

Motion till riksdagen

1989/90:K211

av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c)

Europakonventionen och rätten till domstolsprövning
av förvaltningsbeslut i Sverige

Inledning

I Sverige avgörs enligt gammal tradition en rad ärenden, som rör enskilda, i administrativ ordning, i en del fall slutligt av regeringen. Det som här gäller avviker från vad som är vanligt i en rad andra länder och från vad som visat sig vara innebörden av stadganden i Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter. Det vanliga är nämligen att förvaltningsbeslut kan tas upp till prövning av domstol om den enskilde som berörs kräver detta.

Centerpartiets tidigare initiativ

I motioner i riksdagen har centerpartiet vid upprepade tillfällen krävt utredning och förslag om möjlighet till domstolsprövning av sådana förvaltningsbeslut som hittills inte kunnat tas upp till behandling i domstol. Vi har anfört två skäl för möjlighet till sådan prövning.

Det första skälet har varit grundat i allmänna rättsskyddsprinciper. Förvaltningen har expanderat starkt och därmed har också de enskilda människorna blivit alltmer beroende av förvaltningsbeslut på olika nivåer. Detta gör det särskilt angeläget, att beslut, som den enskilde är missbelåten med, kan få en omsorgsfull och objektiv prövning också utöver den som sker hos förvaltningsmyndigheterna. Den enskildes rättstrygghet ökar genom möjlighet till domstolsprövning.

Det andra skälet har varit de förpliktelser, som Sverige åtagit sig genom anslutning till Europakonventionen. Det har länge stått klart, att det är nödvändigt att införa någon form av generell möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut, om vi skall kunna leva upp till konventionens stadganden, så som de tolkats av Europadomstolen.

Sverige har under senare år förlorat en rad mål i Europadomstolen. Utslagsgivande i flera av dessa mål har varit, att domstolen funnit, att den klagande inte haft möjlighet till domstolsprövning av sitt fall i vårt land.

1988 års reform

Som ett resultat av de upprepade utslagen i Europadomstolen och den kritik, som framförts i vårt land om brister i rättsskyddet, framlade regeringen 1988 ett förslag i ärendet som i allt väsentligt godtogs av riksdagen.

Riksdagens beslut innebär i korthet att den enskilde klaganden i särskild ordning kan få förvaltningsbeslut prövade i regeringsrätten. Det gäller ärenden som tidigare inte kunde komma under avgörande i förvaltningsdomstol.

Beslut i en del ärenden undantogs dock från den nu införda prövningsmöjligheten. Exempel på detta är utlänningsärenden och krigsmaterialärenden.

Vidare undantogs beslut i s.k. domstolsliknande nämnder, dvs. nämnder där sammansättningen är stadgad i lag och där ordföranden skall vara domare.

Regeringsrättens prövning skall vara en laglighetsprövning men inte en sakprövning. Om regeringsrätten finner att det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel, skall regeringsrätten upphäva beslutet och återförvisa det till den beslutande myndigheten för ny behandling. Det nya institutet påminner således härvidlag om vad som gäller vid kommunalbesvär.

Brister i 1988 års reform

Den proposition som riksdagen antog hade tillkommit utan någon mera ingående analys av Europadomstolens utslag. Någon närmare utredning om den ordning som gäller i andra med vårt land jämförbara länder hade heller inte gjorts. Reformen genomfördes för att nödtorftigt tillgodose kraven i Europakonventionen. Det är dock mycket osäkert om ens detta syfte är tillgodosett.

Osäkerheten i olika avseenden om effekterna av det nya institutet bidrog uppenbarligen till att regeingen föreslog, att lagen om rättsprövning av förvaltningsbeslut skall ha begränsad giltighetstid. Den skall således gälla till och med utgången av år 1991. Därefter skall frågan tas upp till ny prövning.

Vi framförde i samband med att lagförslaget behandlades i riksdagen kritik i flera avseenden. Vi upprepar här några av huvudpunkterna i denna kritik.

Den nu genomförda ordningen tillgodoser inte kravet på en generell möjlighet till domstolsprövning och den anvisade vägen är omständlig.

Det är tveksamt om de s.k. domstolsliknande nämnderna kommer att accepteras som domstolar i enlighet med Europakonventionens krav. Ett fall som avgjorts av bostadsdomstolen och som varit uppe till behandling i Europadomstolen nyligen tyder på, att så inte kommer att vara fallet.

1988 års beslut innebär närmast en vidgning av det resningsinstitut som redan tidigare fanns, men som då inte godtogs av Europadomstolen som tillräckligt för att tillgodose kravet på domstolsprövning enligt artikel 6 i konventionen.

Det har vidare hävdats att artikel 6 reser krav inte bara på offentlig utan också på muntlig förhandling. Detta krav är inte uppfyllt genom den införda prövningsmöjligheten.

Det är inte heller klarlagt, att enbart en legalitetsprövning är tillfyllest för att konventionskraven skall vara tillgodosedda. Vissa utslag ger snarast vid handen, att den prövande domstolen skall ha möjlighet att pröva målen i sak.

Förslag om fortsatt reformarbete

Mot. 1989/90
K211

Den reform som genomfördes 1988 är starkt begränsad till sina verkningar. Den har också betydande brister, som påvisats ovan, även vad gäller att tillgodose kraven på domstolsprövning enligt Europakonventionen.

För tilltron till Sverige som rättsstat är det givetvis till skada, om landet vid flera tillfällen blir fält i Europadomstolen eller tvingas till utdragna och dyrbara förlitningsförhandlingar i Europakommissionen, vilket inträffat upprepade gånger.

En ytterligare aspekt, som sällan berörs i detta sammanhang men som förtjänar att omnämnas, är, att den uppmärksamhet som enskilda fällande domar får, leder till ett ökat antal ärenden där den klagande inte har någon utsikt att vinna mot staten. Detta medför, förutom grusade förhoppningar, stora kostnader för den enskilde.

Med hänsyn till behovet att helt allmänt stärka den enskildes rättstrygghet och med hänsyn till den stora tveksamhet som råder om konventionskraven verkligen tillgodoses genom den ordning som infördes 1988 anser vi, att det är mycket angeläget att reformarbetet förs vidare utan onödiga fördröjningar.

Detta bör ske genom att regeringen initierar ett fortsatt och grundligt utredningsarbete, så att ett mera fullödigt beslutsunderlag föreligger vid den omprövning, som måste göras senast 1991.

Detta utredningsarbete bör förutom en ingående analys av Europadomstolens domar också innefatta en komparativ genomgång av de regler som gäller för domstolsprövning av förvaltningsbeslut i andra länder, inklusive våra nordiska grannländer, där förvaltningsbeslut kan prövas inom ramen för det ordinarie domstolsförfarandet.

Hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om fortsatt utredningsarbete för ett ökat rättsskydd genom domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

Stockholm den 11 januari 1990

Bertil Fiskesjö (c)

Bengt Kindbom (c)

Ingbritt Irhammar (c)

Stina Eliasson (c)

Hugo Andersson (c)

Kjell Ericsson (c)

Martin Olsson (c)

Anders Svärd (c)

Birger Andersson (c)

Rosa Östh (c)