

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Lagförslag	11
1.1 Förslag till lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut	11
1.2 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).....	13
2 Nuvarande lagstiftning	15
2.1 Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen	15
2.2 Rättsprövningslagen	16
2.2.1 Lagens tillkomst.....	16
2.2.2 Lagens utformning	18
2.2.3 Tillämpningen av lagen.....	20
2.3 En allmän bestämmelse om överklagande i förvaltningslagen.....	21
3 Civila rättigheter och skyldigheter i praxis	23
3.1 Förutsättningar för tillämpning av artikel 6.1 i Europakonventionen	23

3.2	Civila rättigheter	24
3.2.1	Tvister rörande rätten att bedriva verksamhet	25
3.2.2	Tvister rörande egendom.....	26
3.2.3	Skadeståndstvister.....	27
3.2.4	Arbetsrättsliga tvister	27
3.2.5	Tvister rörande sociala förmåner	29
3.2.6	Skatterättsliga tvister	29
3.2.7	Tvister rörande politiska rättigheter.....	30
3.2.8	Tvister rörande asylrätt m.m.	30
3.2.9	Tvister rörande ärekränkning.....	30
3.2.10	Svenska avgöranden i fråga om civila rättigheter	31
3.3	Civila skyldigheter	31
3.4	Processuella frågor	32
3.4.1	Handläggningen av vissa frågor under pågående process.....	32
3.4.2	Rättegångskostnader.....	33
3.4.3	Verkställighet av domar.....	33
4	En moderniserad rättsprövning.....	35
4.1	Rättsprövning endast av regeringsbeslut	35
4.2	Tillämpningsområdet för rättsprövning	38
4.3	Vem som får ansöka om rättsprövning.....	40
4.4	Behovet av särskilda begränsningar för rättsprövning.....	42
4.5	Processen i mål om rättsprövning.....	44
4.6	Rättsprövning och Århuskonventionen	47
4.6.1	Bakgrund	47
4.6.2	Miljöorganisationers talerätt enligt Århuskonventionen	49
4.6.3	Rättsprövning av regeringsbeslut som avses i Århuskonventionen	50

4.7	En ny rättsprövningslag.....	51
5	Överklagande i administrativa ärenden	53
6	Ikraftträdande.....	57
7	Kostnadseffekter.....	59
8	Författningskommentar.....	61
8.1	Förslaget till lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut	61
8.2	Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).....	64
	Förteckning över litteratur, rättsfall, m.m.	65
	Offentligt tryck.....	65
	EG-direktiv.....	66
	Litteratur m.m.	67
	Avgöranden av Regeringsrätten	67
	Avgöranden av Europadomstolen.....	68
	Bilaga.....	73
	Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.....	73

Sammanfattning

När Sverige år 1952 ratificerade den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ansåg statsmakterna att vårt land med marginal uppfyllde de krav som konventionen ställer.

För omkring 20 år sedan fällde dock för första gången Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) Sverige för bristande efterlevnad av konventionen. Domstolen ansåg bl.a. att rätten enligt artikel 6.1 i konventionen till en rättvis rättegång inte hade uppfyllts eftersom det i det aktuella fallet inte varit möjligt att enligt svensk lag få civila rättigheter prövade av domstol. Detta avgörande kom senare att följas av andra, där samma brist konstaterades föreligga i det svenska rättssystemet.

Europadomstolens avgöranden visar på den dynamiska rättstillämpning som präglar domstolens tolkning av konventionen. Härigenom har innebörden av bl.a. begreppet ”civila rättigheter” i artikel 6.1 successivt kommit att förändras.

Som en följd av denna utveckling och för att fullt ut säkerställa efterlevnaden av konventionen infördes den 1 juni 1988 lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen). Med stöd av lagen kan vissa beslut av regeringen prövas av Regeringsrätten och vissa beslut av förvaltningsmyndighet prövas av kammarrätt i första instans, om beslutet rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Genom lagen erbjuds en möjlighet till domstolsprövning av sådana beslut som enligt Europakonventionen skall kunna dom-

stolsprövas men där detta enligt svensk rätt annars inte hade varit möjligt förutom genom ansökan om resning.

Efter rättsprövningslagens tillkomst har Europakonventionen införlivats med svensk rätt, vilket bl.a. innebär att överklagandeförbud som strider mot konventionen inte längre kan upprätthållas. Det finns också sedan den 1 oktober 1998 en allmän regel i förvaltningslagen (1986:223) om överklagande hos domstol av beslut som har fattats av förvaltningsmyndigheter. Genom den bestämmelsen anvisas en behörig domstol för det fall en rätt till domstolsprövning finns enligt bl.a. Europakonventionen och en sådan möjlighet inte är förutsedd i lagstiftningen i övrigt.

Regeringen har härutöver successivt befriats från uppgiften att avgöra olika typer av förvaltningsärenden. Omfattningen av de beslut som kan – och behöver kunna – prövas enligt rättsprövningslagen har därför minskat.

Mot bakgrund av det anförda bör rättsprövningsinstitutet moderniseras. Det finns i detta sammanhang också anledning att ta ställning till vilka konsekvenser för förfarandet som kan vara motiverade som en följd av konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (den s.k. Århuskonventionen). Enligt denna konvention krävs nämligen domstolsprövning av bl.a. vissa tillståndsbeslut av regeringen. I sin nuvarande form kan rättsprövningslagen knappast anses tillgodose detta krav.

Det kan vidare ifrågasättas om inte rättsprövningsinstitutet bör vara förbehållet regeringsbeslut. Det är ju normalt endast regeringens beslut som inrymmer sådana politiska överväganden att ett överprövningsförfarande måste begränsas så som vid rättsprövning. Beslut av förvaltningsmyndigheter skulle då i stället kunna ges en ordinär prövning i förvaltningsdomstol.

De förändringar av rättsprövningsinstitutet som föreslås i denna promemoria innebär i korthet följande.

- Endast regeringsbeslut bör kunna rättsprövas, varför rättsprövningslagen görs om till en lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Andra beslut som enligt Europakonventionen skall kunna domstolsprövas bör i stället kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i vanlig ordning.
- Tillämpningsområdet för rättsprövningen 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.
- Vem som får ansöka om rättsprövning anges tydligare än i dag på ett sätt som direkt knyter an till vad som gäller enligt Europakonventionen.
- Miljöorganisationer får rätt att ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen.

Vidare föreslås ett förtydligande av förvaltningslagens överklagandebestämmelser så att dessa uttryckligen blir 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 annan lag eller 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. Innebörden är också att behandlingen av ett mindre antal överklaganden flyttas från regeringen till förvaltningsdomstolarna.

En ny rättsprövningslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2006. 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.

Även ändringarna i förvaltningslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006. Äldre föreskrifter skall dock fortfarande gälla i fråga om överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet.

1 Lagförslag

1.1 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.

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 obehövligt.

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.

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

Härigenom föreskrivs att 3 och 22 a §§ förvaltningslagen (1986:223)¹ 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

¹ Lagen omtryckt 2003:246.

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.

2 Nuvarande lagstiftning

2.1 Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen

Sverige ratificerade år 1952 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Vid denna tidpunkt ansåg statsmakterna – av goda skäl – att Sverige med marginal uppfyllde de krav som konventionen ställer.

Konventionen införlivades med svensk rätt den 1 januari 1995.²

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, enligt vilken ”[v]ar och en [...], vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, [skall] vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag”.

² Införlivandet skedde genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Samtidigt infördes en ny bestämmelse i regeringsformen (2 kap. 23 §) som innebär att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Den första fällningen skedde år 1982 i målet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*.³ Domen, som gav upphov till en diskussion om i vilken mån den enskilde skall kunna få beslut av regeringen och andra myndigheter prövade av nationell domstol, följdes några år senare bl.a. av domen i det i media uppmärksammade målet *Pudas mot Sverige*.

Av vikt att påpeka i sammanhanget är att rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen inte i och för sig innebär en rätt att *överklaga* beslut. Om en domstolsprövning av de civila rättigheterna eller skyldigheterna kan åstadkommas på annat sätt, t.ex. genom en skadeståndsprocess, är konventionens krav i denna del uppfyllda.

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 lämnas i kapitel 3.

2.2 Rättsprövningslagen

2.2.1 Lagens tillkomst

Mot bakgrund av Europadomstolens tolkning av artikel 6.1 i Europakonventionen utarbetades år 1986 inom Regeringskansliet promemorian Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige.⁴ I promemorian föreslogs bl.a. att en bestämmelse skulle införas i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar som öppnade en ny möjlighet till överprövning i Regeringsrätten av vissa beslut som regeringen och förvaltningsmyndigheter meddelar i förvaltningsärenden. Efter remissbehandling av promemorian föreslog regeringen att en ny möjlighet till överprövning skulle införas, att prövningsmöjligheten

³ Alla mål anges med enbart parternas namn. En fullständig förteckning över målen finns på s. 68 ff. Där anges även målnummer och dag för domen.

⁴ Ds Ju 1986:3.

skulle kallas rättsprövning och att den skulle regleras i en särskild lag.⁵ Den 1 juni 1988 trädde lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen) i kraft.⁶ Till en början var lagen tidsbegränsad men sedan den 1 juli 1996 är den permanent. I dess nuvarande utformning innebär lagen i korthet att vissa beslut av regeringen kan prövas av Regeringsrätten och vissa beslut av förvaltningsmyndighet 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 §).

Rättsprövningslagen 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.

Det finns inga avgöranden, vare sig från Europadomstolen eller från Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (Europakommissionen)⁷, som tyder på något annat än att rättsprövningsinstitutet uppfyller kraven i artikel 6.1 i Europakonventionen. Detta är också utgångspunkten för de överväganden som görs i denna promemoria.

⁵ Prop. 1987/88:69.

⁶ Bet. KU 1987/88:38, rskr. 1987/88:189.

⁷ Kommissionen utvecklades i anslutning till att den ”nya” Europadomstolen inrättades den 1 november 1998.

2.2.2 Lagens utformning

Rättsprövning innebär att en domstol prövar rättsenligheten hos ett förvaltningsbeslut. Syftet är att tillhandahålla en möjlighet till domstolsprövning av sådana beslut som enligt Europakonventionen skall kunna domstolsprövas, men där svensk rätt annars inte erbjuder någon annan möjlighet till sådan prövning än vad som följer av resningsinstitutet.

Rättsprövning sker efter ansökan från en enskild. Ansökan skall ha getts in inom tre månader från dagen för det klandrade beslutet. Ansökan prövas av Regeringsrätten om beslutet fattats av regeringen och av en kammarrätt om beslutet fattats av en förvaltningsmyndighet. Till en början var det endast Regeringsrätten som prövade mål enligt rättsprövningslagen. På grund av den stora mängd ansökningar som kom in reformerades lagen så att även kammarrätterna, den 1 januari 1995, fick till uppgift att rättspröva beslut.⁸ Kammarrätternas avgöranden kan visserligen överklagas till Regeringsrätten, men för att Regeringsrätten skall pröva målet i dessa fall krävs prövningstillstånd.

I ansökan skall sökanden ange på vilket sätt han eller hon anser att avgörandet strider mot någon rättsregel och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta. Denna bestämmelse fanns inte med vid lagens tillkomst utan lades till år 1992, för att Regeringsrätten inte skulle behöva utföra något slags fullständig genomgång av beslutens rättsenlighet.⁹ Även om avgörandet inte strider mot någon rättsregel som den enskilde har åberopat, kan domstolen upphäva beslut som strider mot rättsregler på ett sätt som ”i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet”.

Den som varit ”enskild part” i ett förvaltningsärende får ansöka om rättsprövning. Med enskild avses såväl fysisk som juridisk person.

⁸ Prop. 1994/95:27, bet. 1994/95:JuU6, rskr. 1994/95:165.

⁹ Prop. 1990/91:176, bet. 1991/92:KU12, rskr. 1991/92:51.

Enligt förarbetena till rättsprövningslagen har begreppet ”part” samma betydelse som i 7 § förvaltningslagen.¹⁰ Regeringsrätten har dock i ett flertal avgöranden vidgat begreppet så att även den som inte formellt varit part i ett förvaltningsärende men som ändå är att anse som saklegitimerad getts talerätt enligt rättsprövningslagen (se mer om detta nedan i avsnitt 4.3).

Rättsprövning kan ske av beslut som ”rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen”. Skälen till att denna avgränsning valdes i stället för Europakonventionens begrepp ”civila rättigheter och skyldigheter” belyses i avsnitt 4.2.

Ytterligare förutsättningar för att rättsprövning skall kunna ske är att beslutet innebär myndighetsutövning mot enskild, att det annars kan prövas av domstol endast efter ansökan om resning och att det inte skulle ha kunnat överprövas i annan ordning. I lagen föreskrivs också vissa undantag från lagens tillämpningsområde. Således gäller lagen inte beslut av en nämnd med en sammansättning som bestämts i lag och med en ordförande som är eller har varit ordinarie domare.¹¹ Lagen gäller inte heller för vissa andra nämnder, t.ex. hyresnämnder, och för vissa typer av beslut, t.ex. beslut om medborgarskap, som anses falla utanför konventionens tillämpningsområde.

Vidare föreskrivs i lagen att domstolen skall hålla muntlig förhandling i rättsprövningsmål om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövligt. Denna bestämmelse tillkom år 1996.¹² Ändringen gjordes mot bakgrund av bl.a. Europadomstolens avgörande i fallet *Fredin mot Sverige (nr 2)*.¹³

Om domstolen finner att förvaltningsbeslutet strider mot någon rättsregel och det inte är uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet, skall domstolen upphäva beslutet och, om det

¹⁰ Prop. 1987/88:69 s. 34.

¹¹ Europakonventionen förutsätter prövning av ”an independent and impartial tribunal established by law”. Med begreppet ”tribunal” avses inte nödvändigtvis samma sak som avses med det svenska begreppet ”domstol”. Även vissa nämnder kan mycket väl uppfylla kraven enligt konventionen, jfr RÅ 2002 ref. 104.

¹² Prop. 1995/96:133, bet. 1995/96:KU25, rskr. 1995/96:234.

¹³ Fallet rörde ett avslag på en ansökan om förlängning av tiden för efterbehandling av en grustäkt. Frågan blev föremål för rättsprövning i RÅ 1990 not. 492. Fredin vägrades muntlig förhandling och Europadomstolen ansåg att Sverige därmed hade brutit mot konventionen.

behövs, återförvisa ärendet till den myndighet som meddelat beslutet. I annat fall står beslutet fast. Prövningen är således rent kassatorisk, dvs. domstolen kan i princip inte ersätta ett beslut med ett annat.¹⁴

I övrigt innehåller lagen bestämmelser om inhibition av beslut och om Regeringsrättens sammansättning i rättsprövningsmål.

2.2.3 Tillämpningen av lagen

Efter rättsprövningslagens tillkomst har överprövningen av flera typer av beslut flyttats från regeringen och olika förvaltningsmyndigheter till domstol. På detta sätt har omfattningen av de beslut som kan prövas enligt rättsprövningslagen minskat. Det pågår en fortlöpande diskussion om eventuell överföring av ytterligare ärenden för prövning i domstol. Ett exempel utgör överprövningen av bl.a. planärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10), som diskuterats vid flera tillfällen. Regeringen har härvid uttalat att denna fråga är av sådan politisk betydelse att den bör tas upp inom ramen för en bredare översyn av lagstiftningen. Regeringen har vidare anfört att regeringsarbetet bör koncentreras till politiskt prioriterade uppgifter såsom att inom olika områden följa samhällsutvecklingen, analysera den och utforma regler och riktlinjer för den.¹⁵ För närvarande pågår också en översyn av bl.a. överklagandebestämmelserna i plan- och bygglagen.¹⁶

Från rättsprövningslagens ikraftträdande 1988 till utgången av år 2001 har Regeringsrätten avgjort sammanlagt ca 925 rättsprövningsmål. Av dessa har 43 mål resulterat i ett upphävande av det beslut som rättsprövats.¹⁷

¹⁴ Jfr dock RÅ 1999 ref. 76 (Barsebäckmålet) i vilket Regeringsrätten ansåg sig ha rätt att i samband med avgörandet bestämma en ny tidpunkt för verkställighet av det rättsprövade beslutet.

¹⁵ Prop. 2002/03:27 s. 12 f.

¹⁶ Dir. 2002:97.

¹⁷ Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s. 214 f.

Under år 2002 avgjorde Regeringsrätten 57 rättsprövningsmål.¹⁸ I dessa mål avvisades ansökan om rättsprövning i 13 fall. Det rättsprövade beslutet fastställdes i 43 fall. Endast i ett fall resulterade prövningen i ett upphävt regeringsbeslut. Under år 2003 avgjordes 58 rättsprövningsmål av Regeringsrätten. Ansökan avvisades i 13 fall och det rättsprövade beslutet fastställdes i 45 fall. Inget av de rättsprövade besluten upphävdes. Under år 2004 avgjorde Regeringsrätten 41 rättsprövningsmål. I 23 av dessa mål avvisades ansökan. I resterande mål beslutades i 17 fall att det rättsprövade beslutet skulle stå fast och i 1 fall att beslutet skulle upphävas.

En stor del av ansökningarna om rättsprövning rör beslut i plan- och byggärenden. Under år 2002 avsåg 37 mål beslut enligt plan- och bygglagen. För år 2003 var motsvarande siffra 33 mål och för år 2004 rörde det sig i 15 fall om ansökningar om rättsprövning av beslut enligt plan- och bygglagen.

2.3 En allmän bestämmelse om överklagande i förvaltningslagen

År 1998 kompletterades förvaltningslagen med en bestämmelse – 22 a § – som innebär att överklagbara beslut som huvudregel får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i administrativa ärenden och normgivningsärenden. Ett syfte med regeln är enligt förarbetena att anvisa en behörig domstol för det fall en rätt till domstolsprövning finns enligt Europakonventionen eller EG-rätten och en sådan möjlighet inte är förutsedd i lagstiftningen. Den nya regeln innebär att man övergett den tidigare huvudregeln att statliga myndigheters be-

¹⁸ Denna uppgift och statistikuppgifterna nedan bygger på beräkningar utifrån avgöranden i Regeringsrättens årsbok, återgivna i Rättsbanken. Det innebär att uppgifter om mål där ansökan om rättsprövning återkallats eller mål i vilka prövningstillstånd inte meddelats saknas. Rättsprövningsmål från kammarrätterna som överklagats till Regeringsrätten har inte heller tagits med.

slut överklagas till närmast högre myndighet om inte annat är särskilt föreskrivet.¹⁹

¹⁹ Prop. 1997/98:101 s. 59 f. För en sammanställning av bakgrunden till 22 a § förvaltningslagen, se Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s. 56 ff.

3 Civila rättigheter och skyldigheter i praxis

3.1 Förutsättningar för tillämpning av artikel 6.1 i Europakonventionen

Som nämnts ovan har Sverige vid flera tillfällen fällts för överträdelse av artikel 6.1 i Europakonventionen. I korthet är den nämnda artikeln, enligt Europadomstolens praxis, tillämplig under följande förutsättningar:

- Det måste röra sig om en reell och seriös tvist mellan enskilda personer eller mellan en enskild person och en myndighet. Med enskild person avses såväl fysisk som juridisk person.
- Tvisten måste avse en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten.
- Den ifrågavarande rättigheten eller skyldigheten kan karakteriseras som *civil*.

Kravet på att det måste röra sig om en reell och seriös tvist innebär att artikeln inte är tillämplig i de fall det rör sig om uppenbart ogrundade rättsliga anspråk. Det krävs dock inte särskilt mycket för att en tvist skall anses vara reell och seriös. Europadomstolen har framhållit att en tvist måste antas vara reell och seriös om det inte finns klara indikationer på motsatsen (*Rolf Gustafson mot Sverige*).

Den andra förutsättningen för artikelns tillämplighet är att den omtvistade rättigheten eller skyldigheten har sin grund i den nationella rätten. Ett exempel på detta utgör frågan om ersättning för oriktiga frihetsberövanden. Europadomstolen fann i fallet *Masson och Van Zon mot Nederländerna* att artikel 6.1 inte var tillämplig, eftersom det enligt nederländsk rätt inte fanns någon verklig rätt till ersättning för lagenliga frihetsberövanden utan endast en möjlighet för domstol att bevilja sådan ersättning. I flera andra avgöranden har domstolen dock kommit till motsatt slut, eftersom det i dessa fall funnits en laglig rätt till ersättning för häktning (se t.ex. *Szücs mot Österrike* och *Göc mot Turkiet*).

Vidare krävs för att artikel 6.1 skall vara tillämplig att det rör sig om en ”civil rättighet” eller en ”civil skyldighet”. Frågan om vad som menas med civila rättigheter och skyldigheter är svår att svara på och det område som avses med begreppen vidgas ständigt genom ny praxis från Europadomstolen. Här nedan kommer begreppen att belysas utifrån nuvarande praxis.²⁰

3.2 Civila rättigheter

Begreppet ”civila rättigheter” är oklart och har gett upphov till många svåra gränsdragningsfrågor. Tvister som rör civilrättsliga frågor, t.ex. fordringstvister, egendomstvister och familjerättsliga tvister, faller som regel in under begreppet civila rättigheter. Vid konventionens tillkomst torde många av de fördragsslutande staterna ha haft uppfattningen att begreppet civila rättigheter i princip endast avsåg rättigheter av civilrättslig karaktär och att rättigheter av offentlighetsrättslig art inte omfattades av artikeln. I samband med Sveriges anslutning till konventionen ansåg föredragande statsråd att bestämmelserna i artikel 6 i full utsträckning täcks av rättegångsbalken, dvs. att tvister som rör civila rättigheter och skyldigheter enligt artikeln uteslutande är sådana tvister som enligt svensk rätt handläggs som tvistemål.²¹

²⁰ Sammanställningen bygger främst på Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis.

²¹ Prop. 1951:165 s. 12.

På grund av de betydande skillnader som förelåg mellan bl.a. anglosaxisk och kontinentaleuropeisk rätt i fråga om vad som var att hänföra till civilrätt och offentlig rätt var det inte möjligt för Europadomstolen att tolka begreppet civila rättigheter utifrån någon allmänt accepterad distinktion. Domstolen har därför valt att ge begreppet en autonom tolkning, dvs. en tolkning som är allmängiltig och oberoende av de skillnader som finns mellan nationella rättssystem. Domstolen har i fallet *Ringeisen mot Österrike* bl.a. uttalat att det inte har någon större betydelse vilket slags lag som reglerar avgörandet av frågan (civillag, handelslag, förvaltningslag, osv.) och vilket slags myndighet som är behörig att pröva frågan (domstol, förvaltningsmyndighet, osv.).

Det är således rättighetens materiella innehåll i nationell rätt snarare än dess klassificering som är vägledande vid prövningen av om rättigheten utgör en civil rättighet eller inte. När det gäller ställningstagandet om ett visst förfarande rör civila rättigheter eller inte har domstolen vidare uttalat att man inte skall ta hänsyn till avlägsna eller indirekta effekter. Frågan är således om de civila rättigheterna kan sägas bli *direkt påverkade* av ett ifrågasatt förfarande.

Europadomstolen har utifrån dessa allmänna principer funnit att ett antal förfaranden som i nationell rätt ansetts ha förvaltningsrättslig karaktär faller in under artikel 6.1. Exempel på de gränsdragningar som gjorts lämnas i det följande.

3.2.1 Tvister rörande rätten att bedriva verksamhet

Europadomstolen har i flera fall ansett artikel 6.1 vara tillämplig på förfaranden som avser rätten att bedriva viss ekonomisk verksamhet eller att erhålla ett tillstånd som har betydelse för möjligheterna att bedriva sådan verksamhet.

Målet *König mot Tyskland* gällde en fråga om återkallelse av tillstånd att utöva läkaryrket och att driva en medicinsk klinik. Andra avgöranden som gällt frågan om rätten att praktisera som läkare är *Le Compte, Van Leuven och De Meyere mot Belgien* och *Kraska mot Schweiz*. Fallen *H. mot Belgien* och *De Moor mot*

Belgien gällde rätten att vinna inträde i en advokatorganisation medan fallet *W.R. mot Österrike* gällde ett disciplinärt förfarande mot en advokat. I *G.S. mot Österrike* rörde frågan ett tillstånd att bedriva apoteksverksamhet. Fallet *Benthem mot Nederländerna* gällde fråga om tillstånd att på en bensinstation ha en anläggning för leverans av gas till motorfordon. Fallet *Pudas mot Sverige*, som nämnts ovan, rörde återkallelse av trafiktillstånd. *Tre Traktörer AB mot Sverige* handlade om återkallelse av tillstånd att servera alkoholdrycker på en restaurang. I *Fredin mot Sverige (nr 1)* var det fråga om återkallelse av tillstånd att exploatera en grustäkt. Fallet *Kingsley mot Förenade Konungariket* rörde indragning av tillstånd att bedriva casinoverksamhet.

I samtliga nämnda avgöranden fann Europadomstolen att frågan rörde de klagandes civila rättigheter, varför artikel 6.1 var tillämplig.

3.2.2 Tvister rörande egendom

Europadomstolen har ansett att artikel 6.1 är tillämplig på förfaranden om tillstånd att förvärva, behålla eller utnyttja egendom.

Fallen *Ringelsen mot Österrike*, *Sramek mot Österrike* samt *Håkansson och Stureson mot Sverige* gällde administrativa förfaranden avseende tillstånd till förvärv av fast egendom. I fallen *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* och *Bodén mot Sverige* var det fråga om expropriationstillstånd. Även fallet *Guillemin mot Frankrike* rörde expropriation. Fallet *Raimondo mot Italien* handlade om konfiskation av egendom. *Erkner och Hofauer mot Österrike* rörde lantmäteriförrättning som innefattade ägoutbyte. Fallen *Allan Jacobsson mot Sverige (nr 1 och 2)*, *Mats Jacobsson mot Sverige* och *Skärby mot Sverige* gällde rätten att bygga på en fastighet. Samtliga nämnda fall befanns gälla civila rättigheter enligt Europakonventionen.

I fallet *Zander mot Sverige* ansågs klaganden, som bodde vid en avfallsanläggning, ha en civil rättighet att vid en tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen av avfallsanläggningen få sitt

intresse av tillfredsställande vattenförsörjning tillgodosett. I fallet *Ortenberg mot Österrike* förde klaganden talan mot ett tillstånd till bebyggelse av en närbelägen fastighet under åberopande av olägenheter som bebyggelsen skulle förorsaka henne. Domstolen fann att klagandens civila rättigheter var i fråga.

3.2.3 Skadeståndstvister

Artikel 6.1 har vidare befunnits tillämplig vid tvister som rör skadeståndsanspråk, även om anspråket varit av offentligrättslig karaktär. Flera sådana fall har avsett skadestånd mot staten eller annat offentligrättsligt organ.

I fallet *Baraona mot Portugal* var det fråga om skadeståndskrav på grund av frihetsberövande. *Neves e Silva mot Portugal* rörde skadeståndskrav på grund av en tjänstemans handlande. *H. mot Frankrike* rörde skadeståndskrav på grund av felaktig läkarbehandling och *Editions Périscope mot Frankrike* rörde skadeståndskrav på grund av felaktigt myndighetsbeslut.

3.2.4 Arbetsrättsliga tvister

Tvister rörande privat anställning faller utan vidare in under artikel 6.1. När det gäller tvister som rör offentlig anställning har frågan om bestämmelsens tillämplighet länge varit oklar på grund av en otydlig och motsägelsefull praxis från Europadomstolen. Domstolen har dock numera i ett avgörande, *Pellegrin mot Frankrike*, fastslagit vissa vägledande principer enligt följande.

- Artikel 6.1 är som huvudregel tillämplig på tvister rörande anställningsförhållanden, befordran m.m. för tjänstemän hos staten eller andra offentliga institutioner.
- Det saknar betydelse för tillämpningen av artikeln om den offentliganställda är anställd tjänsteman eller kontraktsanställd.

- De enda tjänstemän som är undantagna från artikelns tillämpning är sådana som utövar offentlig makt och av vilka staten därför kan kräva särskild lojalitet. Som exempel nämns militär och polis.
- Även när det gäller den grupp tjänstemän som normalt är undantagna från tillämpningen av artikeln skall artikeln tillämpas i fråga om tvister som rör pensionsförmåner. Dessa tjänstemäns speciella relation till staten bryts nämligen när de går i pension.

Det nämnda avgörandet gällde en person som var kontraktsanställd av staten som chef för ett u-landsprojekt. Domstolen fann att en tvist om hans fortsatta anställning inte omfattades av artikel 6.1, eftersom det i detta fall ansågs vara fråga om offentlig myndighetsutövning.

Artikel 6.1 har inte heller ansetts tillämplig i fallet *Mosticchio mot Italien*, som gällde en underofficer i armén, eller i fallet *R. mot Belgien*, som gällde en reservofficer.

I bl.a. följande fall har Europadomstolen ansett artikeln vara tillämplig vid tvister rörande offentlig anställning. Fallet *Frydlander mot Frankrike* rörde en befattning som teknisk expert utomlands, fallet *Bücker mot Turkiet* gällde anställning som biträdande professor, *Castanhiera Barros mot Portugal* gällde en tjänsteman vid ett kriminologiskt institut, *Satonnet mot Frankrike* handlade om en medicinsk chef vid ett medicinsk-psykopedagogiskt center, *S.M. mot Frankrike* rörde en medicinsk och social sekreterare vid en socialmyndighet, *Lambourdière mot Frankrike* rörde en tjänsteman vid en sjukvårdsförvaltning, *Devlin mot Förenade Konungariket* gällde en lägre administrativ befattningshavare och fallet *Werner mot Polen* gällde en likvidator i ett aktiebolag.

3.2.5 Tvister rörande sociala förmåner

Europadomstolen har i tidigare avgöranden gjort en bedömning av om sociala förmåner utgjort en ensidig prestation från det allmännas sida eller om de ingått i ett försäkringsliknande system där förmånerna i huvudsak svarat mot inbetalda premier. I fallen *Feldbrugge mot Nederländerna* och *Deumeland mot Tyskland* gjorde domstolen en genomgång av privaträttsliga och offentlig-rättsliga aspekter av förmånssystemen och analyserade vilka aspekter som övervägde. Domstolens hållning på senare år har utvecklats så att artikel 6.1 numera kan anses nästan generellt tillämplig på sociala förmåner under förutsättning att det i den nationella lagstiftningen finns en rätt till den aktuella förmånen och det inte rör sig om endast skönsmässigt beviljande av ett visst bidrag. Ett exempel på denna förskjutning av praxis är fallet *Salesi mot Italien*, där Europadomstolen ansåg att rätten till socialhjälp var en civil rättighet eftersom det rörde en individuell lagreglerad rättighet av ekonomisk karaktär. Andra avgöranden av intresse är *Schuler-Zraggen mot Schweiz* och *Stamoulakatos mot Grekland (nr 2)*, i vilka artikel 6.1 ansågs tillämplig på lagreglerad rätt till invalidpension. Fallet *Paskhalidis m.fl. mot Grekland* rörde rätten till olika sociala förmåner efter långvarig vistelse utomlands.

3.2.6 Skatterättsliga tvister

Europadomstolen har i flera fall funnit att tvister rörande beskattning faller utanför tillämpningsområdet för artikel 6.1. I fallet *Ferrazzini mot Italien* uttalade domstolen att skattefrågor är att hänföra till kärnan i statsmaktens maktutövning, varför relationen mellan den skattskyldige och skattemyndigheten inte bör anses gälla civila rättigheter och skyldigheter. Att den rena skatteprocessen faller utanför artikel 6.1 har även uttalats bl.a. i avgörandena *Janosevic mot Sverige* samt *Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige*. I dessa avgöranden har dock artikel 6.1 ansetts tillämplig i fråga om sanktioner i form av skattetillägg

eller liknande, eftersom domstolen då kommit fram till att det varit fråga om anklagelse för brott.

3.2.7 Tvister rörande politiska rättigheter

Politiska rättigheter har i princip ansetts falla utanför tillämpningsområdet för artikel 6.1. Ett exempel utgör fallet *Pierre-Bloch mot Frankrike*, i vilket Europadomstolen fann att rätten att ställa upp som kandidat i parlamentsval och rätten att behålla ett parlamentsmandat var politiska rättigheter och inte sådana civila rättigheter som avses i artikel 6.1.

3.2.8 Tvister rörande asylrätt m.m.

Förfaranden som gäller viseringar, uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor har ansetts falla utanför artikel 6.1. Artikeln är således inte tillämplig på utvisningsärenden. Ett principavgörande i frågan är *Maaouia mot Frankrike*. Det kan dock tilläggas att det för vissa fall finns en särreglering i artikel 1 i sjunde tilläggsprotokollet till konventionen där emellertid skyddet för den enskilde är svagare än i artikel 6.1.

3.2.9 Tvister rörande ärekränkning

Enligt Europadomstolen är rätten till ett gott namn och rykte att hänföra till civila rättigheter enligt konventionen. I fallet *Helmers mot Sverige* handlade det om målsägandens rätt vid enskilt åtal för ärekränkning.

3.2.10 Svenska avgöranden i fråga om civila rättigheter

Regeringsrätten har i ett antal avgöranden tagit ställning till om mål har rört civila rättigheter eller inte. I rättsfallet RÅ 1995 not. 179 fann Regeringsrätten att indragning av körkort gällde civila rättigheter i ett fall där den berörde hade behov av körkort för att kunna utöva sitt yrke. RÅ 1996 ref. 80 gällde gravsättning av en avlidens aska. Regeringsrätten fann i detta mål att sådan gravsättning inte rörde de efterlevandes civila rättigheter och att artikel 6.1 därför inte var tillämplig. I RÅ 2001 ref. 56 fann Regeringsrätten att ett avslag på en ansökan om att få ta hand om påkört och trafikskadat vilt på en egen fastighet och att själv få ombesörja viltvården på fastigheten rörde fastighetsägarens civila rättigheter enligt artikel 6.1. I RÅ 2004 ref. 122 uttalades bl.a. att rätt till presstöd är att anse som en civil rättighet i Europakonventionens mening.

3.3 Civila skyldigheter

Begreppet civila skyldigheter har inte i samma utsträckning som begreppet civila rättigheter föranlett svårigheter i tillämpningen. Detta beror sannolikt på att konventionsstaterna helt enkelt i större utsträckning har uppfyllt sina åtaganden i fråga om rätt till domstolsprövning när det gäller civila skyldigheter. Några avgöranden från Europadomstolen finns dock som visar att det även när det gäller civila skyldigheter kan finnas gränsdragningsproblem.

I fallet *Schouten och Meldrum mot Nederländerna* fann domstolen att artikel 6.1 var tillämplig även på ett förfarande om skyldighet att betala avgifter till ett socialt välfärdssystem. Detta skedde efter en avvägning mellan de privaträttsliga och offentlig-rättsliga elementen i lagstiftningen, varvid domstolen fann att de privaträttsliga elementen övervägde.

Domstolen uttalade vidare i det nämnda avgörandet (p. 50) att skyldigheten att betala böter eller vissa administrativa avgifter som härrör från t.ex. skattelagstiftningen inte omfattas av be-

greppet civila skyldigheter. Skyldigheten kan dock aktualiseras i ett sammanhang som avser en anklagelse för brott enligt artikel 6.2.

Exempel på civila skyldigheter som torde falla in under artikel 6.1 är bl.a. följande:

- de flesta obligationsrättsliga skyldigheter, dvs. skyldigheter som följer av avtal och
- familjerättsliga skyldigheter, t.ex. underhåll.

I vissa fall kan en förmån som inte ses som en civil rättighet ändå leda till ett krav på domstolsprövning enligt Europakonventionen, nämligen i de fall förmånen återkrävs. Återkravet anses då gälla en civil skyldighet.²²

3.4 Processuella frågor

3.4.1 Handläggningen av vissa frågor under pågående process

Handläggningen av processuella frågor eller frågor om interimistiska åtgärder i mål som rör civila rättigheter och skyldigheter torde i huvudsak omfattas av kraven i artikel 6.1. Det innebär att kraven på en rättvis rättegång i princip bör gälla även handläggningen av begränsade processuella frågor. Däremot kan knappast någon rätt till muntlig förhandling finnas i dessa fall.

²² Normalt måste en särskild exekutionstitel, t.ex. en dom, finnas för att ett beslut om återkrav skall kunna verkställas. Eftersom domstolsprövning i sådana fall är möjlig utan överklagande, behöver beslutet inte kunna överklagas för att Europakonventionens krav skall vara uppfyllda. Undantagsvis kan återkravsbeslut i sig vara verkställbara. Ett exempel utgör beslut om TV-avgift enligt lagen (1989:41) om TV-avgift. Sådana beslut kan dock, efter omprövning, överklagas.

3.4.2 Rättegångskostnader

I fallet *Robins mot Förenade Konungariket* slog Europadomstolen fast att även förfaranden om rättegångskostnader kan gälla fastställande av civila rättigheter och skyldigheter. Domstolen framhöll att de yrkade rättegångskostnaderna hänförde sig till bakomliggande tvister som otvivelaktigt föll in under artikel 6.1 och att förfarandet rörande rättegångskostnaderna fick ses som en fortsättning på dessa bakomliggande tvister och därmed också anses gälla fastställandet av civila rättigheter och skyldigheter. Liknande utgång blev det i fallet *Beer mot Österrike*.

3.4.3 Verkställighet av domar

Verkställigheten av en dom har av Europadomstolen setts som en del av det förfarande varigenom civila rättigheter eller skyldigheter fastställs. Verkställigheten har härvid bedömts som en andra etapp i processen, se t.ex. *Scollo mot Italien* och *Di Pede mot Italien (nr 2)*.

4 En moderniserad rättsprövning

4.1 Rättsprövning endast av regeringsbeslut

Förslag: Rättsprövningsinstitutet skall vara förbehållet beslut som har sådana politiska dimensioner att en ordinär domstolsprövning inte är lämplig. Rättsprövning skall därför endast kunna ske av regeringsbeslut. 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 vidare av förvaltningslagen klart framgå att lagens bestämmelser om överklagande gäller oavsett vad som föreskrivs i annan författning, om det behövs för att uppfylla Europakonventionens krav på domstolsprövning.

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.²³ Beslutet kan i sådana fall enligt den allmänna bestämmelse som infördes år 1998 i 22 a § förvaltningslagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Som nämnts tidigare var ett av syftena med den bestämmelsen att anvisa en behörig domstol (länsrätt) för de fall en rätt till domstolsprövning skulle finnas enligt Europakonventionen eller EG-rätten och en sådan rätt

²³ Jfr t.ex. RÅ 1997 ref. 65 och RÅ 2001 ref. 56.

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". Under senare tid har det dock ifrågasatts i vilken utsträckning rättsprövningslagen i praktiken verkligen gäller beslut av förvaltningsmyndigheter.²⁴ Diskussionen bygger bl.a. på ett uttalande i ett notisfall från Regeringsrätten (RÅ 2002 not. 57) i vilket sades att rättsprövningslagen bara är tillämplig om ärendet inte kan överprövas av domstol i annan ordning. Ett exempel på en sådan överprövning i annan ordning sades vara den situationen att ett överklagandeförbud inte kan upprätthållas till följd av Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Eftersom beslutet då kan överklagas kan det inte också omfattas av rättsprövningslagen.

Regeringsrätten har dock i ett senare avgörande (RÅ 2004 ref. 99) klargjort rättsläget. Regeringsrätten menar i detta avgörande att rättsprövningslagen tillkom just för sådana fall då ett beslut rör civila rättigheter och skyldigheter. Lagen kan därför inte sättas ur spel så snart ett beslut av en förvaltningsmyndighet rör något sådant förhållande. Detta får till följd att de enda fall i vilka ett överklagandeförbud skall åsidosättas är sådana som rör civila rättigheter och skyldigheter och som faller utanför rättsprövningslagens tillämpningsområde.

Detta av Regeringsrätten fastslagna synsätt bildar utgångspunkten för den fortsatta diskussionen om en modernisering av rättsprövningsinstitutet.

Syftet med rättsprövningen är att tillhandahålla en möjlighet till domstolsprövning av sådana beslut som enligt Europakonventionen skall kunna domstolsprövas men för vilka svensk rätt 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 fal-

²⁴ Se t.ex. Warnling-Nerep, FT 2003 s. 373.

let med sådana 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 rättssäkerhetskontroll 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 prövningen på det sätt som görs vid rättsprövning.

Om rättsprövningslagen görs om till en lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, blir resultatet således att beslut av förvaltningsmyndigheter inte kan rättsprövas. De får i stället överklagas på vanligt sätt. En översyn bör därför göras med syfte att överklagandeförbud som till följd av Europakonventionens krav på domstolsprövning inte kan upprätthållas skall tas bort. Även om ett sådant överklagandeförbud kvarstår, skulle de 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.

Detta 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 bör kunna ske endast av beslut som regeringen har fattat. I den mån det skulle finnas beslut av förvaltningsmyndigheter som rör civila rättigheter eller skyldigheter och som innefattar sådana uttalat politiska dimensioner att en ordinär prövning inte är lämplig men som trots detta inte kan överprövas av regeringen, får bestämmelser

införas som innebär en sådan ordning. Genom att låta regeringen överpröva sådana beslut görs rättsprövningslagen tillämplig.

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 enligt 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 §.

4.2 Tillämpningsområdet för rättsprövning

Förslag: Tillämpningsområdet för rättsprövningen 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.

Det framstår numera som en svaghet hos rättsprövningen att dess tillämpningsområde har kopplats till 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen och inte till Europakonventionens begrepp civila rättigheter och skyldigheter.²⁵

I förarbetena till rättsprövningslagen angavs bl.a. följande i fråga om lagens föreslagna tillämpningsområde:

"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 regeringsformen. 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

²⁵ Frågan diskuteras relativt ingående i Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s. 127 ff.

'civila' med sikte främst på förhållanden som enligt svensk rättstradition betraktas som offentligrättsliga. Mot denna bakgrund är mitt förslag till avgränsning att föredra."²⁶

Frågan om tillämpningsområdet har även vid senare tillfällen diskuterats i lagstiftningsammanhang. I prop. 1995/96:133, Några frågor om rättsprövning m.m., konstaterades att begreppet civila rättigheter och skyldigheter inte enbart avser sådana förhållanden som det är fråga om i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen utan att även rätten till sociala förmåner kan falla in under konventionens begrepp. Vidare sägs bl.a. följande:

"På grund av den utvidgning som ständigt sker av begreppets innehåll, är det inte någonsin möjligt att definitivt ta ställning till om vår lagstiftning helt och hållet uppfyller konventionens krav på rätt till domstolsprövning. En utvidgning av rättsprövningslagens tillämpningsområde kräver noggranna överväganden. Regeringen är inte nu beredd att lägga fram förslag till ändringar i detta avseende men har för avsikt att noga följa utvecklingen på området och vid behov föreslå nödvändiga ändringar."²⁷

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. Ett exempel på detta är beslut som gäller sådana *medborgerliga* skyldigheter, t.ex. totalförsvarsplikt, som inte är *civila* i den mening som avses i artikel 6.1. Dessa skulle alltså, genom hänvisningen till 8 kap. 3 § regeringsformen, omfattas av rättsprövningen om det inte vore för det uttryckliga undantaget i 2 § rättsprövningslagen.

Genom inkorporeringen av Europakonventionen är begreppet civila rättigheter och skyldigheter sedan ett decennium en integrerad del i den svenska rättsordningen. Att i svensk rätt använ-

²⁶ Prop. 1987/88:69 s. 21.

²⁷ Prop. 1995/96:133 s. 11 f.

da olika begrepp för samma sak – säkerställandet här i landet av efterlevnaden av Europakonventionens rätt till domstolsprövning – kan knappast medföra några fördelar, i varje fall inte av sådant slag att de uppväger de nackdelar som ett sådant språkbruk skulle medföra. Det är inte heller säkert att ett kvarhållande av nuvarande ordning skulle ha någon betydelse. Om en situation skulle uppstå där ett beslut av regeringen omfattas av garantierna i artikel 6.1 i Europakonventionen, kan det inte uteslutas att beslutet efter ansökan skulle rättsprövas av Regeringsrätten oavsett hur beslutet förhåller sig till vad som sägs i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Något annat skulle nämligen kunna anses mindre väl förenligt med Sveriges åtaganden enligt konventionen.

Det nu sagda leder sammantaget 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 ärendet innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter.

4.3 Vem som får ansöka om rättsprövning

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

I 1 § rättsprövningslagen har som taleberättigad angetts ”enskild part”. I Europakonventionens artikel 6.1 används i stället begreppet ”var och en”. Det har ifrågasatts om rättsprövningslagens avgränsning är för snäv i förhållande till konventionens.²⁸

²⁸ Se bl.a. Regeringsrättens remissyttrande i fråga om SOU 1994:117 (refererat i Ds 1997:29 s. 83), Lavin, FT 1995 s. 140 f., Wahlgren FT 1995 s. 208 och Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning s. 258.

Skälen till avgränsningen av kretsen ansökningsberättigade i rättsprövningslagen uttrycks i förarbetena på följande sätt:

”Jag anser att endast enskilda skall ha initiativrätt. [...] 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. [...] 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 görs i högsta administrativa instans.”²⁹

I förarbetena sägs vidare bl.a. att begreppet ”enskild part” har samma betydelse som i 7 § förvaltningslagen.³⁰ Problemen med rättsprövningslagens avgränsning av kretsen ansökningsberättigade uppstår i de fall partsbegreppet är för snävt för att åtagandena enligt konventionen skall kunna anses uppfyllda. Regeringsrätten har, där det behövts, därför tolkat partsbegreppet i rättsprövningslagen konventionsvänligt och gett det en ”efter omständigheterna anpassad innebörd”.³¹ I rättsfallet RÅ 1999 ref. 27 yttrade Regeringsrätten bl.a. följande:

”Rättsprövningslagen har tillkommit för att tillerkänna enskilda den rätt till domstolsprövning som enligt artikel 6 i Europakonventionen var och en skall ha rätt till vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter. Rättsprövningslagens partsbegrepp bör därför tolkas så vidsträckt att den som enligt konventionen har rätt till domstolsprövning också kommer i åtnjutande av sådan. Rätten att ansöka om rättsprövning bör därför tillkomma inte bara den eller dem som av regeringen

²⁹ Prop. 1987/88:69 s. 26.

³⁰ A. prop. s. 34.

³¹ Se RÅ 1999 ref. 76 (Barsebäck) avsnitt 3.4. Jfr även RÅ 1999 ref. 27 och RÅ 2000 not. 23.

formellt behandlats som parter utan också andra som varit saklegitimerade i regeringsärendet.”

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. Som nämnts tidigare används i konventionen 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” eller ”en anklagelse mot honom för brott”. 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. Det finns ingen anledning att inte låta detta få genomslag också i lagstiftningen. Det hittillsvarande kravet på partsställning bör därför utgå.

4.4 Behovet av särskilda begränsningar för rättsprövning

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

En förutsättning för att rättsprövning skall kunna ske är, enligt 1 § rättsprövningslagen, att beslutet inneburit myndighetsutövning mot den enskilde. Något sådant krav återfinns inte i Europakonventionen.

Syftet med denna begränsning är, enligt förarbetena, 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 förhåll-

anden, 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.³²

En förutsättning för att rättsprövning av ett beslut skall kunna komma i fråga är att beslutet har faktiska verkningar för den enskilde. Sådana beslut som saknar sådan verkningar, t.ex. många partsbesked och liknande beslut, bör således 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 4.2) bör tillämpningsområdet för rättsprövning ske 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 någon *prövning* av civila rättigheter eller skyldigheter; ett sådant uttalande utgör nämligen inte mer än ena partens syn på hur en fråga bör bedömas vid en eventuell sådan prövning.

Av nu anförda skäl finns det inget behov av att som förutsättning för rättsprövning särskilt 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 rättsprövningslagen föreslås kunna tillämpas endast i fråga om beslut som regeringen har fattat (se avsnitt 4.1) kommer denna begränsning inte längre fylla någon funktion. Regeringsbeslut kan ju, vid sidan av rättsprövning, överprövas endast genom resning enligt vad som föreskrivs i 11 kap. 11 § regeringsformen. Begränsningen kan 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

³² Prop. 1987/88:69 s. 35.

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 enligt förarbetena 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 skulle undantas från rättsprövning.³³ Bedömningen att dessa undantag inte kan anses röra civila rättigheter eller skyldigheter enligt Europakonventionen har även gjorts efter rättsprövningslagens tillkomst.³⁴

Med den utformning av tillämpningsområdet för rättsprövning som föreslås i denna promemoria (se avsnitt 4.2), finns det inte heller anledning att behålla de nu nämnda undantagen. De bör således utgå.

4.5 Processen i mål om rättsprövning

Bedömning: Processen i mål enligt rättsprövningslagen behöver inte regleras ytterligare i förhållande till vad som gäller i dag.

Förslag: En mindre justering bör göras av bestämmelserna om domförhet: Ett beslut om att avvisa en ansökan om rättsprövning bör alltid kunna fattas av tre regeringsråd.

I promemorian Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen (Ds 1997:29) föreslogs en del förändringar av förfarandet i mål om rättsprövning. Förslagen innebar dels att det i rättsprövningslagen skulle klargöras att bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291; FPL) skall tillämpas vid handläggning av rättsprövningsmål om det inte finns någon särregel i rättspröv-

³³ A. prop. s. 21 f.

³⁴ Se bl.a. SOU 1994:117 s. 179 f.

ningslagen, dels att en bestämmelse skulle införas om att den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken är den enskildes motpart i rättsprövningsmål.

I förarbetena till rättsprövningslagen anfördes bl.a. att med en lösning som innebär att Regeringsrätten ges uppgiften att rättspröva beslut "kan också bestämmelserna om den nya prövningens möjligheten 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".³⁵ Av Regeringsrättens praxis kan också utläsas att t.ex. kommunikationsbestämmelserna i FPL inte alltid tillämpats (se t.ex. RÅ 1993 ref. 97³⁶).

Efter det att kammarrätterna den 1 januari 1995 fick behörighet att pröva ansökningar om rättsprövning har frågan aktualiserats om vilka handläggningsregler som skall tillämpas för mål enligt rättsprövningslagen. Frågan har således ställts i vilken utsträckning FPL är eller bör vara tillämplig. I ovan nämnda promemoria (Ds 1997:29) anfördes bl.a. följande som skäl för en reglering av rättsprövningsprocessen:

"För kammarrätternas del finns knappast några skäl att inte i princip låta FPL bli tillämplig i rättsprövningsmål när inte något annat är föreskrivet i rättsprövningslagen. Den procedurmässiga särställningen som återgetts inledningsvis tog endast sikte på Regeringsrätten. Vidare bör i mål om rättsprövning som överklagas till Regeringsrätten rimligtvis FPL styra förfarandet vid överklagandet."³⁷

Vidare anfördes bl.a. att det skulle leda till komplikationer om Regeringsrätten hade att tillämpa vissa förfaranderegler när ansökan om rättsprövning görs där samtidigt som kammarrätterna

³⁵ Prop. 1987/88:69 s. 19.

³⁶ Justitiekanslern har senare i ett beslut anmärkt på att Regeringsrätten i nämnda mål underlåtit att kommunicera en ansökan med den som borde ha uppfattats som part enligt 10 § FPL, se JK 1996-06-17, dnr 2327-95-40 (JK-beslut 1996, C.8).

³⁷ Ds 1997:29 s. 70.

hade att tillämpa andra regler i där anhängiggjorda och eventuellt senare till Regeringsrätten fullföljda rättsprövningsmål.³⁸

Eftersom rättsprövningslagen föreslås göras om så att endast regeringsbeslut kan rättsprövas och endast Regeringsrätten är behörig instans för att pröva ansökningar om rättsprövning, gör sig behovet av en uttrycklig hänvisning till FPL inte gällande i samma utsträckning. Eftersom FPL är tillämplig vid "rättskipning" i förvaltningsdomstol i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i annan lag och rättsprövningslagen endast innehåller ett fåtal bestämmelser av processuell karaktär är FPL i stort sett tillämplig fullt ut. Det kan inte anses nödvändigt att särskilt ange detta.

I den ovan nämnda promemorian föreslogs också en bestämmelse om att den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken skall vara den enskildes motpart i rättsprövningsmål. En sådan bestämmelse skulle i princip överensstämma med stadgandet i 7 a § första stycket FPL. I promemorian anfördes bl.a. följande:

"När tvåpartsprocessen vunnit insteg på i stort sett hela det förvaltningsrättsliga fältet ter det sig naturligt att i huvudsak införa en sådan process även i mål om rättsprövning. För kammarrätternas del torde det knappast finnas några hinder mot att införa en sådan ordning. För Regeringsrättens del är förhållandet mer speciellt såtillvida att det där – förutom beträffande rättsprövningsmål överklagade från kammarrätt – endast är regeringsbeslut som kan bli föremål för prövning enligt rättsprövningslagen. [...] Mot bakgrund av regeringens roll bör tillämpningen av reglerna om tvåpartsprocess inte leda till att regeringen blir part i rättsprövningsmål."³⁹

Med ett reformerat rättsprövningsförfarande som enbart omfattar regeringsbeslut finns det inte något behov av en formlig tvåpartsprocess. Det skulle för övrigt vara en vanskelig uppgift att utforma en sådan. Att regeringen skulle uppträda som motpart är givetvis uteslutet. Detsamma gäller, för överklagade ärenden, den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken. Någon

³⁸ A.a. s. 70 f.

³⁹ A.a. s. 72 f.

anledning att ge Regeringskansliet – som har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet – en formell partsställning kan inte heller anses föreligga.

I den mån kompletterande uppgifter behöver inhämtas kan Regeringsrätten göra det ändå. Detta sker för övrigt enligt domstolens handläggningspraxis redan i dag.

Enligt 6 § rättsprövningslagen är Regeringsrätten domför med tre regeringsråd vid beslut att avvisa en för sent inkommen ansökan om rättsprövning. I övrigt gäller alltså de allmänna bestämmelserna i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Det framstår som mest ändamålsenligt att samma regel gäller för samtliga fall av avvísning av en ansökan om rättsprövning, oavsett skälet till beslutet. Ett sådant beslut bör alltså alltid få fattas av tre regeringsråd.

Det bör i sammanhanget uppmärksammas att det i Justitiedepartementet nyligen inletts en generell översyn av bl.a. domförhetsreglerna i Regeringsrätten.

4.6 Rättsprövning och Århuskonventionen

4.6.1 Bakgrund

Vid en miljöministerkonferens år 1995 drogs det upp riktlinjer om åtgärder för att öka allmänhetens inflytande i miljöfrågor. Ministerkonferensen blev startskottet för arbetet med att ta fram en ny konvention på miljöområdet. Efter ett par års förhandlingar, där över trettio nationer, ett antal internationella och regionala miljöorganisationer och även Europeiska kommissionen deltog, öppnades den 25 juni 1998 den nya konventionen för undertecknande vid en konferens i Århus. Konventionen, vars fullständiga beteckning är konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, trädde i kraft den 30 oktober 2001.

Enligt 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 skydda denna rätt skall varje konventionspart garantera allmänheten en rätt att ta del av information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

När det gäller tillgången till miljöinformation, skall konventionsparterna se till att myndigheter lämnar information till den som begär det. En begäran om att få information får dock i vissa fall avslås.

I fråga om allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser finns i konventionen bestämmelser om rätt för allmänheten att delta i beslut om tillstånd för vissa större verksamheter med påverkan på miljön. Allmänheten skall ges rätt att få nödvändig information och även ges praktiska möjligheter att kunna påverka ett beslut. Allmänheten skall vidare ges ett visst inflytande över utformningen av planer, program och författningar som har betydelse för miljön.

Slutligen skall enligt konventionen de som inte fått den information de bett om eller tycker att deras fråga blivit felaktigt hanterad ha en möjlighet att vända sig till domstol eller annat oberoende organ. Den berörda allmänhet som har "tillräckligt intresse", däribland vissa miljöorganisationer, skall också ha rätt att få ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som rör allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter prövade. Det skall också finnas möjlighet att begära att en domstol eller en myndighet prövar om myndigheters eller personers handlingar eller underlåtenheter strider mot nationell miljölagstiftning.

Århuskonventionen har undertecknats av samtliga EU:s medlemsstater och av EG. För att EG skall kunna ratificera konventionen krävs att EG-rätten anpassas till konventionens bestämmelser. Det har därför tagits fram ett par direktiv för genomförandet av konventionen i medlemsstaterna.⁴⁰ Ytterligare ett direktiv och en förordning håller på att utarbetas.

⁴⁰ Direktiv 2003/4/EG och 2003/35/EG.

Sverige kommer sannolikt att ratificera Århuskonventionen under våren 2005. I förevarande promemoria kommer frågan om behovet av en anpassning av rättsprövningslagen för att tillgodose Århuskonventionens krav på domstolsprövning efter initiativ från miljöorganisationer att tas upp.

4.6.2 Miljöorganisationers talerätt enligt Århuskonventionen

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. Sådana begränsningar får dock inte strida mot konventionens principer och syfte. I artikel 6 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.

4.6.3 Rättsprövning av regeringsbeslut som avses i Århuskonventionen

Förslag: Den rätt till domstolsprövning av tillståndsbeslut av regeringen som miljöorganisationer har enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen skall tillgodoses inom ramen för rättsprövningssystemet. En bestämmelse som ger miljöorganisationer möjlighet att ansöka om rättsprövning tas därför in i rättsprövningslagen.

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. Exempel på sådana beslut finns i bl.a. lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och naturgaslagen (2000:599). I dessa fall är besluten således inte möjliga att överklaga. De beslut regeringen fattar efter överklagande enligt 18 kap. miljöbalken är naturligtvis inte heller överklagbara.

Enligt rättsprövningslagen kan, som tidigare nämnts, den som är "enskild part" i ett förvaltningsärende ansöka om rättsprövning. I praxis har dock, för att säkerställa efterlevnaden av Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen, godtagits talerätt för personer som inte har haft formell ställning som part men som ansetts saklegitimerade (se vidare avsnitt 4.3).

Det får, av samma skäl, antas att även miljöorganisationer m.fl. som i rättsordningen getts en sådan ställning att de är att betrakta som saklegitimerade skulle anses som part enligt rättsprövningslagen.⁴¹ En ytterligare förutsättning för att rättsprövningslagen skall vara tillämplig är dock 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 miljöorganisation. Rättsprövningslagen kan därför med sin nuvarande

⁴¹ Jfr RÅ 2004 ref. 108.

utformning knappast anses tillgodose Århuskonventionens krav på rätt till domstolsprövning av tillståndsbeslut.

Slutsatsen av det nyss sagda är att det, för att även Århuskonventionens krav på domstolsprövning skall uppfyllas, bör införas en uttrycklig rätt för miljöorganisationer att få till stånd en prövning av sådana beslut som avses i konventionen.

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 annan möjlighet 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. Den rätt till domstolsprövning av sådana beslut som följer av Århuskonventionen bör därför hanteras inom ramen för systemet med rättsprövning.

4.7 En ny rättsprövningslag

Förslag: Den nuvarande rättsprövningslagen ersätts av en ny lag.

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.

5 Överklagande i administrativa ärenden

Förslag: Begreppet ”administrativa ärenden” i 22 a § förvaltningslagen byts ut mot ”anställningsärenden”.

Bestämmelsen i 22 a § förvaltningslagen om domstolsprövning av förvaltningsbeslut gör undantag för beslut i administrativa ärenden. Beslut som omfattas av detta undantag överklagas till regeringen med stöd av 35 § verksförordningen (1995:1322) och de hänvisningar till den bestämmelsen som finns 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. Som exempel kan nämnas polisens beslut att avslå en begäran från en enskild person om livvaktsskydd, en tingsrätts beslut om fördelning av antalet nämndemän mellan kommunerna i domsagan och ett statligt museums beslut att inte låna ut ett museiföremål till ett icke-statligt museum. Regeringen

måste ändå behandla överklaganden i ärenden av dessa slag och i varje enskilt ärende slå fast att beslutet inte är överklagbart.⁴²

Undantaget för administrativa ärenden i 22 a § förvaltningslagen har kritiserats för att det är oklart och ibland leder till en onödig omgång vid överklagande.⁴³ I några fall där en beslutsmyndighet och – i ett av fallen – en kammarrätt ansett att undantaget är tillämpligt och därför överlämnat överklagandet till regeringen, intog regeringen motsatt ståndpunkt och överlämnade i sin tur handlingarna till länsrätten.⁴⁴

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 kommer förmodligen 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 bara om ett litet antal ärenden, uppskattningsvis högst ett tiotal per år. Intresset av att befria regeringen från ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ talar ändå för denna lösning.⁴⁵

Av dessa skäl bör undantaget för administrativa ärenden i lagtexten ändras till ett undantag för anställningsärenden.

⁴² Se vidare den utredning om detta som finns i betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23 s. 294 f.). I detta betänkande föreslås bl.a. att möjligheten att överklaga myndigheternas anställningsbeslut skall begränsas till de fall när det är särskilt föreskrivet.

⁴³ Se t.ex. Hellners, FT 2004 s. 155.

⁴⁴ Regeringens beslut den 13 januari 2000 (dnr S1998/6833), den 11 maj 2000 (dnr UD1999/1579) och den 11 mars 2004 (dnr Ju2003/5527 m.fl.).

⁴⁵ Jfr de riktlinjer om regeringens befattning med förvaltningsärenden som finns i Kommittéhandboken (Ds 2000:1 s. 43).

Ibland kan det vara svårt att skilja mellan anställning av personal och omplacering av anställda. Detta är knappast skäl nog för att undantaget skall omfatta också andra personaladministrativa ärenden än anställningsärenden. Omplaceringsbeslut är, liksom andra arbetsledningsbeslut, inte överklagbara. Sådana beslut får i stället angripas på annat sätt.

6 Ikraftträdande

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 som har meddelats före ikraftträdandet bör således 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.

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.

7 Kostnadseffekter

Promemorians förslag 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 innebär 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. Vidare föreslås att rättsprövningen ges en utformning som närmare anknyter 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 och skall därför inte föranleda någon ekonomisk 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. 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.

8 Författningskommentar

8.1 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. I kapitel 3 finns en sammanställning av vad som enligt nuvarande praxis avses med begreppet civila rättigheter och skyldigheter. 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 beslut om förordningar. Däremot skulle lagen kunna vara tillämplig i fråga om ett beslut som inte är slutligt, t.ex. ett interimistiskt förbud eller ett inhibitionsbeslut.

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

tillämpningsområdet är ett annat. En redogörelse för skälen för dessa ändringar lämnas i kapitel 4.

2 §

Vissa miljöorganisationer har enligt Århuskonventionen rätt att begära prövning av vissa tillståndsbeslut. För att möjliggöra en sådan prövning ges, genom 2 §, miljöorganisationer en uttrycklig rätt att ansöka om rättsprövning. Sveriges åtaganden enligt konventionen när det gäller miljöorganisationers tillgång till överprövning av tillståndsbeslut av regeringen skulle därmed vara tillgodosedda.

De miljöorganisationer som ges rätt att ansöka om rättsprövning avgränsas genom en hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken. De miljöorganisationer 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.

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. Detta klargörs i 3 §.

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 för närvarande i 3 § rättsprövningslagen.

5 §

Av paragrafen framgår att ett beslut normalt är verkställbart 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 §

I paragrafen sägs att Regeringsrätten i mål enligt 1 § skall hålla muntlig förhandling om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt. Bestämmelsen motsvarar 3 a § i nuvarande lag, som tillkom år 1996 för att tillgodose Europakonventionens krav på en offentlig förhandling.

Det finns inte något behov av en motsvarande bestämmelse när det gäller rättsprövning enligt 2 §.

7 §

Enligt denna paragraf skall Regeringsrätten upphäva ett beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna i ärendet och det inte är uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet. Regeringsrätten skall, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen. Om beslutet inte upphävs skall det stå fast. Denna paragraf motsvarar i princip 5 § i 1988 års lag. Stadgandet 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.

8 §

I paragrafen regleras vilken sammansättning Regeringsrätten skall ha vid prövning av mål enligt lagen. Paragrafen motsvarar i stort sett 6 § i nuvarande lag. Den enda skillnaden i sak är att ett beslut att avvisa en ansökan får fattas av tre regeringsråd, oavsett grunden för avvisningen. För närvarande gäller att en ansökan får avvisas av tre regeringsråd endast i de fall ansökan är för sent inkommen.

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

3 §

Det nya andra stycket innebär ett förtydligande av vad som redan gäller, dvs. att förvaltningslagens överklagandebestämmelser alltid är tillämpliga när ett överklagandeförbud åsidosätts för att det strider mot Europakonventionen. Ändringen kommenteras i avsnitt 4.1.

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 kan tas upp till prövning eftersom de överklagade besluten saknar verkningar av det slag som krävs för överklagbarhet. Besluten är av myndighetsintern karaktär eller av typen partsbesked. Ändringen innebär också ett förtydligande av paragrafen, som blir lättare att förstå och tillämpa. Ändringen har behandlats i kapitel 5.

Hänvisningen till 3 § i sista stycket är mot bakgrund av den föreslagna ändringen i nämnda paragraf missvisande. Stycket tas därför bort.

Förteckning över litteratur, rättsfall, m.m.

Offentligt tryck

- SOU 1994:117 Domstolsprövning av förvaltningsärenden – Slutbetänkande av Fri- och rättighetskommittén
- SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning
- Ds Ju 1986:3 Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige
- Ds 1997:29 Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen – En ny princip för prövning i förvaltningsdomstol m.m.
- Ds 2000:1 Kommittéhandboken
- Prop. 1951:165 Godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
- Prop. 1987/88:69 Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige

- Prop. 1990/91:176 Om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut
- Prop. 1994/95:27 Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna
- Prop. 1995/96:133 Några frågor om rättsprövning m.m.
- Prop. 1997/98:101 Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.
- Prop. 2002/03:27 Vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen
- Dir. 2002:97 Översyn av plan- och bygglagstiftningen

EG-direktiv

- Direktiv 2003/4/EG Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG
- Direktiv 2003/35/EG Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG

Litteratur m.m.

- Danelius, Hans Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Norstedts Juridik AB, andra upplagan 2002
- Warnling-Nerep,
Wiweka Rättsprövning & rätten till domstolsprövning, JureCLN AB, andra upplagan 2002
- Wennergren, Bertil Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar, Norstedts Juridik AB, fjärde upplagan 2001

Förvaltningsrättslig
tidskrift (FT)

Avgöranden av Regeringsrätten

- | | |
|------------------|------------------|
| <i>Referat</i> | RÅ 2004 ref. 108 |
| RÅ 1993 ref. 97 | RÅ 2004 ref. 122 |
| RÅ 1996 ref. 80 | |
| RÅ 1997 ref. 65 | <i>Notiser</i> |
| RÅ 1999 ref. 27 | RÅ 1990 not. 492 |
| RÅ 1999 ref. 76 | RÅ 1995 not. 179 |
| RÅ 2001 ref. 56 | RÅ 2000 not. 23 |
| RÅ 2002 ref. 104 | RÅ 2002 not. 57 |
| RÅ 2004 ref. 99 | |

Avgöranden av Europadomstolen

Mål	Mål nr	Datum
Aldo och Jean-Baptiste Zanatta mot Frankrike	38042/97	28.3.2000
Allan Jacobsson mot Sverige (nr 1)	10842/84	25.10.1989
Allan Jacobsson mot Sverige (nr 2)	16970/90	19.2.1998
Baraona mot Portugal	10092/82	8.7.1987
Beer mot Österrike	30428/96	6.2.2001
Benthem mot Nederländerna	8848/80	23.10.1985
Bodén mot Sverige	10930/84	27.10.1987
Büker mot Turkiet	29921/96	24.10.2000
Castanheira Barros mot Portugal	36945/97	26.10.2000
De Moor mot Belgien	16997/90	23.6.1994
Deumeland mot Tyskland	9384/81	29.5.1986
Devlin mot Förenade Konungariket	29545/95	30.10.2001
Di Pede mot Italien (nr 2)	56225/00	19.2.2002
Editions Périscope mot Frankrike	11760/85	26.3.1992

Erkner och Hofauer mot Österrike	9616/81	23.4.1987
Feldbrugge mot Nederländerna	8562/79	29.5.1986
Ferrazzini mot Italien	44759/98	12.7.2001
Fredin mot Sverige (nr 1)	12033/86	18.2.1991
Fredin mot Sverige (nr 2)	18928/91	23.2.1994
Frydlender mot Frankrike	30979/96	27.6.2000
G.S. mot Österrike	26297/95	21.12.1999
Guillemin mot Frankrike	19632/92	21.2.1997
Göc mot Turkiet	36590/97	9.11.2000 11.7.2002 (GC) ⁴⁶
H. mot Belgien	8950/80	30.11.1987
H. mot Frankrike	10073/82	24.10.1989
Helmers mot Sverige	11826/85	29.10.1991
Håkansson och Sturesson mot Sverige	11855/85	21.2.1990
Janosevic mot Sverige	34619/97	23.7.2002
Kingsley mot Förenade Konungariket	35605/97	7.11.2000 28.5.2002 (GC)
Kraska mot Schweiz	13942/88	19.4.1993

⁴⁶ Grand Chamber

König mot Tyskland	6232/73	28.6.1978
Lambourdière mot Frankrike	37387/97	2.8.2000
Le Compte, Van Leuven och De Meyere mot Belgien	6878/75 7238/75	23.6.1981
Maaouia mot Frankrike	39652/98	5.10.2000
Masson och Van Zon mot Nederländerna	15346/89 15379/89	28.9.1995
Mats Jacobsson mot Sverige	11309/84	28.6.1990
Mosticchio mot Italien	41808/98	5.12.2000
Neves e Silva mot Portugal	11213/84	27.4.1989
Ortenberg mot Österrike	12884/87	25.11.1994
Paskhalidis m.fl. mot Grekland	20416/92 m.fl.	19.3.1997
Pellegrin mot Frankrike	28541/95	8.12.1999
Pierre-Bloch mot Frankrike	24194/94	21.10.1997
Pudas mot Sverige	10426/83	27.10.1987
R. mot Belgien	33919/96	27.2.2001
Raimondo mot Italien	12954/87	22.2.1994

Ringeisen mot Österrike	2614/65	16.7.1971
Robins mot Förenade Konungariket	22410/93	23.9.1997
Rolf Gustafson mot Sverige	23196/94	1.7.1997
S.M. mot Frankrike	41453/98	18.7.2000
Salesi mot Italien	13023/87	26.2.1993
Satonnet mot Frankrike	30412/96	2.8.2000
Schouten och Meldrum mot Nederländerna	19005/91 19006/91	9.12.1994
Schuler-Zraggen mot Schweiz	14518/89	24.6.1993
Scollo mot Italien	19133/91	28.9.1995
Skärby mot Sverige	12258/86	28.6.1990
Sporrong och Lönnroth mot Sverige	7151/75 7152/75	23.9.1982
Sramek mot Österrike	8790/79	22.10.1984
Stamoulakatos mot Grekland (nr 2)	27159/95	26.11.1997
Szücs mot Österrike	20602/92	24.11.1997
Tre Traktörer AB mot Sverige	10873/84	7.7.1989

W.R. mot Österrike	26602/95	21.12.1999
Werner mot Polen	26760/95	15.11.2001
Västberga Taxi Aktiefbolag och Vulic mot Sverige	36985/97	23.7.2002
Zander mot Sverige	14282/88	25.11.1993

Bilaga

Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

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 domstol pröva om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet.

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.

Regeringsrätten prövar avgöranden av regeringen och kammarrätt avgöranden av en förvaltningsmyndighet inom kammarrättens domkrets.

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 arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd,
2. beslut om svenskt medborgarskap,
3. beslut om utlänningars vistelse i riket,
4. beslut om totalförsvarspliktigas och reservofficerares inkallelse och tjänstgöring,
5. beslut som rör skatter eller avgifter,
6. beslut enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering eller beslut i frågor om allmän likviditetsindragning eller allmän prisreglering,
7. andra beslut enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel än sådana som avser återkallelse av tillstånd enligt 3 eller 4 §,
8. beslut om tillstånd till sådan verksamhet som avses i 1 § 3 och 4 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
9. andra beslut enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd än regeringens beslut som avser återkallelse av tillstånd.

Ansökan

3 § Ansökan om rättsprövning ges in till den domstol som skall pröva ansökan. Den skall ha kommit in dit inom tre månader från dagen för beslutet. Om en ansökan som skall prövas av kammarrätt kommer in till Regeringsrätten skall ansökan anses ha kommit in till kammarrätten den dag som den kom in till Regeringsrätten.

I ansökan skall sökanden ange på vilket sätt han anser att avgörandet strider mot någon rättsregel och vilka omständigheter han vill åberopa till stöd för detta.

Muntlig förhandling

3 a § Domstolen skall hålla muntlig förhandling, om sökanden begär det och det inte är uppenbart obehövt.

Verkställighet av förvaltningsbeslutet

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

Domstolens beslut

5 § Om domstolen finner att förvaltningsbeslutet strider mot någon rättsregel och det inte är uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet, skall domstolen upphäva beslutet och, om det behövs, återförvisa ärendet till den myndighet som meddelat beslutet. I annat fall står beslutet fast.

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.