

Motion till riksdagen

1987/88:K32

av Carl Bildt m. fl. (m)

om Europakonventionen och rätten till
domstolsprövning i Sverige (prop. 1987/88:69)

Inledning

I propositionen föreslås att det skall införas en möjlighet till överprövning i regeringsrätten (rättsprövning) av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden. Överprövningen skall omfatta frågan om beslutet står i överensstämmelse med gällande rättsregler. Förslaget syftar till att säkerställa att svensk rätt motsvarar Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Den nya prövningsmöjligheten skall vara tidsbegränsad och gälla under tiden den 1 maj 1988 – den 31 december 1991.

I enlighet med Europakonventionens föreskrifter har avgöranden av den svenska regeringen samt domstolar och myndigheter i Sverige i ökad omfattning blivit föremål för prövning av kommissionen och domstolen i Strassbourg. Detta är en naturlig – och önskvärd – följd av att Sverige anslutit sig till konventionen. Avgörandena i kommissionen och domstolen har visat att Sveriges lagstiftning inte i alla delar uppfyller konventionens krav. Nu förevarande proposition är föranledd av att det visat sig föreligga en diskrepans mellan svensk lagstiftning och artikel 6 i konventionen, vilken gäller den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade i opartisk och offentlig rättegång inför en domstol.

Det är givet att Sverige måste ta hänsyn till dessa avgöranden och vidta de lagändringar som är nödvändiga. Vi menar att det är lika givet att detta lagstiftningsarbete skall bedrivas på ett seriöst sätt. Målsättningen måste vara att de lagändringar som vidtas skall uppfylla konventionens krav med bred marginal. Lika litet som då fråga är om grundlagsändringar bör lagändringar i syfte att uppfylla Europakonventionens krav vara av tillfällighetskaraktär. Tvärtom bör utgångspunkten vara att skapa en ordning som kan bedömas bestå under en längre tid. Tveklöst förhåller det sig så att detta kan vara förenat med svårigheter. Av lättförståeliga skäl rymmer Europakonventionen ibland föreskrifter och begrepp som inte har någon direkt motsvarighet i vår inhemska rättsordning. Detta motiverar att arbetet med sådan lagstiftning bedrivs med än större grundlighet än eljest.

Det är bl. a. dessa överväganden som ligger bakom att moderata samlingspartiet i riksdagen verkat för att det i Sverige skall genomföras en generell utredning om hur vår lagstiftning förhåller sig till konventionen och avgöranden baserade på denna. De borgerliga partierna har vidare, bl. a. be-

roende på Europakonventionens krav, i riksdagen krävt att frågan om utökad möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut skall utredas. Dessa krav har avvisats av den socialistiska majoriteten. Hade så inte skett, skulle förutsättningarna nu ha varit betydligt bättre för en nödvändig anpassning av svensk lagstiftning till artikel 6 i konventionen.

Kritik från remissinstanser

Det är mot den ovan beskrivna bakgrunden som propositionens förslag måste bedömas. Propositionen bygger i allt väsentligt på en promemoria (Ds Ju 1986:3) som varit föremål för remissbehandling. Flertalet remissinstanser tillstyrkte visserligen en överprövningsmöjlighet enligt förslaget. Samtidigt önskade åtskilliga av dem att de hade erhållit ett bättre underlag för sina yttranden. *JK* anförde exempelvis: " – – – den analys som består saken i promemorian är knappast inträngande. Jag saknar dock underlag för att ifrågasätta den – – – " Även *hovrätten för Nedre Norrland* efterlyste ett säkrare underlag vad gäller slutsatsen att den föreslagna kassatoriska laglighetsprövningen är tillräcklig från konventionens synpunkt. *Regeringsrättens ledamöter* uttryckte tveksamhet i samma fråga och anförde: "Vi saknar tillräckligt underlag för en tillförlitlig bedömning av huruvida en sådan prövning tillgodoser Europarådskonventionens krav enligt artikel 6 och vill enbart erinra om att domstolen i Sporrang- och Lönnroth-målet underkände resningsinstitutet som form för domstolsprövning enligt artikel 6 under hänvisning till att detta institut inte innebär att en domstol har befogenhet att ensidigt pröva de berörda ärendena."

Vissa remissinstanser var uttalat negativa till förslaget. *Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm* var starkt kritisk och anförde bl. a. att förslaget – "en hastigt hopkommen principskiss" – i realiteten innebär tillskapandet av ett nytt extraordinärt rättsmedel. Möjligheterna att anlita detta rättsmedel kommer att vara mer begränsade än vad som gäller i dag för resningsinstitutet. Om de europeiska organen vid tillämpning av artikel 6 i konventionen inte ansett sig kunna godta det svenska resningsinstitutet förefaller det föga troligt att man skulle acceptera det föreslagna rättsmedlet. Den mest närliggande lösningen vore att ersätta regeringen/förvaltningsmyndigheten med förvaltningsdomstol i den normala instansordningen i de fall konventionen kräver domstolsprövning. Då skulle domstolsbehandling ske inom ramen för användningen av ett ordinärt rättsmedel. Det fordras naturligtvis en systematisk och grundlig genomgång av de författningar som kan bli aktuella att ändra i ett sådant sammanhang. Detta förslag synes inte på allvar ha övervägts under hittillsvarande arbete.

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

Att beslutet nu ligger hos regering/förvaltningsmyndighet må bero på "ingående principiella överväganden" en gång i tiden. Men om ett ärende berör

enskilda "civila rättigheter och skyldigheter" skall Sverige enligt sina fördragsenliga åtaganden erbjuda möjlighet till domstolsprövning. Detta gäller oavsett om ärendet enligt svensk uppfattning har politiska implikationer eller ej.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund framförde liknande kritik. Nämnden konstaterade att förslaget synes inriktat på att uppnå den absolut lägsta standard som den europeiska domstolen kan tänkas acceptera. Den verkliga avsikten kan inte ha varit att förbättra den administrativa rättssäkerheten från inhemsk synpunkt. Förslaget bygger inte på inträngande överväganden och analyser. Trots ett bräckligt underlag och medvetenhet om att ytterligare reformer krävs i framtiden föreslås införandet av ett helt nytt rättsmedel. Det är högst osäkert om den europeiska domstolen skulle godta den nya överprövningsmöjligheten. Det skulle knappast främja Sveriges anseende om det föreslagna rättsmedlet infördes och det sedan inte visade sig hålla måttet inför den europeiska domstolen. Man borde i stället pröva om inte en övergång till ordinär besvärspövning vid förvaltningsdomstol i första hand skulle kunna införas.

Medborgarrättsrörelsen avstyrkte förslaget och anförde bl. a. att den föreslagna lösningen inte torde kunna godtas i Europarådsdomstolen. Det nya institutet kommer att framstå som ett extraordinärt rättsmedel och således icke motsvara de krav som ställs. Det finns inget stöd för att endast laglighetsprövning skall vara till fyllest. Såväl domstolen som kommissionen har upprepade gånger framhållit att en domstol skall ha fullständig behörighet att pröva saken i hela dess vidd, "a tribunal competent to determine all the aspects of the matter". Om det nya institutet införs kan man förmoda att ett betydande antal processer kan föras till regeringsrätten. Domstolens ställning kan komma att ändras på ett sätt som inte nu kan förutses. Man bör i stället ta steget fullt ut och införa en ordinär möjlighet till rättslig överprövning av förvaltningsbeslut. Det föreslagna institutet är en halvmesyra som inte kommer att godtas av Europadomstolen.

En del remissinstanser berörde en särskild aspekt vad gäller laglighetsprövning. *Lantbrukarnas riksförbund* var tveksamma till om endast laglighetsprövning räcker. Förbundet pekade på problemen med den förhärskande lagstiftningstekniken. Hur befogade besvär än skulle vara skulle besvärinstansen i fall av generella ramlagar med i många fall bristande angivande av motiv göra den föreslagna utformningen av lagrummet svårtillämpad för domstolen och i flertalet fall meningslös för den klagande.

Förslaget om rättsprövning bristfälligt

Kritiken mot förslaget kan sammanfattas enligt följande.

- Underlaget är alltför bristfälligt för lagstiftning i en så viktig fråga.
- Det är möjligt – eller troligt – att den föreslagna ordningen inte kommer att godtas av de europeiska organen.
- Den föreslagna utformningen av rättsprövning kommer inte medföra någon – eller endast ringa – förbättring av de enskildas rättssäkerhet.

Vi menar att det finns starkt fog för de ovan redovisade invändningarna. Lagstiftning i frågor av denna dignitet måste vara väl förberedd och såsom inledningsvis anfördes vara så utformad att den kan beräknas bestå under förhållandevis lång tid.

Att reglera en sådan väsentlig fråga som rätten till domstolsprövning i Sverige enligt Europakonventionen i en provisorisk lagstiftning är i sig högst otillfredsställande. I detta sammanhang finns anledning att framhålla att denna fråga inte har varit föremål för remissinstansernas bedömning. Förslaget att möjligheten till rättsprövning skall vara tidsbegränsad tillkom först i samband med lagrådsremissen. Lagrådet har inte yttrat sig över denna särskilda aspekt. Det hade varit av intresse att ta del av remissinstansernas synpunkter beträffande även denna fråga.

Bättre lösning finns

Sammantagna leder de ovan anförda invändningarna till att en annan lösning beträffande domstolsprövning enligt Europarådskonventionen bör sökas. I likhet med ett stort antal remissinstanser – inkl. lagrådet – menar vi att det bästa alternativet när det gäller att anpassa svensk rätt till konventionens krav är att ersätta administrativ myndighet, inkl. regeringen, med förvaltningsdomstol som besvärinstans. Det kan inte råda någon tvekan om att en sådan förändring skulle vara i fullständig överensstämmelse med konventionens krav.

Detta förutsätter naturligtvis en grundlig genomgång av de lagar som kan beröras. Enligt propositionen är det något som får ske med tiden i samband med att ifrågavarande lagar av andra skäl skall ändras. I den promemoria som var föremål för remissbehandling hävdades emellertid att det totala antalet författningar som kan bli aktuella i sammanhanget är förhållandevis begränsat. Det är visserligen svårt att med säkerhet uttala sig i denna fråga, eftersom någon ordentlig utredning inte ägt rum. Mycket talar dock för att det är möjligt att utföra en sådan genomgång inom en förhållandevis kort tidsperiod, om tillräckliga resurser sätts in.

Det är troligt att en sådan genomgång av aktuella lagar kommer att resultera i att utrymmet för fritt skön vid prövning av skiftande frågor behöver minskas. Det skulle sålunda i ökad utsträckning bli fråga om att i lagtexten noggrannare ange förutsättningarna för vissa beslut enligt berörda författningar. Inte minst mot bakgrund av att ett antal av de aktuella författningarna berör äganderätt och rätten att idka näring vore detta en fördel från rättssäkerhetssynpunkt. Medborgarnas möjligheter att förutse tillämpningen av lagarna skulle öka.

Såsom framgår av propositionen och vitsordas av många remissinstanser måste vissa ärendetyper även i framtiden beslutas av regeringen som sista eller i vissa fall enda instans. Hit hör exempelvis ärenden med inslag av utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar. Det finns även andra typer av ärenden av så utpräglad politisk karaktär att de i sista hand bör avgöras av regeringen. Regeringen har därefter att svara för sina ställningstaganden inför riksdagen. I stor utsträckning torde det dock vara fråga om sådana områden som inte omfattas av kravet på domstolsprövning enligt konventionen. Hur det förhåller sig med denna sak måste emellertid utredas närmare.

Som framgått av det ovan anförda finns stora brister i regeringens förslag om lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Vad som bör eftersträvas är att ersätta administrativ myndighet, inkl. regeringen, med förvaltningsdomstol som besvärinstans i ärenden som omfattas av kravet på domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Sverige har emellertid fällts av de europeiska organen vid flera tillfällen i frågor som gäller tillämpningen av artikel 6. I det läge som råder måste vissa förändringar vidtas för att öka möjligheterna till att uppfylla konventionens krav. Det finns därför skäl att i huvudsak godta propositionens förslag. Förslaget måste dock omarbetas i viktiga avseenden. Sådana förändringar har krävts även av remissinstanser som i princip accepterar förslaget om rättsprövning.

Oacceptabelt undantag

Enligt förslaget till lag om rättsprövning skall lagen inte gälla beslut av en arrendenämnd, hyresnämnd eller en övervakningsnämnd (2 § p. 1). Då ett ärende prövas av en hyresnämnd utesluts således talan om omprövning i regeringsrätten enligt de nya reglerna. Ifrågavarande nämnder är enligt regeringsformens terminologi förvaltningsmyndigheter. Såsom flera remissinstanser framhåller kan man hysa starka tvivel om att den europeiska domstolen skulle betrakta de nämnda organen som domstolar enligt konventionens krav då de inte är domstolar enligt svensk rätt. Mot denna bakgrund bör det nämnda undantaget i den föreslagna lagen utgå.

Fullföljdshänvisning krävs

Enligt propositionen skall det inte vara nödvändigt för myndigheter att i samband med ett beslut underrätta parten om möjligheten till rättsprövning. Någon s. k. fullföljdshänvisning skall alltså inte lämnas. Ett flertal remissinstanser har redovisat en motsatt uppfattning. Hovrätten för Nedre Norrland har bl. a. anfört följande: "Såväl principiella skäl som rättssäkerhetsskäl talar emellertid för att fullföljdshänvisning skall lämnas. Det är här fråga om att inrätta en ny – visserligen konstitutionellt särpräglad – besvärsmöjlighet. Av speciell betydelse är härvid att man i promemorian anser den föreslagna domstolsprövningen, till skillnad från resning, utgöra ett sådant inhemskt rättsmedel som anges i artikel 26 i konventionen. Den som vill klaga hos Europakommissionen måste enligt artikeln först ha uttömt alla inhemska rättsmedel. Det vore stötande om den enskilde gick miste om denna klagomöjlighet därför att han ej blivit upplyst om att han haft ytterligare ett inhemskt rättsmedel att tillgå." Vi delar denna uppfattning. Beslut som kan bli föremål för rättsprövning bör vara försedda med fullföljdshänvisning.

Enligt propositionen finns det inget behov av att vidga de förhållandevis snäva möjligheter att hålla muntlig förhandling som nu gäller för regeringsrätten. Även i detta avseende har stark kritik riktats mot förslaget från remissorganen. Enligt regeringsrätten är det osäkert om den tolkning som promemorian ger uttryck åt kan komma att stå sig om frågan ställs på sin spets i Europadomstolen. JK finner att konventionstexten tydligt pekar på ett förfarande i vilket muntlighet spelar en viktig roll.

Vi menar att kritiken har starkt fog för sig. Införandet av institutet rättsprövning måste kombineras med ökade möjligheter till muntligt förfarande i regeringsrätten. Detta kan ske på så sätt som anges av hovrätten för Nedre Norrland. Regeringsrätten bör således tilläggas befogenhet att hålla muntlig förhandling i de aktuella målen om det är "behövligt". Genom en sådan förändring – liksom genom kravet om besvärshänvisning – motverkas i någon mån intrycket av att rättsprövning är ett extra ordinärt förfarande.

Regeringsrättens resurser

Enligt propositionen talar mycket för att den nya ordningen med rättsprövning inte kommer att medföra något betydande merarbete för regeringsrätten. Ett antal remissinstanser har redovisat en motsatt uppfattning. Regeringsrättens ledamöter – vilka torde ha sällsynt goda förutsättningar att bedöma frågan – befärrar att regeringsrättens resurser kommer att visa sig otillräckliga. Medborgarrättsrörelsen framhåller att förvaltningssektorn i Sverige har en enorm omfattning och att det dagligen träffas tusentals avgöranden inom den. Lantbrukarnas riksförbund menar att det inte är osannolikt att mängden besvär blir sådan att det blir fråga om massärenden.

Vi menar att remissinstanserna i denna fråga har gjort en mer realistisk bedömning än den som redovisas i propositionen. Mycket talar för att ordningen med rättsprövning kommer att utnyttjas i stor omfattning. Detta torde leda till att regeringsrättens resurser måste förstärkas.

I motionen har lagts fram förslag som medför lagändringar. Det bör ankomma på vederbörande utskott att utforma erforderliga ändringar.

Hemställan

Med hänvisning till vad vi ovan anført hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär om skyndsamt utredning om hur ärenden kan flyttas från regeringen till förvaltningsdomstolarna,
2. att riksdagen, med avslag på propositionen i motsvarande del, beslutar att lagen om rättsprövning skall gälla även beslut av arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd.
3. att riksdagen beslutar att avgöranden som kan bli föremål för rättsprövning skall vara försedda med besvärshänvisning på sätt som anges i motionen,
4. att riksdagen beslutar att utrymmet för muntlig förhandling vid rättsprövning skall ökas på sätt som anges i motionen,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av resurser i regeringsrätten.

Mot. 1987/88
K32

Stockholm den 26 januari 1988

Carl Bildt (m)

Lars Tobisson (m)

Anders Björck (m)

Nils Carlshamre (m)

Rolf Dahlberg (m)

Bo Lundgren (m)

Arne Andersson (m)

i Ljung

Ingegerd Troedsson (m)

Ingrid Sundberg (m)

Rolf Clarkson (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Sonja Rembo (m)

Per-Olof Strindberg (m)