart att beslutet gått honom emot (gamla FL 18 § första stycket andra meningen). Uppenbarhetsrekvisitet har nu tagits bort (nya FL 21 § andra stycket). I förarbetena (prop. 1985/86:80 s. 71) sägs att fullföljdshänvisning "skall lämnas i alla fall där ett överklagande kan komma i fråga" och att sådan i allmänhet bör lämnas även i fall då det är svårt att avgöra om beslutet kan anses ha gått den enskilde emot.

Vissa förhållanden talar, som redan framgått, för att fullföljdshänvisning ej skall behöva lämnas för det nya institutet, främst sexmånadersfristen och de övriga likheterna med mål om resning på legalitetsgrunden. Till detta kommer svårigheten att i varje enskilt fall bedöma om ärendet är av sådan art att det omfattas av den nya möjligheten till domstolsprövning.

Såväl principiella skäl som rättssäkerhetsskäl talar emellertid för att fullföljdshänvisning skall lämnas. Det är här fråga om att inrätta en ny – visserligen konstitutionellt särpräglad – besvärsmöjlighet. Av speciell betydelse är härvid att man i promemorian anser den föreslagna domstolsprövningen, till skillnad från resning, utgöra ett sådant inhemskt rättsmedel som anges i artikel 26 i konventionen. Den som vill klaga hos europakommissionen måste enligt artikeln först ha uttömt alla inhemska rättsmedel. Det vore stötande om den enskilde gick miste om denna klagomöjlighet därför att han ej blivit upplyst om att han haft ytterligare ett inhemskt rättsmedel att tillgå. Särskilt i de fall den enskilde ej har anledning räkna med att beslutet brister i laglighetshänsende, utan endast ifrågasätter lämpligheten, ter sig konsekvenserna märkliga. I något fall torde europakommissionen ha gjort avsteg från regeln att alla inhemska rättsmedel enligt artikel 26 skall ha uttömts (jfr Holtz i Svensk Juristtidning 1985 s. 628). Detta bör dock inte dämpa ambitionen att utforma fullföljdsreglerna på ett för den enskilde ur rättssäkerhetssynpunkt helt betryggande sätt.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm: Om det nya institutet hade karaktär av ordinärt rättsmedel, borde uttryckligen krävas att fullföljdshänvisning ges. Den föreslagna lagtexten upptar ingen regel härom, och i specialmotiveringen klargöres att avsikten inte är, att "någon formell besvärshänvisning till regeringsrätten skall lämnas". Trots att det nya institutet påstås erbjuda en utvidgad befogenhet att få förvaltningsbeslut överprövade av domstol, skall alltså den av beslutet berörde inte informeras om möjligheten. Institutet framstår i detta avseende som "extraordinärt".

Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen anser att besvärshänvisning i den rättssökandes intresse alltid bör ges, vilket också ter sig naturligt för att understryka karaktären av domstolsprövning.

7 Resursfrågan

Regeringsrättens ledamöter: I promemorian görs några reflektioner i vad mån det nya prövningsinstitutet kan föranleda ett behov av ökade resurser för regeringsrättens del. Med anledning av vad som där sägs vill vi framföra följande.

Någon systematisk genomgång för att utröna vilka ärendetyper som berörs, med utgångspunkt i 8 kap. 2 och 3 §§ RF, har inte gjorts i promemorian, och än mindre några antalsuppskattningar. Vi har tidigare uttryckt farhågor för att exempelvis icke överklagbara myndighetsbeslut om avslag på dispensansökningar o. d. på skatteområdet faller in under de föreslagna reglerna. Över huvud taget finns det anledning att uppmärksamma alla typer av ärenden där förbud mot fullföljd till förvaltningsdomstol har

införts och det är fråga om rättigheter och skyldigheter enligt RF 8:2 eller 8:3, eftersom fullföljdsförbudet i sig kan få till konsekvens att de nya reglerna blir tillämpliga. Ärendegrupper som faller under de föreslagna reglerna kan tänkas finnas inom bank- och försäkringslagstiftningen, lagstiftningen om socialavgifter, vapenlagstiftningen m.m. En systematisk genomgång och antalsuppskattning är således oundgängligen nödvändig innan man kan bedöma resursbehovet. Utlänningsärendena har undantagits i promemorian och det är möjligt att andra mer eller mindre vittgående undantag kan behövas för att göra ärendevolymen hanterlig, i vart fall till dess närmare erfarenheter av det nya institutet har vunnits. Blir det så att enbart avslag på en ansökan om ett tillstånd kan utlösa talerätt, kan man befara att ärendetillströmningen blir betydande.

Det är av betydelse för belastningen på regeringsrättens resurser att reglerna blir klart utformade och noggrant kommenterade, så att missuppfattningar om deras räckvidd undviks. Kunskapen om det nya prövningsinstitutet torde komma att snabbt spridas i vida kretsar. Eftersom några särskilda krav inte skall ställas på innehållet i en ansökan om prövning, kan det antas att bl.a. många som vägrats tillstånd av olika slag eller fått sådana indragna kommer att utnyttja den nya möjligheten att skriva till regeringsrätten. Också klagoskrifter till olika myndigheter kan komma att uppfattas som ansökningar enligt den föreslagna lagen och vidarebefordras till regeringsrätten. Skrivelser av nu angivet slag medför erfarenhetsmässigt avsevärda arbetsinsatser eftersom det ofta inte omedelbart står klart vilka önskemål den klagande har. Även om regeringsrättens prövning skall kunna ske på avdelning med tre ledamöter i fall av enkel beskaffenhet, är det således att befara att regeringsrättens resurser kommer att visa sig otillräckliga. Vad ett omfattande krav på muntlig förhandling skulle innebära i detta hänseende har antytts i det föregående.

Ett behov av ökade resurser bör enligt promemorian i första hand mötas med regler som ger möjlighet till en rationalisering av regeringsrättens arbetsformer, en fråga som enligt promemorian har visst samband med förslagen i rättegångsutredningens betänkande (SOU 1986:1) Översyn av rättegångsbalken 2. Vad man närmast synes åsyfta är förslaget om vidgade möjligheter till endomarprövning av dispensärenden och vissa ärenden om resning. Vi vill i anledning härav erinra om att vi i vårt nyligen avgivna remissvar över betänkandet tagit bestämt avstånd från det förslaget liksom vi tidigare avvisat förslag i samma riktning. Hur stor belastningen på regeringsrättens resurser kan bli till följd av det nya prövningsinstitutet kan, som tidigare framgått, inte med säkerhet bedömas på grundval av föreliggande material, men det kan befaras att regeringsrättens nuvarande organisation inte kommer att räcka till.

Domstolsverket: Det är svårt att avgöra vilka anspråk på nya resurser till regeringsrätten som de nya reglerna kan komma att leda till. Riskerna är betydande för att ett stort antal nya – ofta helt utsiktslösa – mål kommer att ges in till regeringsrätten. Eftersom arbetsläget i regeringsrätten är mycket ansträngt, är det inte rimligt att räkna med att de nya målen skall kunna handläggas utan att regeringsrätten kompenseras för merarbete.

Kommerskollegium: Det bör uppmärksammas att antalet fall som kom-

mer att anhängiggöras hos regeringsrätten – särskilt inledningsvis innan en fast praxis utvecklats – kommer att vara beroende av hur de enskilda uppfattar tillämpningsområdet. De kan med utgångspunkt från formuleringarna i RF 8:2 och 3 t. ex. komma att hos regeringsrätten anhängiggöra beslut som de över huvud taget uppfattar som intrång i deras ekonomiska förhållanden. Någon rimlig metod att förhindra "okynnestalan" torde inte finnas. Kollegiet håller det inte för osannolikt att man i promemorian kan ha underskattat arbetsbelastningen hos regeringsrätten.

Fullmäktige i riksbanken: Fullmäktige vill ytterligare framhålla att promemorians förmodan att reformen ej skulle i högre grad påverka regeringsrättens arbetsbörda kan förefalla tveksam. Enbart från det mycket begränsade område där riksbanken fattar administrativa beslut som berör enskilds rätt kan sålunda överklaganden förväntas enligt flera olika författningar. Tillämpningen av valutaförordningen (1959:264) kommer att ge en del överklaganden. Ett fåtal mål kan uppkomma vid tillämpning av lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel. Även vid tillämpningen av sedelinlösenbestämmelserna i 2 § 2 mom. lagen (RBFS 1975:6) med reglemente för riksbanken (bankoreglementet) kan överklaganden av rättsfrågor tänkas förekomma. När sålunda en kanske inte helt obetydlig måltillströmning kan förväntas från rättsområden som över huvud taget ej observerats i promemorian, ligger det nära till hands att anta att även andra författningar som kan alstra överklaganden till regeringsrätten blivit förbisedda. Den uttalade förmodan "att antalet ytterligare mål för regeringsrättens del inte blir alltför stort" måste därför tas med stor försiktighet.

SACO/SR åberopar följande uttalande av sitt medlemsförbund JUSEK: På en punkt vill JUSEK bestämt hävda att slutsatsen i promemorian är felaktig, nämligen förmodandet att antalet ytterligare mål för regeringsrättens del inte blir alltför stort. Det kan tvärt emot hävdas – mot bakgrund av tillströmningen av ärenden från Sverige till kommissionen i Strasbourg – att antalet mål kommer att bli mycket stort. Även om en betydande andel av dem kan komma att avgöras på ett förberedande stadium, innebär det likväl en ökad arbetsbelastning. Med reservation för vad framtida rationaliseringar på andra områden kan komma att medföra för regeringsrättens del, vill JUSEK understryka att ett genomförande av förslaget erfordrar ett resurstillskott för beredning av de nya måltyperna.

Svenska arbetsgivareföreningen: Dagligen fattas tusentals beslut inom förvaltningssektorn, varav en betydande mängd berör företagen. Hur många av dessa beslut som avser vad som i artikel 6 kallas civila rättigheter är svårt att säga. I bilaga 3 till promemorian har intagits en lista på 33 lagar inom vilkas ram det kan förekomma sådana förvaltningsärenden som skulle omfattas av det nya institutet. Denna lista kan – vilket ju också anges i promemorian – endast ses som en exempelsamling. Ett lagkomplex som inte ens nämns är t. ex. den nya plan- och bygglagen. Nära nog varje ärende enligt denna lag torde på ett eller annat sätt gälla det materiella innehållet i äganderätten till fast egendom. Enbart mängden av ärenden från byggsektorn torde helt kullkasta promemorians beräkning av i vilken omfattning regeringsrätten kommer att få mottaga ansökningar enligt den nya ordningen.

Det framstår sålunda som orealistiskt att regeringsrätten, vid sidan av sina nuvarande uppgifter, skulle kunna bli den för hela riket gemensamma instans som prövar förvaltningsbesluts rättsenlighet. Visserligen skulle vägen till regeringsrätten stå öppen först sedan alla ordinära rättsmedel uttömts. Många torde dock vara beredda att underkasta sig denna vandring genom instanserna i vetskap om möjligheten att till sist få saken prövad i regeringsrätten.

Lantbrukarnas riksförbund: Promemorieförfattarnas bedömning av antalet besvär synes inte vara tillfredsställande underbyggd. Det är inte osannolikt att mängden besvär blir sådan att det blir fråga om massären- den.

Medborgarrättsrörelsen: I promemorian sägs att det icke kommer att finnas några större behov av nya resurser för regeringsrätten. Bakom denna värdering ligger att man tror att det bara kan bli fråga om något enstaka mål per år. Denna beräkning är inte hållbar. Förvaltningssektorn har i Sverige en enorm omfattning. Det träffas dagligen tusentals avgöran- den inom förvaltningssektorn. Visserligen står vägen till regeringsrätten enligt förslaget öppen först sedan alla ordinära rättsmedel uttömts, dvs. man skall ha gått till slutinstansen på förvaltningssidan. Men många kom- mer att underkasta sig denna vandring, när man vet att i slutändan finns äntligen möjlighet till domstolsprövning och det i regeringsrätten. Ett betydande antal processer kan väntas bli förda upp till regeringsrätten. Denna domstols ställning kan snabbt komma att ändras på ett sätt som nu ej kan förutses.

Arbetsbördan för regeringsrätten skulle komma att öka även av hand- läggningsskäl i betydande utsträckning. Det torde föreligga enighet inom doktrinen att artikel 6 i konventionen påfordrar att det kan hållas muntlig förhandling i målet för att kraven i artikel 6 skall anses uppfyllda. Prome- morieförfattarens ståndpunkt torde inte vara hållbar. En realistisk bedöm- ning ger vid handen att, om det föreslagna institutet införes, detta också kommer att användas av alla dem som vill klaga hos kommissionen över det aktuella förvaltningsbeslutet. Dessa kommer då – om inte annat så av taktiska skäl inför anförande av klagomål hos kommissionen – att begära muntlig förhandling i regeringsrätten. Institutets införande torde framkalla ett betydande behov av resursförstärkning hos regeringsrätten.

Flera andra remissinstanser framhåller att den föreslagna prövningsmög- ligheten omfattar fler ärendegrupper än vad som framgår av exempelsam- lingen i promemorian. Se avsnitt 2 i remissammanställningen.

8 Rättsmedlets namn

Regeringsrättens ledamöter: Det vore värdefullt om det nya prövningsin- stitutet kunde ges en särskild benämning, exempelvis "särskild laglig- hetsprövning". Detta skulle nämligen så långt det är möjligt underlätta identifikationen av de ärenden där sådan prövning påkallas.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm: "Någon sär- skild benämning på det nya institutet föreslås inte. Det kan inte anses

lämpligt att låta detta omfattas av begreppet resning som ju av hävd har en snävare betydelse." Detta är allt som sägs i promemorian i denna fråga. Fakultetsnämnden finner det ytterst opraktiskt att tillhandahålla ett namnlöst rättsmedel. Det måste vara en fördel för både den enskilde (sökanden?, klaganden?), de organ vilkas beslut skall kunna angripas med rättsmedlet och regeringsrätten att kunna verbalisera vad det gäller. Allvarigare är dock att oförmågan att finna en benämning illustrerar hur diffust institutet är i konturerna. Antydningen om att "begreppet resning" – som enligt fakultetsnämndens uppfattning inte alls har "en snävare betydelse" – kunde vara ett alternativ, pekar emellertid, fullt korrekt, på att det här realiter rör sig om ett extraordinärt rättsmedel.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet i Uppsala: Promemorian ger inte institutet ett särskilt namn men man bör kanske överväga att ändå ge det en specifik benämning bl. a. eftersom det inte skall anses vara ett extraordinärt rättsmedel.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet i Lund: Det är mycket opraktiskt, att det nya medlet saknar namn. För att kunna skilja det från förvaltningsbesvär, kommunalbesvär och resning kommer det förr eller senare att ges en beteckning i praktiken. I fakultetsstyrelsens yttrande kommer medlet att kallas rättsbesvär, en term som redan kommit till användning i den rättspolitiska debatten.

Fullmäktige i *riksbanken* använder i sitt remissyttrande ordet "rättsprövning" för att beteckna den nya möjligheten till domstolsprövning.

9 Reglernas placering

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm: Det föreslagna institutet, som skulle innefatta en principiell nyhet i svensk rätt, avses skola regleras tillsammans med de till övervägande del organisatoriska bestämmelserna i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. I anslutning till lagens 2 §, som endast innehåller kortfattade noteringar om regeringsrättens huvudsakliga uppgifter, vilka preciseras i annan lagstiftning, skulle det nya institutet i en ny 2 a-paragraf få sin fullständiga reglering. Om syftet är att göra så få ingrepp som möjligt i gällande lagstiftning är lösningen otvivelaktigt elegant, men ur saklig och systematisk synpunkt kan den starkt ifrågasättas. Om det verkligen vore fråga om att tillföra den svenska rättsordningen en ny, betydelsefull rättsäkerhetsgaranti – ett centralt instrument till vilket man kan hänvisa inför internationella fora – borde något slag av grundlagsförankring ha övervägts: någon tanke på att ens omnämna institutet i regeringsformen – jfr RF 11:1 och 11:11 angående existerande ordinära och extraordinära rättsmedel – framskymtar inte i promemorian. De föreslagna detaljreglerna om sakprövningsföretsättningar m. m. är av sådan art, att de närmast hör hemma i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, där det ordinära förvaltningsbesvärsinstitutet regleras, men detta alternativ beröres inte heller. Ur en annan aspekt kan man hävda, att det gör ett något egendomligt intryck, att det nya, de facto extraordinära rättsmedlet över huvud taget detaljregleras,

medan de egentliga extraordinära rättsmedlen, resning och restitutio fatalium, endast beröres fragmentariskt i RF. Fakultetsnämnden nöjer sig med att sålunda påpeka avsaknaden av redovisade överväganden beträffande valet av lagstiftningsteknik.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet i Lund: Om reformen genomförs, bör detta ske genom en särskild lag eller möjligen genom ändringar i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Det är inte lämpligt att stoppa undan ett nytt rättsmedel i en "a-paragraf" i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, vilken lag till övervägande del innehåller organisatoriska bestämmelser.

Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen: En föreskrift om möjlighet till domstolsprövning hör ej. som föreslås i promemorian, hemma i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Den bör i stället tas in i en särskild lag om prövning av beslut i förvaltningsärenden.

10 Omprövning av expropriationstillstånd

Regeringsrättens ledamöter: Vi tillstyrker förslaget till omprövning av expropriationstillstånd liksom de övriga ändringar som föreslås i expropriationslagen och vattenlagen.

JK har ingenting att invända mot de föreslagna ändringarna i expropriationslagen och vattenlagen.

Hovrätten tillstyrker lagförslagen utom på en punkt. Det gäller anmälan enligt 3 kap. 10 § andra stycket expropriationslagen. På den punkten har hovrätten följande synpunkter och förslag.

Tillstånd till expropriation och upphävande av sådant tillstånd kan anses utgöra frågor i vilka ändamålsenlighet och politiska överväganden spelar in i sådan grad att domstol inte lämpligen bör handha dem. Av dessa principiella skäl bör det därför inte heller ankomma på domstol att bedöma om sannolika skäl föreligger för att expropriationstillstånd skall upphävas.

Det kan vara lämpligt att anmälan sker via domstolen för viss formell kontroll och för att domstolen skall kunna bedöma om målet bör vilande-förklaras i avbidan på regeringsbeslut. Hovrätten förordar därför att i 10 § andra stycket andra meningen "visat sannolika skäl för" byts ut mot "begärt". Farhågorna för missbruk av omprövningsinstitutet synes överdrivna. Med den av hovrätten förordade lösningen kommer dock möjligen fler anmälningar att belasta regeringen (och regeringsrätten). De tillkommande anmälningarna torde dock inte vara särskilt svårbedömbara.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm: Vad slutligen gäller frågan om expropriationstillstånd medför den föreslagna regleringen en ytterst komplicerad ordning. Sedan regeringen meddelat expropriationstillstånd, kan fastighetsägaren utnyttja det ovan behandlade nya rättsmedlet i syfte att få till stånd en prövning av frågan i regeringsrätten. Om tillstånd har lämnats, kan fastighetsägaren vidare i mål inför fastighetsdomstol om löseskillningens bestämmande begära, att domstolen skall lämna medgivande till att regeringen prövar, om tillståndet skall upphävas på grund av att sådana ändrade förhållanden inträtt, att förutsättningar för

tillstånd inte längre föreligger. Lämnar fastighetsdomstolen inte sådant medgivande, kan detta beslut inte överklagas särskilt utan först i samband med domen. Hovrätt och högsta domstolen kan sålunda lämna medgivande till att regeringen omprövar tillståndsfrågan först i samband med att de komplicerade löseskillingsfrågorna avgöres genom dom. Detta innebär, att frågan om omprövning av tillståndet kan dra ut på tiden. Om domstol lämnar tillstånd till omprövning och regeringen vidhåller sitt beslut om expropriationstillstånd, kan fastighetsägaren åter utnyttja det nu föreslagna rättsmedlet och få regeringens nya beslut prövat av regeringsrätten. Den beskrivna ordningen medför risk för att expropriationsförfarandet blir långdraget, något som bör undvikas. Vidare kan själva frågan om expropriationstillstånd bli föremål för prövning inför tre typer av instanser: 1) regeringen (två tillfällen), som bl. a. har att göra vissa politiska bedömningar, 2) regeringsrätten (två tillfällen), som skall göra en laglighetsprövning som delvis kan komma att beröra lämplighetsfrågor, samt 3) fastighetsdomstol, hovrätt och högsta domstolen, som traditionellt endast prövar frågor av ren rättskipningsnatur. Den föreslagna ordningen synes avvika från grundläggande principer för kompetensfördelningen. Fakultetsnämnden anser sig inte kunna tillstyrka förslaget i föreliggande utformning.

Förslaget rörande omprövning av regeringens expropriationstillstånd har givits en snäv utformning. Någon obetingad rätt till omprövning vid förändrade förhållanden föreligger inte. Vidare uttalas att det ligger i sakens natur, att sådana omständigheter som kan utgöra sannolika skäl för att regeringen skall upphäva expropriationstillståndet bör vara påtagliga och alltså inte fordra en omfattande utredning. Av ett i promemorian anført exempel framgår dock att det kan vara svårt för fastighetsägaren att inom ramen för en starkt begränsad utredning göra sannolikt, att expropriationstillstånd inte bör lämnas (intresseavvagningsfallet). Fakultetsnämnden anser det betänkligt om den fria bevisföringens princip, som gäller inför allmän domstol, skulle komma att inskränkas till följd av ett vagt motivuttalande. Det vore djupt olyckligt, om möjligheterna att vid fastighetsdomstol utverka ett omprövningsmedgivande väsentligen skulle komma att beskåras genom att domstolen avvisade bevisning med stöd av motivuttalandet. I regel kan utredningen begränsas av bevisemat. Föremålet för bevisning är inte samtliga tillståndsfrågor utan främst de förändrade förhållanden som inträtt. I allmänhet finnes tillräcklig möjlighet att begränsa utredningen och att t. ex. avvisa utredning, som inte rör temat. Det bör inte finnas någon rätt för domstol att avvisa bevisning enbart med åberopande av att bevisningen inte rör "påtagliga" förhållanden.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid universitetet i Lund tillstyrker att regeringen skall ha rätt att ompröva ett expropriationstillstånd på grund av ändrade förhållanden men noterar att rätten att begära omprövning skall förbehållas domstol. Denna kommer således att få ta ställning till spørsmålet, om förhållandena verkligen förändrats så mycket, att expropriationstillståndet bör sättas i fråga. Det är i grunden samma spørsmål som regeringen har att avgöra, om tillståndsärendet skulle hänskjutas dit. I promemorian har man i andra sammanhang velat undvika, att domstol prövar ärenden, vilkas prövning innefattar ett framträdande moment av "politisk" bedömning.

Svenska kommunförbundet (förbundsstyrelsens majoritet): I normalfallet måste man utgå från att en expropriationssökande återkallar sin talan i fall då expropriationsändamålet förfallit eller förutsättningarna för tillståndet ändrats. Man kan därför ifrågasätta behovet av den föreslagna lagstiftningen om omprövning från regeringens sida efter anmälan av domstol. Också regeringens beslut i ett sådant fall kan ju bli föremål för laglighetsprövning. En fastighetsägare synes när som helst och hur många gånger som helst under pågående expropriationsrättegång kunna hos domstolen väcka frågan om omprövning. Man riskerar att få en "rättegång" om tillståndsfrågan inom ramen för expropriationsrättegången. Det föreslagna systemet inrymmer därför åtskilliga praktiska komplikationer och bör därför ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förbundsstyrelsens m-ledamöter reserverar sig mot majoritetens yttrande. Reservanterna tillstyrker promemorieförslaget med en allmänt hållen hänvisning till att den enskildes rätt gentemot stat och kommun behöver stärkas.

Sveriges industriförbund: Förslagen ligger klart i linje med europadomstolens krav. Att fastighetsdomstolen ej självständigt får avgöra, om expropriationsgrunderna ej längre föreligger utan föreslås underställa detta förnyad regeringsprövning kan dock vara tveksamt. Förslaget leder också till en omständig prövningsordning, som knappast är motiverad.

Inträffar nya omständigheter, finns knappast anledning att längre betrakta ett tidigare beslut som rättskraftigt bindande – jfr principerna om *factum superveniens* i den allmänna rättskraftsläran. Det skulle således stämma väl också med svensk rättstradition att låta det prövande organet dvs. i detta fall fastighetsdomstol avgöra sådana frågor om nya omständigheter tillkommit utan särskild förnyad regeringshantering.

Ny regeringsprövning kan för övrigt alltid uppnås av en expropriationssökande, som har särskilda skäl att begära nytt expropriationstillstånd. Även denna frihet att inleda ett nytt ansökningsförfarande talar för att underställning till regeringen är en onödig omgång.

Lantbrukarnas riksförbund: Promemorians förslag till ändringar i expropriationslagen och vattenlagen tillstyrkes i sak.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till

Lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller överprövning i regeringsrätten av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden och som en domstol annars kan pröva endast efter ansökan om resning (*rättsprövning*).

Lagen gäller endast sådana beslut som innebär myndighetsutövning mot någon enskild, rör tillämpningen av en föreskrift om något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen, och inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning.

2 § Lagen gäller inte beslut av en sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Lagen gäller inte heller

1. beslut av en arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd,
2. beslut om svenskt medborgarskap,
3. beslut om utlännings vistelse i riket,
4. beslut om värnpliktigas eller reservpersonals inkallelse eller tjänstgöring inom försvarsmakten,
5. beslut enligt lagen (1966:413) om vapenfri tjänst,
6. beslut som rör skatter eller avgifter,
7. beslut enligt lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel eller beslut i frågor om allmän likviditetsindragning eller allmän prisreglering,
8. beslut enligt lagen (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m. m.,
9. andra beslut enligt lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m. m. än sådana som avser återkallelse av tillstånd,
10. beslut om tillstånd till sådan verksamhet som avses i 1 § 3–5 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Ansökan

3 § Rättsprövning kan ske bara på ansökan av en enskild part. Ansökan skall ha kommit in till regeringsrätten inom tre månader från dagen för beslutet.

Verkställighet av beslut, inhibition

4 § Ett beslut skall gälla trots att rättsprövning kan ske. Regeringsrätten får dock bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla.

5 § Om regeringsrätten finner att beslutet strider mot någon rättsregel, skall regeringsrätten upphäva beslutet och, om det behövs, återförvisa ärendet till den myndighet som meddelat beslutet. I annat fall skall beslutet stå fast.

Regeringsrättens sammansättning

6 § Vid rättsprövning är en avdelning av regeringsrätten domför med tre regeringsråd om prövningen är av enkelt slag. I övrigt gäller om regeringsrättens sammansättning lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988. Den tillämpas på beslut som meddelas under tiden från ikraftträdandet till utgången av år 1991.

2 Förslag till

Lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967)

Härigenom föreskrivs att 30 § värnpliktslagen (1941:967)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §²

Värnpliktsnämnden består av ordförande och högst fyra andra ledamöter. För ledamot skall finnas ersättare. Vid hinder för ordföranden tjänstgör ersättare för honom som ordförande.

Värnpliktsnämnden består av ordförande och högst fyra andra ledamöter. För ledamöterna skall det finnas ersättare. Ordföranden och ersättare för honom skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Regeringen utser ledamöter och ersättare för viss tid.

Värnpliktsnämnden är beslutför när ordföranden eller ersättare för honom samt minst en annan ledamot äro närvarande. När ärende av större vikt handlägges, böra om möjligt samtliga ledamöter närvara.

Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning, tillämpas föreskrifterna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål.

Rättegångsbalkens bestämmelser om jäv mot domare gäller i tillämpliga delar ledamöter av värnpliktsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

¹ Lagen omtryckt 1969:378.

² Senaste lydelse 1986:1145.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m. m.

Prop. 1987/88:69
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m. m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §¹

Stängselnämnden består av ordförande och två andra ledamöter. För ledamöterna *skola* finnas ersättare. Ordföranden och ersättaren för denne *skola vara lagfarna och erfarna i domarvärv*. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för viss tid.

Stängselnämnden består av ordförande och två andra ledamöter. För ledamöterna *skall det* finnas ersättare. Ordföranden och ersättaren för denne *skall vara eller ha varit ordinarie domare*. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för viss tid.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

¹ Senaste lydelse 1975:1010.

4 Förslag till

Lag om ändring i resegarantilagen (1972:204)

Härigenom föreskrivs att 10 § resegarantilagen (1972:204) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Nämnden består av ordförande och fyra andra ledamöter, av vilka två utses bland personer, som kan anses företräda konsumentintressen, och två bland personer, som kan anses företräda företagareintressen. För varje ledamot *finnes erforderligt* antal ersättare. Ordföranden och ersättare för honom skall vara *lagkunniga och erfarna i domarvärv*.

Nämnden består av ordförande och fyra andra ledamöter, av vilka två utses bland personer, som kan anses företräda konsumentintressen, och två bland personer, som kan anses företräda företagareintressen. För varje ledamot *skall det finnas ett tillräckligt* antal ersättare. Ordföranden och ersättare för honom skall vara *eller ha varit ordinarie domare*.

Ordföranden, andra ledamöter och ersättare förordnas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

¹ Senaste lydelse 1985:859.

Lag om ändring i oljekrislagen (1975:197)

Härigenom föreskrivs att 8 § oljekrislagen (1975:197)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 §

Ersättning *bestämmer* av en nämnd, oljekrisnämnden, som består av ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden och ytterligare en ledamot skall vara *lagkunniga och erfarna i domarvärv*.

Ersättning *bestäms* av en nämnd, oljekrisnämnden, som består av ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden och ytterligare en ledamot skall vara *eller ha varit ordinarie domare*.

För varje ledamot finns en eller flera ersättare. Bestämmelserna i övrigt om ledamot gäller även ersättare.

Mot nämndens beslut enligt denna lag får talan ej föras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

¹ Lagen omtryckt 1978:269.

6 Förslag till

Lag om ändring i förfogandelagen (1978:262)

Härigenom föreskrivs att 20 § förfogandelagen (1978:262) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

20 §

Ledamöterna i riksvärderingsnämnden utses för viss tid av regeringen.

Ledamot skall vara *svensk* medborgare. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd får ej utöva befattning som ledamot. Ordföranden och ytterligare en ledamot skall vara *lagfarna och erfarna i domarvärv*.

Ledamöterna skall vara *svenska* medborgare. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd får inte utöva befattning som ledamot. Ordföranden och ytterligare en ledamot skall vara *eller ha varit ordinarie domare*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

Härigenom föreskrivs i fråga om expropriationslagen (1972:719) dels att 3 kap. 6 § och 5 kap. 16 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 3 kap. 10 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 kap.

6 §¹

I expropriationstillstånd skall bestämmas viss tid inom vilken saken skall fullföljas genom ansökan om stämning till domstol. Föreligger särskilda skäl, kan tiden förlängas. Ansökan om förlängning skall göras före utgången av den löpande tidsfristen. Om fastighetsägaren visar att hans olägenhet av att expropriationsfrågan hålles öppen har ökat avsevärt, kan på hans begäran den bestämda tidsfristen förkortas. Beslut om kortare tidsfrist får ej meddelas förrän ett år förflutit efter det att expropriationstillstånd meddelades.

Bestämmelserna i 1 § äger motsvarande tillämpning beträffande prövning av fråga om förlängning eller förkortning av tid inom vilken saken skall fullföljas.

Om den som erhållit expropriationstillstånd ej har väckt talan inom den bestämda tiden, är tillståndet förfallet, såvida han icke inom samma tid har ansökt om förlängning av tidsfristen och ansökningen bifalles.

Har expropriationstillståndet förfallit enligt tredje stycket eller enligt 5 kap. 15 § andra stycket eller 18 § tredje stycket och begäres därefter nytt expropriationstillstånd till egendomen av samma sökande och på samma expropriationsgrund som tidigare, kan sådant tillstånd beviljas endast om särskilda skäl föreligger.

Ett expropriationstillstånd förfaller, om saken inte har fullföljts genom ansökan om stämning till domstol inom ett år från det att tillståndet beviljades.

Har expropriationstillståndet förfallit enligt första stycket eller enligt 5 kap. 15 § andra stycket eller 18 § tredje stycket eller har expropriationstillståndet upphävts enligt 10 § och begärs därefter nytt expropriationstillstånd till egendomen av samma sökande och på samma expropriationsgrund som tidigare, kan sådant tillstånd beviljas endast om särskilda skäl föreligger.

¹ Senaste lydelse 1979:896.

Regeringen skall upphäva ett expropriationstillstånd helt eller delvis, om förhållandena sedan tillståndet meddelades har ändrats så att förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger.

Frågor om upphävande av expropriationstillstånd prövas på anmälan av den domstol som handlägger expropriationsmålet. Sådan anmälan får göras endast om fastighetsägaren har visat sannolika skäl för att tillståndet skall upphävas.

5 kap.

16 §²

Har skada uppstått för sakägare på grund av expropriationsanspråk som återkallats och avskrivs målet i den delen, skall den exproprierande ersätta skadan.

Första stycket *äger motsvarande tillämpning* när domstolen *skiljer målet från sig* med anledning av att tillstånd till expropriation vägrats eller tillstånd förfallit enligt 18 § tredje stycket.

Första stycket *tillämpas också* när domstolen *avslutar målet* med anledning av att tillstånd till expropriation vägrats *eller upphävts* eller tillstånd förfallit enligt 18 § tredje stycket.

Innan avskrivning sker på grund av återkallelse av den exproprierande skall han, om han har fått tillstånd till expropriationen, hos länsstyrelsen ställa säkerhet för ersättning som avses i första stycket, såvida icke samtliga sakägare förklarat sig avstå från att yrka sådan ersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

Den äldre lydelsen av 3 kap. 6 § gäller fortfarande i fråga om expropriationstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet. Tidsfristen inom vilken expropriationssaken skall fullföljas vid domstol får dock förlängas endast om ansökan om förlängning har gjorts före ikraftträdandet. Förlängning får medges med högst ett år.

² Senaste lydelse 1979:896.

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § vattenlagen (1983:291) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

Om det för att kraftförsörjningen skall utvecklas planmässigt är nödvändigt att ett sådant strömfall tas i anspråk som tillkommer annan än staten och som inte är utnyttjat på ett från allmän synpunkt ändamålsenligt sätt, får regeringen på ansökan av någon som vill tillgodogöra sig vattenkraften förordna att strömfallet eller särskild rätt till detta får tas i anspråk.

Den som har fått tillstånd enligt första stycket skall inom *tid som regeringen bestämmer och vid äventyr att tillståndet förfaller hos vattendomstolen ansöka om bestämmande av ersättning* för vad som tas i anspråk enligt första stycket.

Den som har fått tillstånd enligt första stycket skall inom *ett år från det att tillståndet beviljades ansöka om bestämmande av ersättning hos vattendomstolen* för vad som tas i anspråk enligt första stycket. *Om ansökan inte görs inom den tiden, upphör tillståndet att gälla.*

Rätt att på grund av förordnande enligt första stycket ta strömfall i anspråk får inte utan regeringens medgivande övergå från innehavaren till någon annan.

Regeringen får besluta de villkor för rättighetens utnyttjande som behövs från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988. Den äldre lydelsen av 2 kap. 8 § gäller fortfarande i fråga om tillstånd som meddelats före ikraftträdandet.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1987–11–12

Närvarande: f. d. regeringsrådet Nordlund, justitierådet Freyschuss, regeringsrådet Bouvin.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 8 oktober 1987 har regeringen på hemställan av statsrådet Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut,
2. lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967),
3. lag om ändring i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m. m.,
4. lag om ändring i resegarantilagen (1972:204),
5. lag om ändring i oljekrislagen (1975:197),
6. lag om ändring i förfogandelagen (1978:262),
7. lag om ändring i expropriationslagen (1972:719),
8. lag om ändring i vattenlagen (1983:291).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av departementsrådet Bo Malmqvist.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Allmänna synpunkter

Lagförslaget har kommit till huvudsakligen i syfte att säkerställa att svensk rätt motsvarar kravet i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna på tillgång till domstolsprövning. Enligt detta krav skall envar, när det gäller att pröva bl. a. hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Den praxis som nu finns i fråga om den europeiska domstolens tolkning av konventionskravet visar, att detta ansetts omfatta inte bara civilrättsliga tvister utan också tvister om tillämpningen av offentligrättsliga regler avseende rätt att förvärva fast egendom, intrång i äganderätten till sådan egendom samt rätten att utöva yrke och idka näring. I ett par fall har europadomstolen också uttalat att regeringsrättens prövning av en ansökan om resning inte kunde anses tillgodose kravet på domstolsprövning. Europadomstolens skäl för detta ställningstagande är, att resning är ett extraordinärt rättsmedel som tillämpas sparsamt och att regeringsrättens prövning av en resningsansökan inte omfattar alla sidor av saken.

Av samma skäl skulle enligt några remissinstanser inte heller förslaget i departementspromemorian motsvara konventionens krav på domstolsprövning.

Enligt lagrådets uppfattning måste man utgå från att den prövning som sker i besvärsmål hos förvaltningsdomstolarna tillgodoser konventionens krav på domstolsprövning. Den bästa lösningen när det gäller att anpassa svensk rätt till konventionens krav är också att ersätta administrativ myndighet med förvaltningsdomstol som besvärshinstans.

Det är emellertid tydligt, att denna lösning inte står till buds i fråga om alla förvaltningsbeslut. I en del fall har prövningen så starka inslag av lämplighetsbedömning, intresseavvägning eller politiska ställningstaganden att prövningen bör förbehållas regeringen som ett led i utövningen av den styrande makten, eller en förvaltningsmyndighet med en speciell kompetens. I den mån denna prövning skulle avse någons civila rättigheter och skyldigheter, måste en anpassning till konventionen leda till att regeringens eller förvaltningsmyndighetens beslut kan överprövas av domstol i detta avseende. Domstolsprövningen får därvid begränsas så att den endast gäller beslutets laglighet. Det är dock att märka att laglighetsprövningen i vissa fall måste inbegripa en bedömning av om föreskriven intresseavvägning gjorts (jfr 2 kap. 12 § expropriationslagen) eller om någon enligt tillämpliga bestämmelser skall anses lämplig (jfr 2 kap. 3 § yrkestrafiklagen).

Enligt den nu föreslagna lagen om rättsprövning får regeringsrätten en befogenhet att på ansökan av en enskild part överpröva vissa förvaltningsbeslut i fråga om deras rättsenlighet. Regeringsrätten skall därvid enligt den allmänna motiveringen till förslaget kunna pröva också den faktabedömning som ligger till grund för beslutet, om det förekommit något fel i förfarandet samt om beslutet fyller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet och allas likhet inför lagen. Däremot skall man vara försiktig med att utsträcka prövningen till att avse de bedömningar som myndigheten gjort inom ramen för sina befogenheter att välja mellan flera lagligen tänkbara alternativ. Det skall inte heller bli någon domstolsprövning av politiska lämplighetsfrågor i egentlig mening.

Den föreslagna domstolsprövningen är visserligen extraordinär i den meningen att den ligger utanför den ordinarie besvärsgången. Den bör enligt lagrådets mening vara begränsad såtillvida att den inte omfattar vad som obestriddligen kan hänföras till myndighetens fria skön. I båda dessa hänseenden ligger förslaget dock i linje med den domstolsprövning av förvaltningsbeslut som sker i Danmark och Norge och för övrigt även i anglosachsisk och romansk rätt.

Meningen synes vara att rättsprövningen inom sitt tillämpningsområde skall stå till den enskildes förfogande utan begränsning. Regeringsrätten torde bli skyldig att upphäva alla beslut som påverkar den enskildes rätt och som står i strid mot någon rättsregel. Vid prövningen är det inte bara fråga om lagtolkning, utan också om faktabedömning och bevisvärdering.

Lagrådet anser att förslaget med dessa utgångspunkter ger en domstolsprövning som bör kunna motsvara konventionens krav. Av lagtexten bör dock klarare framgå, att den enskilde har rätt till domstolsprövning under de förutsättningar som anges i lagen.

De allmänna bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen synes bli tillämpliga på förfarandet. Det får därför anses fylla offentlighetskravet i

samma mån som handläggningen vid prövning av mål i övrigt i regeringsrätten.

I några remissyttranden över departementspromemorian har ifrågasatts om det nya rättsmedlet är förenligt med regeringsformens bestämmelser främst vad avser stadgandet i 1 kap. 6 § regeringsformen att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Härmed torde åsyftas att en överprövning av regeringens beslut i den form som föreslås skulle kunna strida mot den konstitutionella ordningen i regeringsformen och sålunda även kräva ändring i denna. I 1 § tredje stycket regeringsformen stadgas att den offentliga makten utövas under lagarna. Här fastslås att all maktutövning är lagbunden och detta gäller inte bara domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även regering och riksdag. Det kan därför ej uppfattas som en inskränkning i den regeringen enligt regeringsformen tillkommande befogenheten att styra riket, om det införs en möjlighet att överpröva lagligheten av regeringens beslut i förvaltningsärenden i den föreslagna formen av rättsprövning. I 11 kap. 4 § regeringsformen stadgas vidare att föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter, huvud dragen av deras organisation och rättegången skall ges i lag. Bestämmelsen i 1 kap. 6 § synes sålunda inte utgöra något hinder mot lagförslaget.

Redan förut förligger för övrigt en möjlighet att överpröva regeringens beslut genom att regeringsrätten i 11 kap. 11 § regeringsformen tillerkänts rätt att bevilja resning beträffande bl. a. av regeringen avgjort ärende. Av visst intresse i detta sammanhang kan även vara hur denna grundlagsregel tillkom. Författningsutredningen ansåg att grundlagsregler om de extraordinära rättsmedlen kunde undvaras medan grundlagberedningen föreslog att i den nya regeringsformen skulle tas in en motsvarighet till bestämmelsen i dåvarande 19 § regeringsformen. Enligt beredningens förslag skulle resning i avgjort ärende eller återställande av försutten tid få beviljas i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller annars gällde. I propositionen till den nya grundlagen då 11 kap. 11 § regeringsformen fick sin nuvarande utformning framhöll departementschefen (prop. 1973:90 s. 409) att högsta domstolens och regeringsrättens befogenheter med avseende på de extraordinära rättsmedlen resning och återställande av försutten tid vara av sådan grundläggande betydelse att bestämmelser i ämnet väl försvarade sin plats i grundlag. Vidare anförde departementschefen att för bestämmelser i detta ämne talade också det förhållandet att de nämnda domstolarnas befogenheter i det aktuella hänseendet till stor del byggde uteslutande på 19 § i dåvarande regeringsformen. Det var sålunda mera ändamålsresonemang än konstitutionella skäl som motiverade tillkomsten av 11 kap. 11 § regeringsformen.

På grund av det anförda finner lagrådet att lagförslaget om rättsprövning inte kräver ändring i regeringsformen.

1 §

Som lagrådet framhållit i de allmänna synpunkterna bör mer än vad som skett i remissens lagtext framhävas, att den som i egenskap av enskild part berörs av ett beslut i ett förvaltningsärende rörande något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen skall under i övrigt angivna

förutsättningar hos regeringsrätten få prövat om beslutet strider mot någon rättsregel. En bestämmelse av detta innehåll kan lämpligen bilda ett första stycke i 1 §.

I ett andra stycke av paragrafen bör såsom skett i remissen anges vilka krav som ställs på beslutet för att det skall få underkastas rättsprövning. Det skall vara fråga om ett beslut som regeringen eller någon förvaltningsmyndighet meddelat såsom enda eller högsta instans och som kan överprövas endast av regeringsrätten efter ansökan om resning. Beslutet skall innebära myndighetsutövning mot någon enskild.

Rättsprövningen är inte begränsad till beslut som innebär avgörande av sakfrågan. Även t. ex. ett avvisningsbeslut som grundas på förvaltningslagen kan anses som en myndighetsutövning och avse exempelvis partens rätt att överklaga. Saken måste dock alltid gälla något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § RF.

Med beaktande av vad lagrådet anfört kan 1 § förslagsvis ges följande lydelse:

”På ansökan av en enskild part i ett sådant förvaltningsärende hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen skall regeringsrätten pröva, om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel.

Rättsprövning kan gälla endast sådana beslut som innebär myndighetsutövning mot den enskilde, annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning och inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning.”

Rubriken ovanför 1 § synes med den nu föreslagna lydelsen böra ändras till Rättsprövning.

Rubriken till 2 §

Paragrafen innehåller undantag från reglerna i 1 § om vilka beslut som kan bli föremål för rättsprövning. Rubriken till paragrafen bör lämpligen vara Undantag.

2 §

Första stycket

Enligt 2 kap. 9 § regeringsformen likställs med prövning av domstol i vissa fall prövning av nämnder med sådan sammansättning som anges i första stycket. Som anføres i remissprotokollet bör man från svensk sida utgå från att dessa nämnder kan betraktas som domstolar i konventionens mening.

Andra stycket

Lagförslaget innebär att från rättsprövning skall undantas beslut av arrendenämnd, hyresnämnd och övervakningsnämnd. I allmänhet kan besluten i de ärenden som handläggs vid dessa nämnder överklagas till domstol eller nämnd som anses likställd med domstol. Vissa beslut i de tre nämnderna får emellertid inte överklagas. Enligt lagrådets uppfattning synes det för-

svarligt att dessa beslut ändå undantas från rättsprövning. Skälen härtill är främst att dessa ärenden har stor frekvens och att de fordrar snabb handläggning.

Prop. 1987/88:69
Bilaga 4

Enligt lagrådsremissen skall lagen inte gälla beslut om utlänningsvistelse i Sverige. De flesta av dessa beslut är inte sådana som europa-domstolen ansett kräva tillgång till domstolsprövning enligt art. 6 i konventionen. Europakommissionen har slagit fast att mål om utvisning faller utanför tillämpningsområdet för art. 6 (Danelius, Mänskliga rättigheter 3:e uppl., s. 111). Det kan emellertid sättas i fråga om inte några bestämmelser i den svenska utlänningslagen tillförsäkrar en utlänning en rätt som är att jämföras med en civil rättighet enligt art. 6. Sålunda sägs exempelvis i 13 § i utlänningslagen att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ger utlänningen rätt att vistas i Sverige under den tid som har angetts i tillståndet och i 15 § samma lag att ett permanent uppehållstillstånd ger utlänningen rätt att resa in i och vistas utan tidsbegränsning. Grundprincipen i den svenska utlänningslagstiftningen är emellertid att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i riket och att här vinna sin utkomst. Utlänning kan inte, vare sig enligt svensk lag eller internationellt erkända rättsregler, göra anspråk på att i dessa hänseenden vara likställd med svensk medborgare. Med hänsyn till denna princip torde kunna accepteras att hela lagstiftningen om utlänningsvistelse i riket undantas från rättsprövning.

Beslut enligt andra stycket punkterna 2, 4 och 5 faller inte in under den typ av civila rättigheter som avses i art. 6 sådan den utformats i europa-domstolens praxis. Beslut enligt punkterna 6–10 inrymmer typiskt sett politiska ställningstaganden och bör undantas från lagens tillämpningsområde. Lagrådet har ingen erinran mot förslaget i nu nämnda delar.

3 §

Med en anpassning till den av lagrådet föreslagna lydelsen av 1 § bör i 3 § endast anges att ansökan om rättsprövning ges in till regeringsrätten och att den skall ha kommit in dit inom tre månader från beslutet.

Rubriken till 5 §

Enligt lagrådets förslag skall redan i 1 § anges att rättsprövningen skall avse frågan om förvaltningsbeslutet strider mot någon rättsregel. Omfattningen av prövningen är därmed i väsentlig del reglerad. Om lagrådets förslag följes bör även rubriken till 5 § ändras, förslagsvis till Regeringsrättens beslut.

6 §

Regeringsrätten bör vara domför med tre regeringsråd även vid beslut om avvisning av för sent inkommen ansökan om rättsprövning. En bestämmelse härom bör införas efter första meningen i paragrafen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Den europeiska domstolens tolkning av artikel 6

1 Fallet Ringeisen mot Österrike (dom 1971–07–16)

En affärsman köpte en fastighet av ett par makar. Enligt österrikisk lag var köpet giltigt endast om en viss myndighet lämnade sitt tillstånd; tillstånd skulle vägras om det fanns risk för att köparens avsikt var att sälja fastigheten vidare i vinstsyfte. Den österrikiska myndigheten beslutade att inte lämna tillstånd eftersom den fann att det var fråga om fastighetsspekulation.

Den europeiska domstolen ansåg att detta beslut gällde köparens "civila rättigheter" och att han därför enligt konventionen hade rätt till domstolsprövning av frågan om han skulle få förvärvstillstånd. I sin motivering hänvisade domstolen till att han hade rätt att få avtalet godkänt, om han – vilket han påstod att han gjorde – uppfyllde de förutsättningar som föreskrevs i lagen. Även om den österrikiska myndigheten tillämpade administrativa regler, så var beslutet avgörande för det civilrättsliga förhållandet mellan köparen och säljarna. Detta var enligt domstolen tillräckligt för att artikel 6 skulle vara tillämplig.

2 Fallet Sramek mot Österrike (dom 1987–10–22)

En amerikansk medborgare bosatt i Västtyskland köpte en bit jordbruksmark i Österrike för att bygga sig ett fritidshus. Den tillämpliga lagen innebar att köpets giltighet var beroende av en myndighets tillstånd. En förutsättning för tillstånd var att förvärvet inte stred mot politiska, ekonomiska, sociala eller kulturella intressen. En sådan konflikt skulle anses föreligga framför allt om det med hänsyn till det utländska ägande som redan existerade fanns risk för utländsk dominans i området. Tillstånd vägrades med motivering att det fanns en sådan risk.

Den europeiska domstolen hänvisade till Ringeisen-målet och ansåg att artikel 6 var tillämplig vid tillståndsprövningen.

3 Fallet König mot Förbundsrepubliken Tyskland (dom 1978–06–28)

En privatpraktiserande läkare fick med stöd av lag sina tillstånd att driva en klinik och utöva läkaryrket *återkallade* eftersom han ansågs vara olämplig. Europadomstolen fann att artikel 6 var tillämplig på den proceduren genom vilken återkallelsefrågan prövades. Domstolen ansåg sig inte behöva pröva huruvida rätten att *erhålla* tillstånd av detta slag föll under artikel 6.

4 Fallet Le Comte, Van Leuven och De Meyere mot Belgien (dom 1981-06-23)

Prop. 1987/88:69
Bilaga 5

Även detta fall gällde rätten att få fortsätta att utöva läkaryrket. Frågan var om ett disciplinförfarande som mynnade ut i en tillfällig avstängning av privatpraktiker rörde deras civila rättigheter. Domstolen ansåg att så var fallet.

5 Fallet Albert och Le Comte mot Belgien (dom 1983-02-10)

I fallet, som på nytt gällde disciplinåtgärder mot privatpraktiserande läkare, hänvisade europadomstolen till de tidigare avgörandena. Domstolen klargjorde att den lämnade öppet vad som gällde för offentliganställda läkare.

6 Fallet Benthem mot Nederländerna (dom 1985-10-23)

Med tillstånd av en lokal myndighet hade Benthem en tank för motorbränsle på en bensinstation. Tillståndet var förenat med åtskilliga villkor. Enligt gällande bestämmelser fick tillstånd vägras bara om anläggningen medförde vissa närmare angivna risker för omgivningen och om faran inte kunde avvärras genom att tillståndet förenades med villkor. Sedan en hälsovårdsinspektör överklagat tillståndsbeslutet hos den nederländska regeringen, återkallade regeringen tillståndet.

Europadomstolen fann att återkallelsen innefattade en prövning av Benthems civila rättigheter. Denna ståndpunkt motiverades med att beviljandet av det tillstånd som han påstod sig ha rätt till var en av förutsättningarna för att han skulle kunna utöva en del av sin affärsverksamhet. Det var nära knutet till rätten att utnyttja egendom i enlighet med lagens bestämmelser. Dessutom, heter det vidare i domen, har ett tillstånd av detta slag en äganderättslig karaktär vilket bl. a. framgår av att det kan överlåtas till tredje man.

7 Fallet Sporrang och Lönnroth mot Sverige (dom 1982-09-23)

Genom beslut av regeringen var ett par fastigheter i Stockholm underkastade expropriationstillstånd under lång tid. Regeringens beslut att bevilja och förlänga tillstånden meddelades medan 1917 års expropriationslag ännu gällde. Den lagen innehöll inga bestämmelser vare sig om längden av de tidsfrister inom vilka exproprianden skulle väcka talan för att få expropriationsersättningen fastställd eller om förlängning av tillstånden.

Den europeiska domstolen konstaterade att äganderätten utan tvivel är en civil rättighet, att fastighetsägarna hävdade att de långa tidsfristerna i deras fall var oförenliga med lagen och att regeringen förnekade riktigheten av denna tolkning. Domstolen framhöll vidare att den inte behövde uttala sig i denna meningsskiljaktighet och fortsatte: Emellertid visar förekom-

ten av och allvaret i denna meningsskiljaktighet att en fråga som kan hänföras till artikel 6 hade uppkommit. Eftersom klagandena ansåg att det stred mot lag att besluta om vidtagande eller förlängning av åtgärder som berörde deras rätt till egendomen och blev gällande under tidsrymder av den längd som det är fråga om i deras fall, var de berättigade att få frågan om den nationella lagens inställning härtill prövad av domstol.

Europadomstolen konstaterade också att regeringens beslut inte kunde överklagas och anförde: Visserligen kan ägare ta upp frågan om lagligheten av sådana beslut genom att söka resning i regeringsrätten. Emellertid måste de i praktiken kunna stödja sig på skäl som är identiska med eller liknande dem som anges i 58 kap. 1 § rättegångsbalken. Vidare är detta ett extraordinärt rättsmedel – vilket regeringen har medgivit – och kommer sällan till användning. När regeringsrätten tar ställning till om en sådan ansökan skall tas upp till prövning granskar den inte sakfrågorna i målet; på detta stadium prövar den därför inte fullt ut de åtgärder som påverkar den civila rättigheten. Endast i de fall då regeringsrätten har gett prövningstillstånd kan en sådan prövning göras av domstolen själv eller, om den återförvisar målet till en domstol eller myndighet som tidigare handlagt saken av denna senare domstol eller myndighet. Kort sagt, detta rättsmedel uppfyllde inte fordringarna enligt artikel 6.

Sammanfattningsvis uttalade europadomstolen att det aktuella fallet inte kunde tas upp av någon domstol med befogenhet att allsidigt pröva fallet och att det sålunda förelåg en kränkning av artikel 6.

8 Fallet Bodén mot Sverige (dom 1987–10–27)

Också detta fall gällde expropriationstillstånd. Fastighetsägaren ifrågasatte beslutets laglighet och klagade inför europarådsorganen över att han inte kunde få en domstolsprövning. Europadomstolen fann att artikel 6 hade kränkts. Ägaren kunde visserligen ta upp frågan om beslutets laglighet genom att söka resning. Av de skäl som angetts i Sporrang och Lönnrothdomen ansågs emellertid detta rättsmedel inte uppfylla fordringarna enligt artikel 6.

9 Fallen Deumeland mot Förbundsrepubliken Tyskland och Feldbrugge mot Nederländerna (dom 1986–05–29)

Domstolen ansåg att konventionens krav på tillgång till domstolsprövning var tillämpligt på förfaranden inom ramen för ett obligatoriskt försäkrings-system för yrkesskador (Deumeland) och ett obligatoriskt sjukförsäkrings-system (Feldbrugge). De rättigheter som det var fråga om ansågs i båda fallen vara civila rättigheter i den mening som avses i artikel 6. Meningarna i domstolen var emellertid starkt divergerande. I fallet Deumeland meddelades beslutet om att artikel 6 var tillämplig med 9 röster mot 8. Motsvarande siffror i fallet Feldbrugge var 10 mot 7.

Målet gällde rätten att driva verksamhet som revisor. Van Marle och hans medparter var sedan många år verksamma i branschen när denna genom ny lagstiftning underkastades ett tillståndsvång. De sökte tillstånd men fick avslag eftersom deras kompetens inte ansågs tillräcklig. De kompetenskrav som lagen ställde gick ut på att en sökande måste antingen ha vissa formella meriter eller ha varit verksam i yrket under viss tid i en utsträckning och på ett sätt som visade att han hade tillräcklig kompetens.

Den europeiska domstolen fann att konventionens krav på domstolsprövning inte var tillämpligt. Motiveringen var i huvudsak följande:

Domstolen konstaterar att sökandena anser att de uppfyller de av lagen uppställda kraven för registrering som auktoriserade revisorer — — — Då intagningsnämnden emellertid avslog deras ansökningar, överklagade de till besvärdsnämnden. — — —

Besvärdsnämndens uppgift är både att granska att intagningsnämndens förfaranden är korrekta och att ompröva huruvida sökandena, vad avser skicklighet, erfarenhet, yrkesverksamhetens längd samt innehav av betyg eller kvalifikationer, uppfyller de lagenliga kraven för registrering.

Den förstnämnda uppgiften kan omfatta sådana frågor som att avgöra om ett beslut var godtyckligt eller *ultra vires*, eller om det förelåg processrättsliga oegentligheter. Det ligger i sakens natur att frågor av detta slag lämpar sig för domstolsavgörande och att oenighet om dem kan betraktas som en tvist i den mening som avses i artikel 6.

I de nu aktuella målen påstod sökandena dock inte inför besvärdsnämnden att någon sådan oegentlighet förelåg.

Frågan huruvida de författningsenliga villkoren för registrering är uppfyllda kan även beröra rätts- och sakfrågor ägnade att bli föremål för domstolsbedömning, såsom tolkning av de rättsliga kraven, yrkesverksamhetens längd samt innehavet av betyg eller kvalifikationer.

Sökandenas invändningar mot intagningsnämndens beslut föll inte heller inom denna kategori. Det är visserligen sant att hr de Bruijn bland annat klagade över en gjord felbedömning av den tid under vilken han hade varit egen företagare, men han drev inte denna fråga inför konventionsorganen.

På detta enda undantag när rörde sökandenas klagomål till besvärdsnämnden huvudsakligen vad de ansåg vara en av intagningsnämnden gjord oriktig bedömning av deras kompetens. Besvärdsnämnden hörde på nytt sökandena genom att kalla dem till intervjuer, under vilka de hade tillfälle att kommentera av dem uppställda balansräkningar och att svara på frågor om bokföringsteori och bokföringsmetoder.

En bedömning av detta slag, genom vilken en utvärdering sker av kunskaper och erfarenheter för fortsatt utövande av ett yrke under en särskild titel, liknar en skol- eller universitetsexamen och ligger så långt ifrån normal rättskipning (på engelska "the exercise of the normal judicial function") att garantierna i artikel 6 inte kan anses omfatta de menings- skiljaktigheter som här kan uppkomma.

Fallet gällde återkallelse av ett trafiktillstånd enligt 3 kap. 1 § yrkestrafiklagen (1979:559). Europadomstolen fann att artikel 6 hade kränkts genom att tillståndshavaren – Pudas – inte kunde få återkallelsen domstolsprövad. Domskålen går ut på bl. a. följande. Den tillämpliga lagen ger ett visst utrymme för skönsmässig bedömning i återkallelsefrågan men det följer av allmänt erkända principer ("generally recognized legal and administrative principles") att myndigheternas fria skön inte var oinskränkt. Pudas vände sig inte bara mot hur myndigheterna hade utnyttjat sina policybefogenheter ("the wisdom of the revocation as a matter of policy"). Han ifrågasatte också om återkallelsen var laglig. Att han fick behålla det trafiktillstånd som han påstod sig ha rätt till var en av förutsättningarna för att han skulle kunna utöva sin näringsverksamhet. Beträffande den prövningsmöjlighet som resningsinstitutet innebär uttalar europadomstolen med hänvisning till Sporrang och Lönnroth-domen att detta extraordinära rättsmedel inte uppfyller kraven enligt artikel 6.

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 november 1987	9
1 Inledning	9
2 Nuvarande möjligheter att få förvaltningsbeslut domstolsprövade	11
3 Allmän motivering	15
3.1 En ny möjlighet till domstolsprövning	15
3.2 Tillämpningsområdet för den nya prövningsmöjligheten	20
3.3 Domstolsprövningens omfattning	23
3.4 Förfarandet	25
3.5 Den lagtekniska lösningen m. m.	29
3.6 Omprövning av expropriationstillstånd	31
4 Upprättade lagförslag	33
5 Specialmotivering	33
5.1 Förslaget till lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.	33
5.2 Förslagen till ändring i värnpliktslagen, lagen om stängselskyldighet för järnväg m. m., resegarantilagen, oljekrislagen och förtogandelagen	38
5.3 Förslagen till ändring i expropriationslagen och vattenlagen ..	38
6 Hemställan	41
7 Beslut	41
 Bilaga 1 Promemorian (Ds Ju 1986: 3) Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige	43
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttrandena.	168
Bilaga 3 Lagrådsremissens lagförslag	226
Bilaga 4 Lagrådets yttrande	233
Bilaga 5 Den europeiska domstolens tolkning av artikel 6	238

