

Regeringens proposition

2005/06:56

En moderniserad rättsprövning, m.m.

Prop.
2005/06:56

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 december 2005

Göran Persson

Bosse Ringholm
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i syfte att modernisera rättsprövningen. Syftet med rättsprövning är att erbjuda en möjlighet till domstolsprövning av beslut som enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) skall kunna domstolsprövas och som annars inte kan prövas annat än genom resning.

Regeringen föreslår bland annat att endast regeringsbeslut skall kunna rättsprövas. Andra beslut, som enligt Europakonventionen skall kunna domstolsprövas, får i stället överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i vanlig ordning. Vidare föreslås att tillämpningsområdet för rättsprövningen kopplas till begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen i stället för, som i dag, till vad som sägs i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

Miljöorganisationer föreslås också få rätt att ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

Förvaltningslagens överklagandebestämmelser föreslås bli uttryckligen tillämpliga på beslut i ärenden som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter, även i de fall det finns ett överklagandeförbud i en annan lag eller en förordning.

En annan ändring som föreslås gäller undantaget för ”administrativa ärenden” i förvaltningslagens bestämmelse om domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Ändringen innebär att undantaget blir lättare att förstå och tillämpa och att prövningen av ett mindre antal överklaganden flyttas från regeringen till förvaltningsdomstolarna.

Den nya rättsprövningslagen och ändringarna i förvaltningslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006. Prop. 2005/06:56

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut	5
2.2	Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).....	7
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Bakgrund	8
4.1	Europakonventionen och rättsprövningslagen.....	8
4.2	Århuskonventionen	9
5	Rättsprövning endast av regeringsbeslut	10
6	Tillämpningsområdet för rättsprövning.....	11
7	Vem som får ansöka om rättsprövning.....	12
8	Behovet av särskilda begränsningar för rättsprövning	13
9	Processen i mål om rättsprövning.....	14
10	Rättsprövning och Århuskonventionen	15
11	En ny rättsprövningslag.....	18
12	Överklagande i administrativa ärenden	18
13	Ikraftträdande	19
14	Kostnadseffekter.....	21
15	Författningskommentar	22
15.1	Förslaget till lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut	22
15.2	Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).....	24
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	26
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	28
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag.....	29
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	31
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 2005	34

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2005/06:56

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut,
2. lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

2 § En miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

3 § Regeringsrätten prövar ansökningar om rättsprövning.

4 § En ansökan om rättsprövning skall ha kommit in till Regeringsrätten senast tre månader från dagen för beslutet.

Det skall framgå av ansökan vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta.

5 § Regeringens beslut gäller även om det har gjorts en ansökan om rättsprövning. Regeringsrätten får dock bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla.

6 § I ett mål om rättsprövning enligt 1 § skall Regeringsrätten hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt.

7 § Om Regeringsrätten finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, skall beslutet upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Regeringsrätten skall, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen.

Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast.

8 § Ett mål om rättsprövning får på avdelning avgöras av tre regeringsråd vid beslut att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är av enkelt slag. I övrigt gäller de regler om Regeringsrättens sammansättning som finns i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006, då lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skall upphöra att gälla.

2. Den upphävda lagen skall dock alltjämt gälla beträffande en ansökan om rättsprövning av ett beslut som meddelats före ikraftträdandet om ansökan kunde ha prövats enligt den upphävda lagen samt beträffande ett överklagande av ett avgörande av en kammarrätt som meddelats enligt den upphävda lagen.

2.2 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen
(1986:223)

Prop. 2005/06:56

Härigenom föreskrivs att 3 och 22 a §§ förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

Bestämmelserna om överklagande i denna lag tillämpas dock alltid om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

22 a §

Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i *administrativa ärenden* och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5.

Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i *anställningsärenden* och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5.

Om överklagande har skett med stöd av första stycket krävs prövnings-tillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Av 3 § framgår att särskilda föreskrifter som har meddelats angående överklagande eller överklagandeförbud gäller i stället för bestämmelserna i första och andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006. I fråga om överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) har promemorian En moderniserad rättsprövning, m.m. (Ds 2005:9) utarbetats. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning över remissyttrandena är tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2005/3134/L6).

Regeringen tar i detta ärende upp de frågor som behandlas i promemorian.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 november 2005 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

4 Bakgrund

4.1 Europakonventionen och rättsprövningslagen

Sverige ratificerade år 1952 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen införlivades med svensk rätt den 1 januari 1995.

Under de senaste 20 åren har Sverige vid flera tillfällen fällts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) för att inte ha uppfyllt sina åtaganden enligt konventionen. Många av avgörandena har avsett bristande efterlevnad av artikel 6.1 i konventionen på grund av att det saknats möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Enligt denna bestämmelse skall var och en ”vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag”.

Vad som avses med begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” förändras successivt genom Europadomstolens praxis. Utgångspunkten är dock att det saknar betydelse hur rättigheten klassificeras i den nationella rätten. Avgörande är i stället rättighetens materiella innehåll. En redovisning av hur begreppet tolkats i praxis finns promemorian (kapitel 3).

Den 1 juni 1988 trädde lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen) i kraft. Lagen syftar till att åstadkomma en generell lösning på konflikten mellan den traditionella svenska synen på överprövning av myndighetsbeslut och Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Sådana tvister för vilka en rätt till ordinär domstolsprövning saknades skulle fångas upp av rättsprövningslagen.

I dess nuvarande utformning innebär lagen i korthet att vissa beslut av regeringen kan prövas av Regeringsrätten och vissa beslut av förvalt-

ningsmyndighet av kammarrätt i första instans om beslutet rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Beslutet måste således röra antingen

- en enskilds personliga ställning eller enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (2 §), eller
- förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (3 §).

Vissa begränsningar av rättsprövningslagens tillämpningsområde finns, bl.a. måste beslutet innebära myndighetsutövning mot den enskilde för att rättsprövning skall kunna ske. Rättsprövning innebär att domstolen kan upphäva ett beslut som strider mot någon rättsregel på det sätt sökanden angett eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna. Domstolen kan alltså inte ändra ett beslut.

4.2 Århuskonventionen

Enligt FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) har var och en rätt att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande. För att bidra till att uppfylla detta mål skall konventionsparterna garantera allmänheten en rätt att ta del av information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionen innebär bl.a. att vissa miljöorganisationer skall ha rätt att få en del tillståndsbeslut som fattas av regeringen prövade av domstol.

Århuskonventionen öppnades för undertecknande den 25 juni 1998 och trädde i kraft den 30 oktober 2001. Konventionen har undertecknats av samtliga EU:s medlemsstater och av EG. Gemenskapen ratificerade konventionen den 17 april 2005. Inför ratificeringen krävdes en anpassning av EG-rätten till konventionens bestämmelser. Två direktiv för genomförandet av konventionen i medlemsstaterna togs därför fram. Ytterligare ett direktiv håller på att utarbetas och en förordning om konventionens tillämpning på gemenskapens institutioner behandlas för närvarande i Europaparlamentet.

Sverige ratificerade konventionen den 20 maj 2005 med en reservation som innebär bl.a. att reglerna om miljöorganisationers talerätt i vissa avseenden måste kompletteras.

Regeringens förslag: Endast regeringsbeslut skall kunna rättsprövas. Beslut som har fattats av förvaltningsmyndigheter i frågor som omfattas av artikel 6.1 i Europakonventionen skall i stället kunna prövas i vanlig ordning i allmän förvaltningsdomstol.

Det skall av förvaltningslagen klart framgå att lagens bestämmelser om överklagande gäller oavsett vad som föreskrivs i en annan lag eller en förordning, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Vissa remissinstanser understryker vikten av att en översyn av överklagandeförbud i olika specialförfattningar görs. Detta gäller bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* och *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, som anser att en översyn bör göras innan lagförslagen träder i kraft.

Skälen för regeringens förslag: Sedan Europakonventionen införlivades i den svenska rättsordningen år 1995 kan överklagandeförbud, i den mån ett beslut rör civila rättigheter eller skyldigheter, åsidosättas med stöd av konventionen (jfr t.ex. RÅ 1997 ref. 65 och RÅ 2001 ref. 56). Beslutet kan i sådana fall enligt den allmänna bestämmelse som infördes år 1998 i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett av syftena med den bestämmelsen är enligt förarbetena (prop. 1997/98:101 s. 59) att anvisa en behörig domstol (länsrätt) för de fall en rätt till domstolsprövning skulle finnas enligt Europakonventionen eller EG-rätten och en sådan rätt inte förutsetts i lagstiftningen. Domstolsprövning kan således ske med direkt stöd av konventionen.

Enligt 1 § rättsprövningslagen kan rättsprövning ske av avgörande i ett ”förvaltningsärende hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet”.

Syftet med rättsprövningen är att tillhandahålla en möjlighet till domstolsprövning av beslut som enligt Europakonventionen skall kunna domstolsprövas men för vilka svensk rätt annars inte erbjuder en sådan möjlighet utöver resning. Målsättningen bör vara att rättsprövningsinstitutet endast tillämpas i de fall där besluten har sådana politiska dimensioner att en fullständig överprövning, med de möjligheter till ändring av det klandrade beslutet som detta innebär, inte kan komma i fråga. Detta är fallet med beslut som har fattats av regeringen. Det vore nämligen främmande för vårt lands konstitutionella system att införa en ordning enligt vilken något annat organ kan ändra innehållet i ett förvaltningsbeslut fattat av regeringen. I den mån sådana beslut innefattar en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter måste därför den rätts-säkerhetskontroll som en domstolsprövning innebär liksom hittills ske genom rättsprövning där domstolen har att besluta antingen att regeringens beslut skall stå fast eller att det skall upphävas. Beträffande beslut som har fattats av någon annan myndighet än regeringen finns det däremot inte skäl att begränsa överprövningen på det sätt som görs vid rättsprövning.

Om rättsprövningen förbehålls vissa regeringsbeslut, blir resultatet således att beslut av förvaltningsmyndigheter inte kan rättsprövas. Sådana beslut får i stället överklagas på vanligt sätt.

Ett par remissinstanser har anfört att det är viktigt att en översyn av överklagandeförbud i olika specialförfattningar görs innan lagförslagen träder i kraft. I samband med att promemorian remitterades inleddes också en sådan översyn inom Regeringskansliet med syfte att överklagandeförbud som till följd av Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning inte kan upprätthållas skall tas bort. Denna översyn har inneburit att det har uppmärksammats ett antal överklagandeförbud som skulle kunna innebära problem med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Arbetet med att se över författningarna lär dock aldrig kunna sägas vara slutfört på så sätt att man kan vara säker på att det inte längre finns något överklagandeförbud som står i strid med konventionens krav. Europadomstolens dynamiska rättstillämpning kan nämligen leda till att innebörden av begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” förändras ytterligare. Även om ett överklagandeförbud kvarstår, skulle dock beslut som rör civila rättigheter eller skyldigheter ändå kunna överklagas. Sådana beslut kan nämligen, trots eventuella överklagandeförbud, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol med stöd av Europakonventionen och 22 a § förvaltningslagen.

Regeringens förslag leder till ett för den enskilde mer tilltalande resultat. Han eller hon ges därigenom möjlighet till en fullständig domstolsprövning av beslut av förvaltningsmyndigheter som rör civila rättigheter och skyldigheter, i stället för den mer begränsade kontroll som rättsprövning innebär. Domstolen har också möjlighet att vid en sådan prövning ge det klandrade beslutet ett ändrat innehåll.

Det nu sagda innebär således att rättsprövning förbehålls beslut som regeringen har fattat.

Som en konsekvens av att överklagandeförbud som strider mot Europakonventionen skall underkännas bör ett förtydligande göras i förvaltningslagen. Det bör av lagen klart framgå att beslut som har fattats av andra myndigheter än regeringen och som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i Europakonventionen kan överklagas, även om det i en annan lag eller en förordning finns ett överklagandeförbud. Detta åstadkoms genom ett tillägg till 3 § och genom en modifiering av 22 a §.

6 Tillämpningsområdet för rättsprövning

Regeringens förslag: Tillämpningsområdet för rättsprövningen skall kopplas till begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” enligt artikel 6.1 i Europakonventionen i stället för, som i dag, till vad som sägs i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag: Det måste numera anses klart att rättsprövningslagens hänvisning till regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten innebär en i formellt hänseende alltför snäv avgränsning av begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter”. Det finns emellertid även fall där denna hänvisning leder längre än vad konventionen kräver.

Genom inkorporeringen av Europakonventionen är begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” sedan ett decennium en integrerad del i den svenska rättsordningen. Att i svensk rätt använda olika begrepp för samma sak – säkerställandet här i landet av efterlevnaden av Europakonventionens rätt till domstolsprövning – kan knappast medföra några fördelar.

Det nu sagda leder till slutsatsen att avgränsningen av vilka regeringsbeslut som skall kunna rättsprövas skall göras i enlighet med vad som sägs i artikel 6.1 i Europakonventionen, dvs. efter en bedömning av om beslutet innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter.

7 Vem som får ansöka om rättsprövning

Regeringens förslag: Det nuvarande villkoret att endast den som har varit part får ansöka om rättsprövning skall tas bort. Avgörande för rätten att ansöka skall i stället vara om det klandrade beslutet innefattar en prövning av sökandens civila rättigheter eller skyldigheter.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som yttrat sig särskilt i frågan, *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, ställer sig positiv till förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Det är naturligt att reglerna för rättsprövningsförfarandet anpassas så att det också i denna del knyter an till de krav på den svenska rättsordningen som konventionen faktiskt ställer. I 1 § rättsprövningslagen har som taleberättigad angetts ”enskild part”. I konventionen används uttrycket ”var och en” i stället för ”part”. När begreppet ”var och en” används i konventionen förutsätts att det är fråga om prövning av ”hans civila rättigheter och skyldigheter”. Huruvida den enskilde har intagit formell ställning som part saknar betydelse. Det avgörande är om ett beslut innefattar en prövning av vederbörandes civila rättigheter eller skyldigheter. Det är också på detta sätt som rättsprövningslagen numera får anses tolkas (jfr RÅ 1999 ref. 27). Det finns ingen anledning att inte låta detta få genomslag också i lagstiftningen. Det hitillsvarande kravet på partsställning bör därför utgå.

Regeringens förslag: Begränsningen att endast beslut som innebär myndighetsutövning får rättsprövas skall utgå. Detsamma gäller kravet att rättsprövning endast kan avse beslut som inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning samt undantagen från rättsprövning för beslut av vissa nämnder och för beslut om totalförsvarsplikt m.m.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig särskilt i frågan har *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* inget att erinra, medan *juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att de begränsningar som finns i nuvarande rättsprövningslag bör finnas kvar.

Skälen för regeringens förslag: En förutsättning för att rättsprövning skall kunna ske är, enligt 1 § rättsprövningslagen, att beslutet har inneburit myndighetsutövning mot den enskilde. Något motsvarande krav finns inte i Europakonventionen.

Syftet med denna begränsning är att beslut av typen partsbesked inte skall kunna rättsprövas. Med partsbesked menas 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 betalningsanstånd, att avböja ett ackordserbjudande och att vägra betala skadestånd.

En förutsättning för att rättsprövning av ett beslut skall kunna komma i fråga är att beslutet har faktiska verkningar för den enskilde. Beslut som saknar sådana verkningar, t.ex. partsbesked, bör därför även fortsättningsvis vara undantagna från möjligheten till rättsprövning. Detta resultat kan uppnås på ett sätt som mera direkt anknyter till lydelsen av artikel 6.1 i Europakonventionen. Som redan angetts (se avsnitt 6) bör avgränsningen av tillämpningsområdet för rättsprövning göras efter en bedömning av om ett ärende innefattar en prövning av sökandens civila rättigheter eller skyldigheter. Därmed utesluts uttalanden av typen partsbesked, eftersom därigenom inte skett en prövning av någon enskilds civila rättigheter eller skyldigheter; ett sådant uttalande utgör nämligen inte mer än ena partens syn på hur en fråga bör bedömas vid en eventuell prövning.

Av nu anförda skäl följer att det inte finns något behov av att som förutsättning för rättsprövning ange att ett klandrat beslut skall ha inneburit myndighetsutövning mot den sökande.

Det anges vidare i 1 § rättsprövningslagen att rättsprövning bara kan gälla sådana beslut som annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning och som inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning.

Eftersom rättsprövning föreslås kunna ske endast i fråga om beslut som regeringen har fattat (se avsnitt 5) kommer denna begränsning inte längre att fylla någon funktion. Regeringsbeslut kan ju, vid sidan av

rättsprövning, överprövas endast genom resning enligt vad som föreskrivs i 11 kap. 11 § regeringsformen. Begränsningen bör därför utgå.

I 2 § rättsprövningslagen finns vissa undantag från området för rättsprövning. Detta gäller dels beslut av vissa nämnder, dels beslut som rör t.ex. svenskt medborgarskap och utlänningars vistelse i riket, totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring och beslut som rör skatter eller avgifter.

Eftersom rättsprövningsinstitutet föreslås bli reserverat för regeringsbeslut, kan de undantag som gäller nämndbeslut tas bort.

Syftet med de övriga undantagen i 2 § rättsprövningslagen är att beslut i sådana ärenden som rör förhållanden som avses i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen men som knappast kan omfattas av konventionens krav på tillgång till domstolsprövning skall undantas från rättsprövning. Bedömningen att dessa undantag inte kan anses röra civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i Europakonventionen har även gjorts efter rättsprövningslagens tillkomst.

Med den utformning av tillämpningsområdet för rättsprövning som nu föreslås (se avsnitt 6) finns det inte anledning att behålla de nu nämnda undantagen. De bör således utgå.

9 Processen i mål om rättsprövning

Regeringens bedömning: Processen i mål om rättsprövning bör inte regleras ytterligare i förhållande till vad som gäller i dag.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Regeringsrättens ledamöter* anför att rättsprövningsmålens karaktär av enpartsmål ger upphov till svårigheter, särskilt vid muntlig förhandling. Det finns därför anledning att överväga om inte regeringen, eller åtminstone den i första instans beslutande myndigheten, bör ha formell partsställning i rättsprövningsmålen. *Kammarrätten i Sundsvall* och *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* ifrågasätter om det inte bör införas bestämmelser om i vilken utsträckning förvaltningsprocesslagen (1971:291) är tillämplig vid handläggningen av mål enligt rättsprövningslagen.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller frågan om införande av tvåpartsprocess i rättsprövningen kan regeringen visserligen ha förståelse för att den nuvarande ordningen kan medföra vissa svårigheter av praktisk natur för Regeringsrätten. Normalt erbjuder det dock knappast några större problem att under hand från berörda myndigheter inhämta de upplysningar i sak som kan behövas innan ett mål om rättsprövning avgörs. Det huvudsakliga skälet till att regeringen inte kan godta en tvåpartsprocess på detta område är emellertid av principiell natur.

Regeringen anser nämligen att det inte kan komma i fråga att regeringen i den här typen av mål skulle uppträda som part i en svensk domstol. En annan ordning skulle vara mindre väl förenlig med det förhållandet att det är regeringen som styr riket och således är den främsta myndigheten i landet. Det är ju också detta förhållande som är skälet till att regeringen

är högsta beslutande instans i förvaltningsärenden som innehåller sådana uttalat politiska dimensioner att det inte är lämpligt att en förvaltningsmyndighet eller en domstol har den uppgiften.

Att i rättsprövningsmål låta staten vara företräd som part genom någon annan myndighet än regeringen framstår vidare som uteslutet. Ett organ som är underordnat regeringen kan nämligen knappast med bibehållande av de principer enligt vilka vårt lands statskick är uppbyggt anförtros en uppgift som rent faktiskt innefattar en befogenhet att överpröva beslut av regeringen och att som en följd därav till exempel medge bifall till en klandertalan i form av en ansökan om rättsprövning.

Beträffande frågan om förvaltningsprocesslagens tillämplighet i mål om rättsprövning gör regeringen följande bedömning.

Förvaltningsprocesslagen är tillämplig vid "rättskipning" i förvaltningsdomstol i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i annan lag. Rättsprövningslagen innehåller endast ett fåtal föreskrifter av processuell karaktär, bl.a. en bestämmelse om muntlig förhandling (3 a §) som skiljer sig från vad som gäller enligt 9 § förvaltningsprocesslagen. Detta innebär att förvaltningsprocesslagen i stort sett är tillämplig fullt ut vid handläggningen av rättsprövningsmål. Det kan inte anses nödvändigt att särskilt ange detta.

10 Rättsprövning och Århuskonventionen

Regeringens förslag: Den rätt till domstolsprövning av tillståndsbeslut av regeringen som miljöorganisationer har enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen skall tillgodoses inom ramen för rättsprövnings-systemet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Regeringsrättens ledamöter* anser att det i lagtexten bör preciseras vilka slags tillståndsbeslut som avses kunna rättsprövas. *Kammarrätten i Sundsvall* och *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* ifrågasätter om den krets av miljöorganisationer som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken inte är alltför snäv för att anses förenlig med Århuskonventionens krav. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att rättsprövningslagens tillämpningsområde inte bör utvidgas till att avse en helt annan konvention än Europakonventionen och förordar att det i stället införs specialregler om ordinärt överklagande.

Skälen för regeringens förslag: Enligt Århuskonventionens artikel 9.2 skall bl.a. vissa miljöorganisationer ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 i konventionen prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. Sådana miljöorganisationer som skall ges talerätt enligt konventionen är icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt. Varje konventionsland kan således införa begränsningar i fråga om vilka organisationer som ges talerätt. Begränsningarna får dock inte strida mot konventionens principer och syfte.

I artikel 6.1 a regleras allmänhetens deltagande i beslut om tillstånd för vissa större verksamheter som är angivna i bilaga I till konventionen. Århuskonventionen ger således vissa miljöorganisationer rätt till domstolsprövning av bl.a. en del tillståndsbeslut. I bilaga I anges ett antal verksamheter som i svensk lagstiftning motsvaras av dels de verksamheter som är tillståndspliktiga enligt reglerna i miljöbalken eller regler meddelade med stöd av balken (i första hand förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd), dels av verksamheter där kraven på tillstånd finns i vissa speciallagar (t.ex. arbetsplan för väg enligt väglagen [1971:948] och järnvägsplan enligt lagen [1995:1649] om byggande av järnväg). Förutom de särskilt uppräknade verksamheterna i bilaga I anges i punkt 20 i bilagan: ”All verksamhet som inte anges i punkterna 1–19, men där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen.” Detta innebär att för tillståndsprocesser enligt andra lagar än miljöbalken eller ovan nämnda speciallagar som innehåller en hänvisning till miljöbalkens krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivning skall reglerna i konventionen om tillgång till rättslig prövning av tillståndsbeslut tillämpas. Sådana tillståndsprocesser finns bl.a. i de ovan angivna lagarna, i ellagen (1997:857), naturgaslagen (2000:599) samt plan- och bygglagen (1987:10). Vad beträffar den sistnämnda lagen har nyligen avslutats en översyn av överklagandebestämmelserna inom ramen för PBL-kommitténs arbete (SOU 2005:77).

Artikel 6 omfattar även, enligt punkten 1 b, verksamheter som inte anges i bilaga I och som kan ha betydande påverkan på miljön. Vilka verksamheter som avses kan inte preciseras närmare utan en bedömning av detta får göras från fall till fall. Verksamheter som omfattas av krav på en mer omfattande förprövningsprocess torde normalt falla in under bilaga I, och därmed inte under artikel 6.1 b. Vidare ges, enligt artikel 6.1 c, en möjlighet att i nationell lagstiftning införa undantag från rätten till domstolsprövning i fråga om tillstånd till verksamhet som tjänar försvarssyften.

I 16 kap. 13 § miljöbalken finns bestämmelser som ger miljöorganisationer talerätt i fråga om bl.a. överklagbara tillståndsbeslut som fattats enligt balken. Ett tillståndsbeslut kan dock i vissa fall fattas av regeringen som enda instans. Detta gäller enligt bl.a. lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och naturgaslagen. I dessa fall är besluten således inte möjliga att överklaga. De beslut regeringen fattar efter överklagande enligt vissa speciallagar är naturligtvis inte heller överklagbara. Sådana beslut fattas bl.a. enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Vidare kan nämnas beslut om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45), beslut enligt luftfartslagen (1957:297) om tillstånd att inrätta och driva allmänna flygplatser och beslut enligt lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Samtliga dessa tillståndsbeslut utgör beslut som enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen måste kunna bli föremål för domstolsprövning efter talan av miljöorganisationer.

En förutsättning för att rättsprövningslagen skall vara tillämplig är att beslutet innebär myndighetsutövning mot den enskilde. Det torde vara mycket ovanligt att sådana tillståndsbeslut som skall kunna domstolsprövas enligt Århuskonventionen innebär myndighetsutövning mot en mil-

jöorganisation. Rättsprövningslagen kan därför med sin nuvarande utformning knappast anses tillgodose Århuskonventionens krav på rätt till domstolsprövning av tillståndsbeslut.

Inte heller med de ändringar av rättsprövningen som föreslagits i det föregående kan Århuskonventionens nämnda krav anses uppfyllda. Ett sådant beslut av regeringen som enligt konventionen skall kunna domstolsprövas kan nämligen knappast anses innefatta en prövning av *en miljöorganisations* civila rättigheter eller skyldigheter.

För att även Århuskonventionens krav på tillgång till domstolsprövning skall uppfyllas bör därför en uttrycklig rätt för miljöorganisationer att få till stånd en prövning av sådana beslut som avses i konventionen införas.

Det kan diskuteras på vilket sätt detta lämpligast bör ske. En möjlighet är naturligtvis att införa en särskild lag om överprövning av vissa tillståndsbeslut, med rättsprövningslagen som modell. En annat alternativ är att ge miljöorganisationer en uttrycklig rätt att begära rättsprövning av sådana beslut som avses i konventionen. Systemet med rättsprövning har visserligen en gång tillkommit för att tillgodose Europakonventionens krav, varför den senare lösningen skulle innebära en utvidgning av tillämpningsområdet för rättsprövning som inte var avsedd när systemet infördes. Vid en samlad bedömning framstår det dock ändå som mest ändamålsenligt att i ett sammanhang reglera möjligheterna till överprövning av regeringsbeslut i annan ordning än genom resning. Den rätt till domstolsprövning av sådana beslut som följer av Århuskonventionen bör därför hanteras inom ramen för systemet med rättsprövning.

Regeringsrättens ledamöter har anfört att det i lagtexten bör preciseras vilka slags tillståndsbeslut som avses kunna rättsprövas. Århuskonventionen är en konvention som innehåller många bestämmelser som rör medborgerliga rättigheter och som kopplar samman frågor om mänskliga rättigheter och miljö. För att konventionens syften skall kunna uppnås krävs att effektiva medel står till buds. Regeringen anser att det inte är lämpligt att avgränsningen av vilka beslut som skall kunna bli föremål för rättsprövning utformas som en uppräkningslista av ett antal på förhand bestämda tillstånd utan en hänvisning bör i stället göras direkt till konventionen. Denna konstruktion innebär att lagstiftningen fullt ut lever upp till Århuskonventionens krav, att eventuell praxis från EG-domstolen i fråga om de EG-direktiv som syftar till att genomföra konventionen i EU:s medlemsstater löpande kan tas i beaktande liksom att lagen inte behöver ändras om krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivning införs för någon annan typ av tillståndskonstruktion där möjligheter att på annat sätt få tillgång till domstolsprövning saknas. Precis som är fallet i fråga om rättsprövning i allmänhet måste de exakta gränsdragningarna därför bli en uppgift för Regeringsrätten.

Kammarrätten i Sundsvall och juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har ifrågasatt om den krets av miljöorganisationer som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken inte är alltför snäv för att anses förenlig med Århuskonventionens krav. *Lagrådet* anser att det ter sig ovisst om Sverige uppfyller Århuskonventionens krav i denna del.

Regeringen har i prop. 2004/05:65 gjort bedömningen att de nuvarande kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken formellt sett inte strider mot Århuskonventionens krav eller syfte. Denna ståndpunkt har godtagits av

11 En ny rättsprövningslag

Regeringens förslag: Den nuvarande rättsprövningslagen skall ersättas av en ny lag.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: De förändringar av rättsprövningsinstitutet som har föreslagits i det föregående är av omfattande slag. I praktiken innebär de att 1988 års rättsprövningslag i stora delar får skrivas om. Detta gäller även lagens rubrik. De nya reglerna bör därför komma till uttryck genom att lagen ersätts av en ny lag, benämnd lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

12 Överklagande i administrativa ärenden

Regeringens förslag: Begreppet ”administrativa ärenden” i 22 a § förvaltningslagen skall bytas ut mot ”anställningsärenden”.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anför att det inte kan uteslutas att även ett anställningsärende, under vissa förhållanden, kan komma att anses gälla en civil rättighet eller skyldighet, och att 22 a § förvaltningslagen i sådant fall därför ändå skall tillämpas.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelsen i 22 a § förvaltningslagen om rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut gör undantag för beslut i administrativa ärenden. Beslut som omfattas av detta undantag får överklagas hos regeringen med stöd av 35 § verksförordningen (1995:1322) i den mån det finns hänvisningar till den bestämmelsen i förvaltningsmyndigheternas instruktioner. Det gäller bl.a. beslut om anställning av personal.

I regeringens verksamhet som överprövningsinstans har det vuxit fram en praxis som innebär att anställningsbeslut numera är den enda typ av överklagbara beslut som säkert omfattas av undantaget för administrativa ärenden.

De beslut i administrativa ärenden som enligt regeringens praxis inte är överklagbara gäller antingen sådana interna förhållanden som en myndighets organisation, verksamhetsinriktning och arbetsledning eller s.k. partsbesked, dvs. ståndpunkter som myndigheter intar när de företräder staten i civilrättsliga och liknande förhållanden. Regeringen måste ändå behandla överklaganden i ärenden av dessa slag och i varje enskilt ärende slå fast att beslutet inte är överklagbart.

Undantaget för administrativa ärenden i 22 a § förvaltningslagen kan anses oklart och leder ibland till en onödigt omgång vid överklagande.

Om lagens ord "administrativa ärenden" byts ut mot "anställningsärenden" kommer paragrafen att bättre spegla huvudlinjen i praxis som innebär att anställningsbeslut är den enda typ av beslut i administrativa ärenden som går att överklaga. Samtidigt blir paragrafen lättare att förstå och tillämpa. Antalet missvisande fullföljdshänvisningar och felsända överklaganden kan antas komma att minska.

En sådan ändring medför också andra fördelar. Uppgiften att pröva frågor om besluts överklagbarhet i andra administrativa ärenden än anställningsärenden flyttas från regeringen till förvaltningsdomstolarna. Som framgått av det föregående är de överklagade besluten i dessa fall av myndighetsintern karaktär eller av typen partsbesked. Det handlar visserligen inte om något större antal ärenden, men intresset av att befria regeringen från ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ talar ändå för denna lösning.

Av dessa skäl bör undantaget för administrativa ärenden i lagtexten ändras till att i stället avse anställningsärenden.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har påpekat att det inte kan uteslutas att även ett anställningsärende, under vissa förhållanden, kan komma att anses gälla en civil rättighet eller skyldighet. Eftersom beslut i anställningsärenden är undantagna enligt 22 a § förvaltningslagen, får denna fråga lösas inom ramen för verksförordningen. Skulle ett sådant beslut innefatta en prövning av civila rättigheter får beslutet överklagas hos regeringen, varefter rättsprövning kan ske av regeringens beslut.

13 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut skall träda i kraft den 1 juli 2006, då lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skall upphöra att gälla. I fråga om beslut som har meddelats av regeringen eller en förvaltningsmyndighet före ikraftträdandet skall gälla att en ansökan om rättsprövning som kunde ha prövats enligt den upphävda lagen skall prövas enligt den lagen. I fråga om avgöranden som har meddelats av kammarrätt enligt den upphävda lagen skall den lagen gälla.

Ändringarna i förvaltningslagen skall träda i kraft vid samma tidpunkt. I fråga om överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet skall dock äldre bestämmelser gälla.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort sett med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* anser att det i anslutning till övergångsbestämmelserna bör klarläggas vad som skall gälla när en kammarrätt har meddelat beslut i ett rättsprövningsmål. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* menar att det kan övervägas om inte de nya reglerna i förvaltningslagen bör ges en retroaktiv effekt för att

undvika stötande fall där en enskild mer eller mindre av en slump får sitt beslut på ”fel” sida om ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut bör träda i kraft den 1 juli 2006. Vid samma tidpunkt bör den nuvarande rättsprövningslagen upphöra att gälla. Genom hänvisningen i den nya lagen till Europakonventionens begrepp ”civila rättigheter och skyldigheter” i stället för, som i den gamla, bestämmelserna i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen vidgas tillämpningsområdet för rättsprövningen. Det kan dock inte uteslutas att det skulle kunna finnas beslut som omfattades av den gamla lagen men som faller utanför den nya.

För att undvika rättsförlust om en sådan situation skulle uppkomma bör det införas en övergångsbestämmelse. I fråga om beslut av regeringen eller en förvaltningsmyndighet som har meddelats före ikraftträdandet bör gälla att en ansökan om rättsprövning som kunde ha prövats enligt den upphävda lagen skall prövas enligt den lagen. Detta innebär också att kammarrätterna under en övergångsperiod kan komma att fortsätta att rättspröva beslut av förvaltningsmyndigheter. För beslut som fattats före den nya lagens ikraftträdande och som inte kan prövas enligt den upphävda lagen skall den nya lagen tillämpas.

Vidare bör det införas en övergångsbestämmelse som innebär att bestämmelserna i den upphävda lagen skall tillämpas i fråga om avgöranden som har meddelats av kammarrätt enligt den lagen, oavsett om de meddelats före eller efter ikraftträdandet av den nya lagen. Ett avgörande av en kammarrätt i ett rättsprövningsmål kan således överklagas till Regeringsrätten. Regeringsrätten skall i ett sådant fall tillämpa samma lag som underinstansen.

De föreslagna ändringarna i förvaltningslagen bör träda i kraft den 1 juli 2006. I fråga om överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet bör dock äldre bestämmelser gälla. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har anfört att det kan övervägas om inte de nya reglerna i förvaltningslagen bör ges en retroaktiv effekt. Ändringen i 3 § utgör dock främst ett förtydligande av gällande rätt och påverkar således inte enskildas möjligheter att få till stånd en domstolsprövning. Skälet till att ändringen i 22 a § första stycket inte görs retroaktiv är att det är lämpligare att regeringen avgör eventuella inneliggande balanser av sådana ärenden som till följd av förslaget skall flyttas över till förvaltningsdomstol.

Regeringens bedömning: De föreslagna ändringarna leder inte till kostnadseffekter av någon betydelse och bör inte föranleda någon ekonomisk kompensation.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Göteborg* förutsätter att domstolsväsendet ges ekonomisk kompensation för det fall att ett genomförande av förslagen medför att antalet överklaganden ökar i en omfattning som inte kunnat förutses. *Kammarrätten i Jönköping* och *Kammarrätten i Sundsvall* anser att det finns anledning att räkna med en större måttillströmning än vad som nämns i promemorian om överklagandeförbud tas bort.

Skälen för regeringens bedömning: Lagförslagen innebär bl.a. att rättsprövningen förbehålls beslut av regeringen och att andra beslut som skall kunna domstolsprövas enligt artikel 6.1 i Europakonventionen i stället prövas i vanlig ordning i allmän förvaltningsdomstol. Detta medför att ett fåtal mål per år flyttas från kammarrätt till länsrätt som första instans. Vidare föreslås att miljöorganisationer ges rätt till prövning av sådana tillståndsbeslut som enligt Århuskonventionen skall kunna domstolsprövas. Detta beräknas innebära att Regeringsrätten kommer att få ett tiotal nya ansökningar om rättsprövning varje år. Slutligen föreslås att rättsprövningen ges en utformning som närmare knyter an till Europakonventionen.

Promemorians förslag i denna del syftar främst till att Sverige bättre skall kunna leva upp till sina internationella åtaganden. Ett genomförande av förslagen kan inte förväntas medföra kostnadseffekter av någon betydelse.

Inte heller kan resultatet av den översyn av överklagandeförbud i olika specialförfattningar som nämns i avsnitt 5 förväntas medföra någon kostnadsökning för domstolarna som kan föranleda kompensation.

De ändringar som föreslås i 3 och 22 a §§ förvaltningslagen innebär främst ett förtydligande av redan gällande rätt. När det gäller ändringen av begreppet ”administrativa ärenden” till ”anställningsärenden”, innebär denna bl.a. att domstolsväsendet kan komma att få ett fåtal ytterligare överklaganden att behandla, uppskattningsvis högst ett tiotal per år. Samtidigt kan dock vissa effektivitetsvinster göras hos bl.a. domstolarna genom att lagen blir tydligare och lättare att tillämpa. Förslaget i denna del kan inte antas medföra någon kostnadsökning för domstolsväsendet.

Eventuella merkostnader som kan komma att uppstå med anledning av förslagen skall finansieras inom ramen för befintliga anslag.

15.1 Förslaget till lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som får ansöka om rättsprövning och av vilka beslut.

Med enskild avses såväl fysiska som juridiska personer. Den enskilde ges rätt att ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Beslut som inte har några egentliga verkningar för den enskilde, t.ex. de flesta partsbesked, kan inte rättsprövas. Att beslutet måste innefatta en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter innebär också att endast beslut i enskilda fall kan rättsprövas. Rättsprövningslagen är således inte tillämplig på regeringens normbeslut. Däremot skulle lagen kunna vara tillämplig i fråga om ett beslut som inte är slutligt, t.ex. ett interimistiskt förordnande.

Paragrafen skiljer sig i förhållande till 1 § i den nuvarande rättsprövningslagen bl.a. genom att rättsprövning är möjlig endast av regeringsbeslut, att begreppet ”part” har tagits bort och att tillämpningsområdet är ett annat.

2 §

Vissa miljöorganisationer har enligt Århuskonventionen rätt att begära överprövning av en del tillståndsbeslut. För att möjliggöra detta ges, genom denna paragraf, sådana organisationer en uttrycklig rätt att ansöka om rättsprövning. Sveriges åtaganden enligt konventionen när det gäller miljöorganisationers tillgång till överprövning av tillståndsbeslut av regeringen får därmed anses tillgodosedda.

De miljöorganisationer som ges rätt att ansöka om rättsprövning avgränsas genom en hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken. De organisationer som definieras i detta lagrum anses taleberättigade enligt Århuskonventionen.

Miljöorganisationerna får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen. Enligt denna bestämmelse skall beslut som omfattas av artikel 6 i konventionen kunna domstolsprövas. I nämnda artikel – som har rubriken ”Allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter” – hänvisas i sin tur till bilaga I till konventionen. Bilagan omfattar dock inte samtliga beslut som enligt konventionen skall kunna domstolsprövas. Även vissa andra beslut om verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön kan under vissa förutsättningar omfattas av konventionens krav på rätt till domstolsprövning (artikel 6.1 b). Det finns även en möjlighet att göra undantag för en del beslut om verksamheter som tjänar försvarssyftet (artikel 6.1 c). Det är således inte möjligt att i paragrafen hänvisa direkt till bilaga I till konventionen. Att hänvisa direkt till artikel 6 är inte heller lämpligt, eftersom denna artikel inte handlar om rätten till

Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 10.

3 §

Eftersom rättsprövning endast kommer att kunna ske av beslut som regeringen har fattat, förbehålls det Regeringsrätten att pröva ansökningar om rättsprövning av sådana beslut.

4 §

I paragrafens första mening anges den tidsfrist inom vilken ansökan om rättsprövning skall ha kommit in till Regeringsrätten. Tidsfristen är densamma som för närvarande, dvs. tre månader från dagen för beslutet. Ansökan skall, precis som enligt nuvarande ordning, ges in direkt till Regeringsrätten och således inte till regeringen.

Av paragrafens andra mening framgår att den sökande måste ange vilken rättsregel han eller hon anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta.

Bestämmelserna i denna paragraf finns i 3 § i nuvarande lag.

5 §

Av paragrafen framgår att ett beslut normalt gäller även om ansökan om rättsprövning getts in. Regeringsrätten har dock möjlighet att bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition). Paragrafen motsvarar 4 § i nuvarande lag.

6 §

Bestämmelsen om i vilka fall Regeringsrätten skall hålla muntlig förhandling motsvarar 3 a § i nuvarande lag, som tillkom år 1996 för att tillgodose Europakonventionens krav.

Det finns inte något behov av en motsvarande bestämmelse när det gäller rättsprövning enligt 2 §. Århuskonventionen ställer inte några krav på rätt till muntlig förhandling och Regeringsrätten har alltid möjlighet att hålla sådan när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (jfr 9 § förvaltningsprocesslagen).

7 §

Denna paragraf motsvarar i princip 5 § i nuvarande lag. Bestämmelsen om att prövningen skall avse frågan om ett beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna har dock flyttats till denna paragraf från 1 § i nuvarande lag.

I promemorian föreslogs att ett beslut under de i paragrafen nämnda förutsättningarna skall upphävas om det inte är uppenbart att felet *saknat*

betydelse för avgörandet. Denna lydelse överensstämmer med lydelsen av 5 § i nuvarande lag. *Regeringsrättens ledamöter* har i sitt remissvar dock påpekat att Regeringsrätten i ett avgörande (RÅ 2004 ref. 109) konstaterat att regeringen begått ett fel vid ärendets avgörande, men trots detta inte upphävt beslutet eftersom det med hänsyn till senare tillkommen utredning ansetts uppenbart att felet inte påverkat utgången i sak. Bestämmelsens lydelse bör justeras för att anpassas till denna praxis. Detta åstadkoms enklast genom en tempusändring.

8 §

I paragrafen regleras vilken sammansättning Regeringsrätten skall ha vid prövning av mål om rättsprövning. I promemorian föreslogs att ett beslut att avvisa en ansökan alltid skall kunna fattas av tre regeringsråd. Ett par remissinstanser har ställt sig tveksamma till förslaget och anfört att det bör övervägas närmare. Regeringen avser därför att låta bereda frågan vidare inom Regeringskansliet.

I kraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Bestämmelserna kommenteras i avsnitt 13.

Övergångsbestämmelserna har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

15.2 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

3 §

Det nya *andra stycket* innebär att förvaltningslagens överklagandebestämmelser alltid är tillämpliga om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

22 a §

Ändringen i *första stycket* innebär att behandlingen av ett mindre antal överklaganden flyttas från regeringen till förvaltningsdomstolarna. Det gäller överklaganden som enligt regeringens praxis inte brukar tas upp till prövning eftersom de överklagade besluten saknar verkningar av det slag som krävs för överklagbarhet. Besluten är huvudsakligen av myndighetsintern karaktär eller av typen partsbesked. Ändringen innebär också ett förtydligande av paragrafen, som blir lättare att förstå och tillämpa. Med beslut i anställningsärenden avses beslut att anställa någon. Utanför begreppet faller t.ex. sådana arbetsledningsbeslut som innebär att någon omplaceras inom den anställning han redan har. Beslut att säga upp en arbetstagare faller också utanför begreppet. Ändringen behandlas i avsnitt 12.

Hänvisningen till 3 § i nuvarande *sista stycket* är mot bakgrund av den föreslagna ändringen i nämnda paragraf i viss mån missvisande. Bestämmelserna om överklagande i första stycket skall ju – trots överklagandeförbud – tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Stycket – som för övrigt endast har en upplysande funktion – tas därför bort.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

En kommentar till bestämmelserna finns i avsnitt 13.

Förslag till lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

2 § En miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

3 § Regeringsrätten prövar ansökningar om rättsprövning.

4 § En ansökan om rättsprövning skall ha kommit in till Regeringsrätten senast tre månader från dagen för beslutet.

Av ansökan skall det framgå vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta.

5 § Regeringens beslut gäller även om en ansökan om rättsprövning har getts in. Regeringsrätten får dock bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla.

6 § I ett mål om rättsprövning enligt 1 § skall Regeringsrätten hålla muntlig förhandling om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt.

7 § Om Regeringsrätten finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angett eller som klart framgår av omständigheterna, skall beslutet upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet. Regeringsrätten skall, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen.

Om regeringens beslut inte upphävs står det fast.

8 § Ett mål om rättsprövning får avgöras av tre regeringsråd om prövningen är av enkelt slag. Ett beslut att avvisa en ansökan får fattas av tre regeringsråd. I övrigt gäller om Regeringsrättens sammansättning lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006, då lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skall upphöra att gälla. I fråga om beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller dock att en ansökan om rättsprövning som kunde ha prövats enligt den upphävda lagen skall prövas enligt den lagen.

Härigenom föreskrivs att 3 och 22 a §§ förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

Bestämmelserna om överklagande i denna lag tillämpas dock alltid om det behövs för att uppfylla kraven på domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

22 a §

Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i *administrativa ärenden* och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5.

Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i *anställningsärenden* och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5.

Om överklagande har skett med stöd av första stycket krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Av 3 § framgår att särskilda föreskrifter som har meddelats angående överklagande eller överklagandeförbud gäller i stället för bestämmelserna i första och andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006. I fråga om överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2005/06:56
Bilaga 2

Efter remiss har yttranden över promemorian En moderniserad rättsprövning, m.m. (Ds 2005:9) avgetts av Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Göteborg, Domstolsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet och Sveriges advokatsamfund.

Svenska Naturskyddsföreningen och Sveriges Ornitologiska förening har beretts tillfälle att avge yttranden men har avstått från att yttra sig.

Förslag till lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

2 § En miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

3 § Regeringsrätten prövar ansökningar om rättsprövning.

4 § En ansökan om rättsprövning skall ha kommit in till Regeringsrätten senast tre månader från dagen för beslutet.

Det skall framgå av ansökan vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta.

5 § Regeringens beslut gäller även om det har gjorts en ansökan om rättsprövning. Regeringsrätten får dock bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla.

6 § I ett mål om rättsprövning enligt 1 § skall Regeringsrätten hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt.

7 § Om Regeringsrätten finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, skall beslutet upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Regeringsrätten skall, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen.

Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast.

8 § Ett mål om rättsprövning får på avdelning avgöras av tre regeringsråd vid beslut att avvisa en för sent inkommen ansökan eller om prövningen annars är av enkelt slag. I övrigt gäller de regler om Regeringsrättens sammansättning som finns i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006, då lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skall upphöra att gälla.

2. I fråga om beslut som har meddelats av regeringen eller en förvaltningsmyndighet före ikraftträdandet gäller att en ansökan om rättspröv-

ning som kunde ha prövats enligt den upphävda lagen skall prövas enligt den lagen.

3. I fråga om avgöranden som har meddelats av kammarrätt enligt den upphävda lagen gäller den lagen.

Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Härigenom föreskrivs att 3 och 22 a §§ förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

Bestämmelserna om överklagande i denna lag tillämpas dock alltid om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

22 a §

Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i *administrativa ärenden* och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5.

Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i *anställningsärenden* och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5.

Om överklagande har skett med stöd av första stycket krävs prövnings-tillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Av 3 § framgår att särskilda föreskrifter som har meddelats angående överklagande eller överklagandeförbud gäller i stället för bestämmelserna i första och andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006. I fråga om överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-11-23

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

En moderniserad rättsprövning, m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 10 november 2005 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut,
2. lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Johan Lundmark.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås en ny lag om rättsprövning. Tillämpningsområdet kopplas direkt till begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” i Europakonventionen. Vidare föreslås att vissa miljöorganisationer skall få rätt att ansöka om rättsprövning. Enligt förslaget är det endast regeringsbeslut som kan bli föremål för rättsprövning. Sådana beslut av förvaltningsmyndighet som enligt gällande lag kan rättsprövas skall enligt förslaget kunna prövas av förvaltningsdomstol efter överklagande.

Förslaget till lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

2 §

I lagrådsremissen föreslås att en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

Av Århuskonventionen, som undertecknats av bl.a. flertalet av EU:s medlemsstater och som ratificerades av Sverige den 20 maj 2005, framgår att var och en har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande. Parterna bakom denna FN-konvention skall bl.a. garantera allmänheten en rätt att ta del av information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Denna allmänhetens rätt att få tillgång till domstolsprövning av regeringsbeslut i tillståndsfrågor inom miljöområdet avses att bli tillgodosedd genom den nu föreslagna paragrafen.

Hänvisningen till 16 kap. 13 § miljöbalken innebär att sådana ideella organisationer får ansöka om rättsprövning som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, som har bedrivit verksamhet i Sverige under minst 3 år och som har lägst

2.000 medlemmar. Lagrådet gör den bedömningen att endast ett fåtal miljöorganisationer uppfyller de angivna kriterierna.

Frågan är mot den bakgrunden om den föreslagna kretsen av miljöorganisationer, som skall kunna ansöka om rättsprövning, är tillräckligt omfattande för att Århuskonventionens syfte och krav skall kunna anses uppfyllda.

Enligt artikel 9.2 i konventionen skall varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 prövad. Av artikel 6.1.b framgår att konventionen gäller i enlighet med landets nationella rätt bl.a. alla verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön. Begreppet ”tillräckligt intresse” skall enligt artikel 9.2 avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet i konventionen att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen.

I ett yttrande den 10 januari 2005 har Lagrådet, med anledning av en lagrådsremiss om anpassning av svensk rätt till Århuskonventionen, ifrågasatt om en avgränsning till de miljöorganisationer som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken överensstämmer med målet i Århuskonventionen att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen. Lagrådets slutsats då var att det tedde sig ovisst huruvida Sverige i den delen uppfyllde kraven i konventionen (prop. 2004/05:65 s. 313 f.).

Lagrådet finner inte skäl att i den här aktuella frågan nu göra en annan bedömning än den som redovisats ovan.

Övergångsbestämmelserna

Enligt de föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna skall lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut träda i kraft den 1 juli 2006 och lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut då upphöra att gälla (p. 1).

I fråga om beslut som meddelats av regeringen eller en förvaltningsmyndighet före ikraftträdandet föreskrivs att en ansökan om rättsprövning som kunde ha prövats enligt den upphävda lagen skall prövas enligt den lagen (p. 2).

Slutligen skall i fråga om avgöranden som har meddelats av kammarrätt enligt den upphävda lagen den upphävda lagen gälla (p. 3).

Avsikten är således att den upphävda lagen alltjämt skall gälla beträffande en ansökan om rättsprövning av ett beslut som meddelats före ikraftträdandet om en sådan ansökan kunde ha prövats enligt den lagen. Detta skall gälla även om ansökan skulle kunna prövas också enligt den nya lagen. Vidare torde gälla att en ansökan om rättsprövning av ett beslut som meddelats före ikraftträdandet och som inte kan prövas enligt gällande lag men väl enligt den föreslagna lagen skall prövas enligt sistnämnda lag.

Lagrådet förordar att punkterna 2 och 3 sammanförs till en punkt av följande lydelse:

Prop. 2005/06:56
Bilaga 4

2. Den upphävda lagen skall dock alltjämt gälla beträffande en ansökan om rättsprövning av ett beslut som meddelats före ikraftträdandet om ansökan kunde ha prövats enligt den upphävda lagen samt beträffande ett överklagande av ett avgörande av en kammarrätt som meddelats enligt den upphävda lagen.

Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen

Nu gällande 22 a § tredje stycket upplyser om att bestämmelserna i paragrafens första och andra stycken är subsidiära i förhållande till de bestämmelser om överklagande som 3 § hänvisar till.

Enligt det remitterade förslaget skall 22 a § tredje stycket tas bort och det sker med motiveringen att hänvisningen till 3 §, efter de ändringar som föreslås i den paragrafen, blir missvisande.

Att den nämnda hänvisningen blir missvisande är, enligt Lagrådets mening, riktigt beträffande sådana ärenden som rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionen som avses i det föreslagna andra stycket i 3 §. I övriga fall är dock förhållandet mellan förvaltningslagens överklagandebestämmelser och de bestämmelser som avses i gällande 3 § (3 § första stycket i förslaget) oförändrat. I fråga om ärenden som inte omfattas av 3 § andra stycket i förslaget kommer alltså, även fortsättningsvis, förvaltningslagens bestämmelser om överklagande att vara subsidiära i förhållande till de bestämmelser om överklagande som 3 § första stycket i förslaget hänvisar till. Eftersom 22 a § tredje stycket har endast informativ funktion kan det i och för sig undvaras men enligt Lagrådets mening bör innebörden av att stycket utgår tydligare beläggas i författningskommentaren.

I övrigt lämnar Lagrådet förslagen utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 2005

Närvarande: statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Ringholm

Regeringen beslutar proposition 2005/06:56 En moderniserad rättsprövning, m.m.