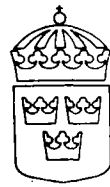


Konstitutionsutskottets betänkande

1987/88:38



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

KU
1987/88:38

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 1987/88:69 om Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige. Där föreslås att det enligt en ny lag skall införas en möjlighet till överprövning i regeringsrätten av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden. Förslaget syftar till att säkerställa att svensk rätt svarar mot Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Den nya prövningsmöjligheten benämns rättsprövning. Lagen föreslås gälla till utgången av år 1991.

Propositionen, som förutom förslaget till lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut innehåller förslag till ändringar i ett antal lagar, bl.a. expropriationslagen, har föranlett fyra motioner. I anslutning till behandlingen av propositionen och följdmotionerna tar utskottet upp ett antal under den allmänna motionstiden väckta motioner om Europakonventionen samt om domstolskontroll av förvaltningsbeslut.

I ärendet föreligger ett yttrande från bostadsutskottet (bilaga).

Utskottet har tillstyrkt propositionens samtliga lagförslag, dock med den ändringen att den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juni 1988. Motionsyrkandena har avstyrkts eller ansetts besvarade med vad utskottet anfört.

Till betänkandet har fogats reservationer i följande frågor:

1. undantag för beslut av vissa nämnder från rättsprövning (m, fp och c),
2. utökade möjligheter till muntlig förhandling (m, fp och c),
3. fullföljdshänvisning (m och vpk),
- 4-5. förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen (m resp. c),
- 6-7. införlivande av Europakonventionen i svensk rätt (m resp. fp),
- 8-9. utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut (fp resp. c),
10. överflyttning av ärenden från regeringen till förvaltningsdomstolar (m och fp),
11. avreglering (fp).

I propositionen hemställs att riksdagen antar förslag till

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

Motionsyrkandena

Motioner från allmänna motionstiden 1987

1986/87:K206 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en genomgång av svensk lagstiftning i avsikt att bringa den i överensstämmelse med de krav som Sveriges anslutning till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna medför,

3. att riksdagen hos regeringen begär utredning om Europakonventionens införlivande med svensk rätt,

6. att riksdagen hos regeringen begär utredning om domstolskontroll av förvaltningsbeslut i enlighet med vad som i motionen anförts.

1986/87:K229 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan lag som möjliggör för den enskilde att få lagligheten i ett myndighetsbeslut prövat genom rättsbesvär,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan lag som ålägger myndighet att låta avgöranden i Europadomstolen i mål som rör svenska klagande vara vägledande vid handläggning av motsvarande ärenden i Sverige.

1986/87:K232 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari yrkas

6. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om Europakonventionens tillämpning och domstolskontroll av förvaltningsbeslut.

Motioner från allmänna motionstiden 1988

1987/88:K202 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en genomgång av svensk lagstiftning i avsikt att bringa den i överensstämmelse med de krav som Sveriges anslutning till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna medför.

1987/88:K29 av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om fortsatt utredningsarbete för ökat rättsskydd.

1987/88:K30 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen avslår propositionen såvitt angår lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut samt begär att regeringen snarast möjligt framlägger nytt förslag rörande lag om domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

1987/88:K31 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om det fortsatta arbetet för att förstärka den enskildes möjligheter att få beslut av regeringen och administrativa myndigheter prövade av domstol.

2. att riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag enligt de riktlinjer som anvisats i motionen för att öka den enskildes rättssäkerhet.

3. att riksdagen beslutar om sådan ändring av 2 § i förslaget till lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut att lagens tillämpningsområde också omfattar beslut i sådan nämnd som avses i första stycket.

4. att riksdagen beslutar om sådan ändring i förslaget till lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut att förhandlingen i regeringsrätten skall kunna ske i muntlig ordning om parterna så önskar.

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

1987/88:K32 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en skyndsam 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.

Utskottet

Inledning

Sverige ratificerade år 1952 Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Efterlevnaden av konventionen kontrolleras av bl.a. en kommission och en domstol med säte i Strasbourg. Kommissionens och domstolens tolkning av konventionen innebär att det i vissa fall visat sig tveksamt om svensk rätt står i

överensstämmelse med de åtaganden Sverige har gjort genom att ansluta sig till konventionen. Dess artikel 6 handlar om den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade inför en inhemsk domstol. Enligt artikeln skall envar, när det gäller prövningen av civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång ("a fair and public hearing") inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Under senare år har den europeiska domstolen i flera fall ansett att tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna gäller civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen. I propositionen (bilaga 5, s. 238 ff.) redovisas bl.a. tre sådana fall där domstolen har fällt Sverige.

Utskottet har vid åtskilliga tillfällen behandlat motioner om förhållandet mellan svensk rätt och Europakonventionen, senast i betänkandet KU 1986/87:13. Mot bakgrund av de fällande domarna mot Sverige har begärts översyn i olika hänseenden av hur svensk rätt förhåller sig till konventionen. I samband därmed har också frågan om en generell möjlighet till domstolskontroll av förvaltningsbeslut tagits upp. Motsvarande motionsyrkanden föreligger även nu. Dessa frågor behandlas senare i detta betänkande.

Propositionens lagförslag och de motionsyrkanden som har omedelbart samband med dem tas upp i särskilda avsnitt. Det skall erinras om att år 1909 överflyttades prövningen i sista instans av vissa förvaltningsmyndigheters beslut från regeringen till den då inrättade regeringsrätten. Utgångspunkten var att ärenden av huvudsakligen rättslig karaktär skulle behandlas av regeringsrätten, under det att regeringen skulle pröva förvaltningsärenden med i viss mån politiska inslag. Sedermera har möjligheterna till domstolsprövning av förvaltningsbeslut utvidgats, bl.a. genom förvaltningsrättsreformen på 1970-talet. Vidare har uppgiften att pröva överklaganden av förvaltningsbeslut på allt fler områden flyttats från regeringen till förvaltningsdomstolarna. Riksdagen fastställde år 1984 riktlinjer i syfte att befria regeringen från ytterligare förvaltningsärenden. Regeringen är emellertid fortfarande slutinstans i en rad olika tillståndsärenden m.m. samt första och enda instans i vissa ärenden, t.ex. i fråga om tillstånd till expropriation. I andra fall föreligger inte möjlighet till domstolsprövning på grund av att centrala ämbetsverk eller särskilda nämnder är sista eller enda instans. Den möjlighet till domstolsprövning som då kan återstå är resning, som är ett s.k. extraordinärt rättsmedel. Detta institut har gammal hävd i svensk rätt.

Enligt 11 kap. 11 § regeringsformen ankommer det på regeringsrätten att bevilja resning i avgjorda ärenden där regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I andra fall – dvs. främst när allmän domstol är slutinstans – är det högsta domstolen som prövar frågor om resning. Närmare bestämmelser meddelas i lag. När det gäller sådana frågor om resning som högsta domstolen skall pröva finns det närmare bestämmelser i 58 kap. rättegångsbalken. Dessa bestämmelser innebär bl.a. att resning kan beviljas om den rättstillämpning som ligger till grund för domen uppenbart strider mot lag. Några motsvarande föreskrifter finns inte för regeringsrätten.

Den europeiska domstolen har uttalat att det svenska resningsinstitutet

inte uppfyller konventionens krav enligt dess artikel 6. I det nu framlagda regeringsförslaget framhålls emellertid att Europadomstolens motivering för detta ger anledning till tvekan huruvida uttalandet bygger på en riktig uppfattning av det rådande rättsläget beträffande resningsinstitutet (prop. s. 17).

Frågan om en anpassning av den svenska lagstiftningen till den europeiska domstolens praxis i fråga om artikel 6 behandlas i promemorian (Ds Ju 1986:3) Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige. Där finns en utförlig redovisning av domstolens och kommissionens praxis samt aktuella konventionstexter (se propositionen s. 43 ff.). I promemorian föreslogs bl.a. en ny möjlighet till överprövning i regeringsrätten av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden. På grundval av promemorian och remissyttranden över densamma har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lagstiftning i ämnet. Lagförslagen har granskats av lagrådet.

Regeringen föreslår sålunda i propositionen en ny lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, närmare bestämt avgöranden hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen. Enligt förslaget kan rättsprövning 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.

Lagen, som föreslås gälla till utgången av år 1991, innebär att regeringsrätten på ansökan av enskild part skall pröva om avgörandet strider mot någon rättsregel. Om så är fallet skall regeringsrätten upphäva beslutet. Från lagens tillämpningsområde undantas bl.a. beslut av vissa statliga nämnder med uppgifter av domstolsliknande karaktär. För några nämnder skärps kraven på ordförandens juridiska kompetens. Till följd härav kommer dessa nämnders beslut inte att omfattas av rättsprövning. Propositionen innehåller sålunda förslag till ändringar i detta avseende i ett antal lagar. Vidare föreslås vissa ändringar i expropriationslagen som bl.a. innebär att regeringen skall kunna ompröva ett beslut om expropriationstillstånd om förhållandena har ändrats sedan det ursprungliga beslutet meddelades. Dessutom skall ett expropriationstillstånd förfalla om saken inte fullföljs inom ett år från det att tillståndet beviljades. En motsvarande regel förs också in i vattenlagen.

Förslaget om rättsprövning

Allan Ekström (m) yrkar i motion K30 avslag på propositionen vad gäller lagen om rättsprövning. I motionen hävdas att det föreslagna rättsprövningsinstitutet är en avart av resning. Eftersom endast nyansskillnader skiljer de båda instituten och Europadomstolen har uttalat att resning inte uppfyller kraven på domstolsprövning enligt konventionens artikel 6, är sannolikheten stor för att Europarådets organ kommer att underkänna den föreslagna ordningen. Denna bedömning förstärks enligt motionären av att lagstiftningen är tillfällig samt att olika nämnder enligt lagförslagets 2 § undantas från tillämpningsområdet.

Också i de övriga tre följdmotionerna uttalas tveksamhet om det framlag-

da förslaget tillgodoser konventionens krav. I motion K32 av Carl Bildt m.fl. (m) och motion K31 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) godtas emellertid huvuddragen i förslaget eftersom förslaget i och för sig innebär ett angeläget steg i rätt riktning. I dessa motioner samt i motion K29 av tredje vice talmannen Bertil Fiskesjö m.fl. (c) – som inte heller motsätter sig förslaget – framställda yrkanden om ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten tas upp i ett senare avsnitt.

Enligt utskottets mening får förslaget om rättsprövning ses som ett viktigt led i strävandena att så snabbt som möjligt säkerställa att svensk rätt motsvarar konventionens krav. Med hänsyn till det anförda tillstyrker utskottet att frågan om rättsprövning lagregleras och avstyrker följaktligen motion 1987/88:K30.

I 2 § första stycket i den föreslagna lagen görs som nämnts undantag för beslut av vissa nämnder. Det gäller bl.a. kriminalvårdsnämnden, psykiatriska nämnden samt buss- och taxivärderingsnämnden. Efter de följdändringar i värnpliktslagen och några andra lagar som föreslås i propositionen gäller undantaget också för beslut av värnpliktsnämnden, stängselnämnden, resegarantinämnden, oljekrisnämnden och riksvärderingsnämnden.

I motion K32 yrkande 2 (m) och motion K31 yrkande 3 (fp) begärs att 2 § i förslaget skall ändras vad gäller undantag för beslut av vissa nämnder från rättsprövningen. Enligt motion K32 bör beslut av arrendenämnd, hyresnämnd och övervakningsnämnd omfattas av lagen om rättsprövning. Motionärerna anför att dessa nämnder är förvaltningsmyndigheter enligt regeringsformens terminologi. Det finns därför anledning att hysa starka tvivel om att den europeiska domstolen skulle betrakta de nämnda organen som domstolar då de inte är domstolar enligt svensk rätt. I motion K31 (fp) begärs att det föreslagna undantaget från rättsprövningen för beslut av nämnder vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare skall utgå. Enligt motionärerna torde dessa nämnder inte komma att godtas som oavhängiga domstolar enligt konventionen. Bl.a. framhålls att ett sammanträde i resegarantinämnden inte torde uppfylla kraven i artikel 6 på en opartisk och offentlig rättegång. Om undantaget blir kvar ökar därför risken för att rättsprövningen som sådan underkänns.

Utskottet vill erinra om att man vid regeringsformens tillkomst, vad gäller t.ex. tvångsvisa omhändertaganden av annan anledning än brott eller misstanke om brott, utgick från att nämnder vilkas sammansättning är bestämd i lag och vilkas ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare (jfr 2 kap. 9 § andra stycket andra meningen regeringsformen) är att betrakta som domstolar i konventionens mening med hänsyn bl.a. till deras sammansättning, utredningsmöjligheter och självständiga ställning (prop. 1973:90 s. 386 f.). Frågan har visserligen inte prövats av Europadomstolen, men man bör dock, som även lagrådet anför, enligt utskottet allttjämt utgå från att sådana nämnder kan räknas som domstolar i konventionens mening.

Beträffande de i motion K32 angivna nämnderna förhåller det sig så att något formellt krav på att den som tjänstgör som ordförande i en arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd skall vara eller ha varit ordinarie domare inte uppställts. Undantaget i 2 § första stycket är därför inte tillämpligt på dessa nämnder. Likväl talar enligt utskottets bedömning starka

skäl för att de bör likställas med domstolar. Deras funktion, organisation, utredningsmöjligheter och självständiga ställning motsvarar i allt väsentligt vad som brukar utmärka en domstol. Tjänsten som ordförande i hyres- eller arrendenämnd anses jämställd med en domartjänst, och i fråga om övervakningsnämnd gäller att ordföranden skall vara lagfaren och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. Vidare kan de flesta beslut som dessa myndigheter meddelar bringas under domstolsprövning eller prövning av en sådan nämnd som avses i 2 § första stycket. Undantaget har sålunda i praktiken begränsad betydelse. Även enligt lagrådets uppfattning (prop. s. 236 f.) synes det försvarligt att beslut av nämnda myndigheter undantas från rättsprövning.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet propositionens förslag. Motionerna 1987/88:K32 yrkande 2 och 1987/88:K31 yrkande 3 avstyrks följaktligen.

Förfarandet vid regeringsrättens överprövning regleras inte i det nu framlagda lagförslaget. Av de allmänna bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen följer att handläggningen i regeringsrätten är skriftlig om inte domstolen bestämmer något annat. Regeringsrätten får hålla muntlig förhandling när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande (9 § andra stycket förvaltningsprocesslagen).

I motion K32 yrkande 4 (m) och motion K31 yrkande 4 (fp) begärs att utrymmet för att hålla en muntlig förhandling i regeringsrätten vid rättsprövning skall vara större än som föreslagits i propositionen. Motionärerna anser att det är ovisst om kraven i konventionen annars kan anses vara uppfyllda.

Utskottet får anförda följande. Enligt artikel 6 i konventionen har som tidigare nämnts den enskilde rätt till en opartisk och offentlig rättegång. I propositionen (s. 28 f.) konstaterar justitieministern att gällande regler om handläggningsformen i bl.a. förvaltningsprocesslagen från svensk sida har ansetts stå i överensstämmelse med konventionen eftersom rättegångar i vårt land – genom allmänhetens grundlagsskyddade rätt att ta del av allmänna handlingar – är öppna för insyn även vid ett skriftligt förfarande. Vidare anføres att enligt svensk uppfattning kan konventionstexten inte tas till intäkt för ett absolut krav på muntlig förhandling inför domstol. Frågan har dock inte prövats av den europeiska domstolen, och den tolkning som ligger till grund för den gällande ordningen kan givetvis behöva omprövas om domstolen skulle göra en annan tolkning. I så fall berörs inte bara den nya målgrupp som det nu är fråga om utan också stora delar av förvaltningsrättskipningen i övrigt och processen vid de allmänna domstolarna. Justitieministerns slutsats blir att frågan om muntlig förhandling i de här aktuella målen tills vidare bör lösas med tillämpning av de allmänna regler i ämnet som finns i förvaltningsprocesslagen. – Enligt lagrådet får de allmänna bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen anses uppfylla offentlighetskravet i samma mån som handläggningen vid prövning av mål i övrigt i regeringsrätten.

Utskottet delar justitieministerns uppfattning att frågan om utökad möjlighet till muntlig förhandling inte kan ses isolerad för rättsprövningsinstitutet utan har betydelse också för andra delar av rättskipningen. Mot bakgrund av att den europeiska domstolen ännu inte prövat frågan anser utskottet att det inte nu finns tillräckliga skäl att föreslå annan ordning i ärenden om rättsprövning än som gäller vid handläggning av andra mål i

regeringsrätten. Med hänsyn till det anförda anser utskottet att frågan bör lösas i enlighet med vad som anförts i propositionen. Utskottet avstyrker därför motionerna 1987/88:K32 yrkande 4 och 1987/88:K31 yrkande 4.

I motion K32 yrkande 3 (m) förordas att avgöranden som kan bli föremål för rättsprövning skall innehålla en underrättelse om denna möjlighet i form av en fullföljdshänvisning. För detta talar såväl principiella skäl som rättssäkerhetshänsyn. Motionärerna framhåller att rättsprövning är en ny ordning om vilken det behövs information samt erinrar om att den som vill klaga hos kommissionen först måste ha uttömt alla inhemska rättsmedel. Det framhålls i motionen att en ansökan om rättsprövning enligt lagförslagets 3 § skall ha kommit in till regeringsrätten inom tre månader från dagen för beslutet.

I denna del anförs i propositionen (s. 29) att man kan utgå från att kunskap om den nya prövningsmöjligheten kommer att erhållas i erforderlig utsträckning. Utöver myndigheternas serviceskyldighet är det enligt propositionen knappast påkallat med en särskild regel om att den som kan begära domstolsprövning av ett beslut enligt den nya ordningen skall underrättas om detta i samband med beslutet. Vidare uttalas att en regel om fullföljdshänvisning lätt skulle bli för stel med tanke på det tillämpningsområde som den nya prövningsmöjligheten skall ha. Det konstateras också att någon generell skyldighet att ge fullföljdshänvisning inte föreligger enligt svensk rätt.

Starka skäl talar enligt utskottet för att informationen om det nya rättsprövningsinstitutet bör ges en sådan bredd och omfattning att den verkligen når ut till allmänheten. Enligt vad utskottet inhämtat förbereder justitiedepartementet utgivandet av informationsmaterial till berörda myndigheter om den nya lagstiftningens innehåll. Det bör i sammanhanget erinras om att det i myndigheternas serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen ligger ett krav på att lämna allmänheten upplysningar om t.ex. vilka rättsmedel som står till buds.

Vad angår frågan om det i lag behöver föreskrivas en skyldighet att meddela fullföljdshänvisning i samband med avgöranden som kan bli föremål för rättsprövning vill utskottet erinra om att den föreslagna möjligheten till domstolsprövning ligger utanför den ordinarie instansordningen. Vissa andra rättsmedel omfattas inte heller av bestämmelser om fullföljdshänvisning. T.ex. i fråga om kommunala beslut finns ingen skyldighet i lag att lämna uppgift om rätten att anföra s.k. kommunalbesvär. Utskottet har mot bakgrund av det anförda inte funnit anledning att nu föreslå en föreskrift om att fullföljdshänvisning skall meddelas. Utskottet förutsätter emellertid att frågan ägnas stor uppmärksamhet inom justitiedepartementet sedan erfarenheter av den nya lagstiftningen vunnits.

Med hänsyn till det anförda får syftena bakom motion 1987/88:K32 i denna del delvis anses tillgodosedda och yrkande 3 besvarat.

Såväl motion K32 yrkande 5 (m) som motion K31 yrkande 5 (fp) tar upp regeringsrättens resurser. I motionen begärs ett tillkännagivande till regeringen om behovet av förstärkningar härvidlag. Motionärerna framhåller bl.a. att regeringsrättens ledamöter ansett att mycket talar för att ordningen med rättsprövning kommer att utnyttjas i stor utsträckning.

Utskottet får anföra följande. Den nya prövningsmöjligheten skall som

nämnts vara tidsbegränsad. Som skäl för detta har bl.a. anförts att en fortsatt översyn bör ske områdesvis, varvid bör prövas om det är ändamålsenligt att ersätta överprövning i administrativ ordning med domstolsprövning. Vidare uttalas i propositionen att en översyn av artikel 6 i konventionen även kan komma att aktualiseras inom Europarådets ministerkommitté. Vad gäller resurser för regeringsrätten framhålls i propositionen (s. 30) att det är svårt att på förhand avgöra i vilken utsträckning den nya prövningsmöjligheten kommer att utnyttjas. Det kan förmodas att resning i dag ofta söks i de fall då en part ifrågasätter ett förvaltningsbesluts rättsenlighet samt att ett resningsärende och ett ärende av den nya typen i stort sett är lika arbetskrävande. Detta talar enligt propositionen för att antalet nya ärenden i regeringsrätten inte blir så stort och sålunda inte medför något betydande merarbete. En säkrare bedömning kan dock göras först sedan den nya ordningen har tillämpats under någon tid. Det bör erinras om att justitieministern i årets budgetproposition (prop. 1987/88:100, bil. 4 s. 90) anför att regeringsrättens arbetssituation kan komma att påverkas av de föreslagna ändringarna.

Utskottet förutsätter att regeringen tillser att regeringsrätten ges de ökade resurser som kan komma att behövas med anledning av rättsprövningsmålen.

Till följd av det anförda får motionerna 1987/88:K32 yrkande 5 och 1987/88:K31 yrkande 5 anses tillgodosedda och därmed besvarade.

Propositionen i övrigt

Bostadsutskottet har för sin del tillstyrkt den föreslagna lagen om rättsprövning, såvitt den avser utskottets beredningsområde. Vidare har förslaget om ändring i expropriationslagen tillstyrkts av bostadsutskottet.

Konstitutionsutskottet har ingen erinran mot propositionen i de delar som inte behandlats i det föregående. Ikraftträdandet av såväl lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut som lagändringarna bör emellertid framflyttas till den 1 juni 1988.

Motioner om ytterligare åtgärder för att förstärka rättssäkerheten m.m.

Europakonventionen har inte gjorts direkt tillämplig för svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter. Det har emellertid slagits fast att konventionsbestämmelserna skall beaktas vid utformningen av svensk rätt. Vidare skall Europadomstolens avgöranden följas upp inom regeringskansliet (KU 1986/87:13 s. 14).

I det följande behandlar utskottet först några under allmän motionstid väckta motioner om förhållandet mellan svensk rätt och konventionen. Därefter tas upp motionsyrkanden om förstärkt rättssäkerhet, bl.a. genom en mer generell domstolskontroll av förvaltningsavgöranden. Dessa frågor prövades av utskottet senast i betänkandet KU 1986/87:13.

I flera motioner begärs en genomgång och analys av svensk rätts förhållande till Europakonventionen med syftet att den svenska rättsordningen bättre skall uppfylla konventionskraven, motionerna K206 yrkande 2 (m), K202 yrkande 2 (m), K232 yrkande 6 (c). I motion K206 yrkande 3 (m)

utsträcks kravet att gälla överväganden om att införliva Europakonventionen med svensk rätt. Motion K229 yrkande 2 (fp) tar upp betydelsen av Europadomstolens avgöranden. Motionärerna begär att det i lag klagörs att domstolens utslag skall vara vägledande för svenska myndigheter.

I propositionen diskuteras frågan om en mera generell analys av hur svensk lagstiftning förhåller sig till Europakonventionen (s. 16). Såsom nämnts förs i följdmotionerna till propositionen fram krav på ytterligare förstärkningar av rättssäkerheten. Bakgrunden är tveksamhet om den föreslagna rättsprövningen fullt ut tillgodoser konventionens krav. Svensk rätts förhållande till Europakonventionen tas upp även i motion K29 (c). Där yrkas en fortsatt utredning av hithörande frågor med erfarenheter från andra länder och en analys av Europarådsorganens ställningstaganden som utgångspunkter. Liknande synpunkter förs fram i anslutning till motion K31 yrkande 1 (fp). I den senare motionen, yrkande 2 (fp), begärs förslag om ett mer heltäckande prövningsinstitut, rättsbesvär. Detta skulle innefatta en parallell till kommunalbesvär och ge möjlighet till domstolskontroll av förvaltningsbeslut, en laglighetsprövning som skulle kunna anförtros kammarrätterna. Detsamma begärs i motionerna K229 yrkande 1 (fp) och K30 (m). Även i motionerna K206 yrkande 6 (m) och K232 yrkande 6 (c) förordas en utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut.

Slutligen behandlas i två motioner ytterligare åtgärder i syfte att öka den enskildes rättssäkerhet. Det har tidigare nämnts att riksdagen år 1984 fastställt riktlinjer som bl.a. innebär att regeringen i möjligaste mån skall befrias från vissa förvaltningsärenden genom att flytta ärenden från regeringen till förvaltningsdomstolar. I den nu aktuella propositionen 1987/88:69 berörs detta (s. 12 och s. 18). I motionerna K32 yrkande 1 (m) och K31 yrkande 2 (fp) begärs utredning resp. förslag om att flytta ärenden från regeringen till förvaltningsdomstolarna. I detta sammanhang tas i fp-motionen K31 yrkande 2 upp behovet av ytterligare avregleringsåtgärder. Som exempel nämns bl.a. regeringens tillståndsprövning enligt förköps- och jordförvärvslagstiftningen.

Utskottet har, som nämnts, i flera sammanhang under senare år behandlat frågor som rör förhållandet till Europakonventionen. I betänkandet 1984/85:5 (s. 27) anförde utskottet att det som hittills måste avgöras från fall till fall hur anpassningen av svensk lagstiftning till ingångna konventioner skulle ske. Utskottet kunde inte förorda en generell tillämpning av inkorporationsmetoden. Utskottet anförde också att Europakonventionens innehåll skulle beaktas vid utarbetandet av lagar och andra författningar och att det därför måste ske en fortlöpande kontroll av svensk lagstiftnings förenlighet med konventionen, varvid även skulle beaktas Europadomstolens praxis. Med hänsyn till att justitieministern inför riksdagen förklarat att en sådan uppföljning av svensk lagstiftnings anpassning till konventionen skedde inom regeringskansliet ansåg utskottet att kravet på översyn av svensk lagstiftning fick anses tillgodosett. I betänkandet KU 1985/86:5 vidhöll utskottet att kontrollen av svensk lagstiftnings förenlighet med ingångna konventioner fortlöpande borde bevakas inom regeringskansliet och fann inte anledning frångå sin tidigare ståndpunkt när det gällde kravet på inkorporering av Europakonventionen med svensk rätt.

Beträffande frågan om en genomgång och analys av svensk rätts förhållande till Europakonventionen anser utskottet i likhet med vad som uttalas i propositionen att det bör beaktas att Europadomstolens praxis är stadd i en utveckling som inte fullt ut kan överblickas. Den fortlöpande uppföljning av svensk lagstiftnings anpassning till konventionens krav som förordas i propositionen anser utskottet – liksom tidigare – tillgodose kravet på översyn av svensk lagstiftning i berört hänsende. Motionerna 1986/87:K206 yrkande 2, 1987/88:K202 yrkande 2 såvitt nu är i fråga och 1986/87:K232 yrkande 6 såvitt nu är i fråga samt 1987/88:K29 avstyrks.

Frågan om införlivande av Europakonventionen i svensk rätt har också behandlats tidigare av utskottet, som inte finner anledning frångå det ställningstagande som då gjordes. Enligt utskottets mening är inte heller någon riksdagens åtgärd för närvarande påkallad när det gäller yrkandet att genom en lag göra Europadomstolens utslag vägledande för svenska myndigheter. Motionerna 1986/87:K206 yrkande 3, 1986/87:K229 yrkande 2 och 1987/88:K202 yrkande 2 såvitt nu är i fråga avstyrks.

När det gäller frågan om utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut får motionerna 1986/87:K206 yrkande 6 och 1986/87:K232 yrkande 6 såvitt nu är i fråga anses tillgodosedda genom regeringens nu framlagda förslag. Utskottet, som vid tidigare tillfällen (KU 1983/84:23 s. 8 och 1986/87:13 s. 14) avstyrkt yrkanden om utredning och införande av rättsbesvär, finner inte anledning att frångå sitt tidigare ställningstagande. Motionerna 1987/88:K31 yrkandena 1–2 såvitt nu är i fråga, 1986/87:K229 yrkande 1 och 1987/88:K30 i denna del samt 1986/87:K206 yrkande 6 och 1986/87:K232 yrkande 6 såvitt nu är i fråga avstyrks.

Frågan om att flytta ärenden från regeringen till förvaltningsdomstol berörs i propositionen (s. 18). Där sägs att en riktlinje för utvecklingen på längre sikt bör vara att man områdesvis överväger i vilken mån det är ändamålsenligt att ersätta den överprövning som i dag sker i administrativ ordning med domstolsprövning. Detta uttalande ligger i linje med vad utskottet anförde i betänkandet KU 1983/84:23 (s. 7) beträffande vikten av att uppnå ett enhetligare system för besvärspövning. I sammanhanget pekade utskottet på de möjligheter som kan finnas att överföra besvärärenden från regeringen till förvaltningsdomstol. Mot bakgrund härav finner utskottet inte anledning att nu begära förslag eller utredning om att flytta ärenden från regeringen till förvaltningsdomstolarna. Motion 1987/88:K32 yrkande 1 och motion 1987/88:K31 yrkandena 1 och 2 i denna del avstyrks.

När det slutligen gäller frågan om avreglering så har utskottet hösten 1987 behandlat dessa frågor (KU 1987/88:3). Utskottet kommer senare att behandla detta ämne med anledning av bl.a. motion 1987/88:K502. Motion 1987/88:K31 yrkande 2 i denna del föranleder därför inte nu något ytterligare uttalande av utskottet, och yrkandet avstyrks.

Utskottet hemställer

1. beträffande *avslag på det i proposition 1987/88:69 framlagda förslaget till lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K30 såvitt nu är i fråga.

2. beträffande *undantag för beslut av vissa nämnder från rättsprövningen*

att riksdagen med bifall till proposition 1987/88:69 i denna del och med avslag på motionerna 1987/88:K31 yrkande 3 och 1987/88:K32 yrkande 2 antar regeringens förslag till 2 § lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

3. beträffande *utökad möjlighet till muntlig förhandling*

att riksdagen avslår motionerna 1987/88:K31 yrkande 4 och 1987/88:K32 yrkande 4.

4. beträffande *fullföljdshänvisning*

att riksdagen förklarar motion 1987/88:K32 yrkande 3 besvarad med vad utskottet anfört.

5. beträffande *utökade resurser till regeringsrätten*

att riksdagen förklarar motionerna 1987/88:K31 yrkande 5 och 1987/88:K32 yrkande 5 besvarade med vad utskottet anfört.

6. beträffande *regeringens förslag till lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut i övrigt*

att riksdagen antar propositionens förslag i dessa delar, med den ändringen att ikraftträdandet bestäms till den 1 juni 1988.

7. beträffande *propositionen i övrigt*

att riksdagen med bifall till propositionen antar förslagen till lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967), lagen (1945:119) om stängelskyldighet för järnväg m.m., resegarantilagen (1972:204), oljekrislagen (1975:197), förfogandelagen (1978:262), expropriationslagen (1972:719) och vattenlagen (1983:291) med den ändringen att ikraftträdandet bestäms till den 1 juni 1988.

8. beträffande *svensk rättsförhållande till Europakonventionen*

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K206 yrkande 2, 1986/87:K232 yrkande 6 såvitt nu är i fråga, 1987/88:K202 yrkande 2 såvitt nu är i fråga samt 1987/88:K29.

9. beträffande *införlivande av Europakonventionen i svensk rätt m.m.*

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K206 yrkande 3, 1986/87:K229 yrkande 2 och 1987/88:K202 yrkande 2 såvitt nu är i fråga.

10. beträffande *utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut*

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K206 yrkande 6, 1986/87:K229 yrkande 1, 1986/87:K232 yrkande 6 såvitt nu är i fråga, 1987/88:K30 såvitt nu är i fråga samt 1987/88:K31 yrkandena 1 och 2 såvitt nu är i fråga.

11. beträffande *överflyttning av ärenden från regeringen till förvaltningsdomstolarna*

att riksdagen avslår motionerna 1987/88:K31 yrkandena 1 och 2 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K32 yrkande 1, KU 1987/88:38

12. beträffande *avreglering*

att riksdagen avslår motion 1987/88:K31 yrkande 2 såvitt nu är i fråga.

Stockholm den 15 mars 1988

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sören Lckberg (s), Elisabeth Fleetwood (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Ulla Pettersson (s), Inger Koch (m), Ingela Mårtensson (fp), Bo Hammar (vpk), Ture Ångqvist (s) och Christina Pettersson (s).

Reservationer

1. Undantag för beslut av vissa nämnder från rättsprövningen (mom. 2)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Inger Koch (m) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Utskottet vill" och på s. 7 slutar med "avstyrks följaktligen" bort ha följande lydelse:

Det torde enligt utskottets mening stå klart att dessa nämnder inte kommer att godtas som oavhängiga domstolar av Europakommissionen. Ett undantag i enlighet med regeringens förslag i denna del ökar risken för att rättsprövningen som sådan underkänns eftersom det kan leda till en jämförelse mellan rättsprövningen och handläggningen i dessa nämnder.

I 2 § 2 st. 1 p. görs också undantag för beslut av arrendenämnd, hyresnämnd eller övervakningsnämnd. Ifrågavarande nämnder är enligt regeringens terminologi förvaltningsmyndigheter. Som 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 bakgrund av det anförda tillstyrker utskottet motionerna 1987/88:K31 yrkande 3 och 1987/88:K32 yrkande 2.

dels att moment 2 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

2. beträffande *undantag för beslut av vissa nämnder från rättsprövningen*

att riksdagen med avslag på proposition 1987/88:69 i denna del och med bifall till motionerna 1987/88:K31 yrkande 3 och 1987/88:K32

yrkande 2 antar följande förslag till lydelse av 2 § lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. KU-1987/88:38

2 § Lagen gäller inte

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

2. Utökad möjlighet till muntlig förhandling (mom. 3)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Inger Koch (m) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Utskottet delar" och på s. 8 slutar med "1987/88:K31 yrkande 4" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening uppfyller den slutna behandling som ett regeringsrättsärende undergår utan praktisk möjlighet till muntlig förhandling med all sannolikhet inte Europakonventionens krav på offentlighet. Införandet av rättsprövningsinstitutet bör mot denna bakgrund kombineras med ökade möjligheter till muntligt förfarande i regeringsrätten. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag som innebär att muntlig förhandling skall hållas i rättsprövningsmålen om någon av parterna begär det.

dels att moment 3 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

3. beträffande *utökad möjlighet till muntlig förhandling* att riksdagen med bifall till motionerna 1987/88:K31 yrkande 4 och 1987/88:K32 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Fullföljdshänvisning (mom. 4)

Anders Björck (m), Elisabeth Fleetwood (m), Inger Koch (m) och Bo Hammar (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar med "Starka skäl" och slutar med "yrkande 3 besvarat" bort ha följande lydelse:

Starka skäl talar enligt utskottet för att fullföljdshänvisning skall lämnas. Den nya besvärsmöjligheten är tidsbegränsad till tre månader. Det finns en klar risk att den som vill ha sitt ärende prövat i avsaknad av information kan

försitta inte bara möjligheten till rättsprövning utan också – till följd härav – rätten att klaga hos Europakommissionen.

Utskottet anser mot denna bakgrund att beslut som kan bli föremål för rättsprövning bör vara försedda med fullföljdshänvisning.

dels att moment 4 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

4. beträffande *fullföljdshänvisning*
att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K32 yrkande 3 antar följande förslag till lydelse av 2 a § lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Underrättelse om rättsprövningsmöjligheten

2 a § Beslut som kan bli föremål för rättsprövning skall innehålla underrättelse om hur ansökan om rättsprövning skall göras.

4. Svensk rätts förhållande till Europakonventionen (mom. 8)

Bertil Fiskesjö (c) och Bengt Kindbom (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Beträffande frågan" och slutar med "1987/88:K29 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Beträffande frågan om svensk rätts förhållande till Europakonventionen gör utskottet följande bedömning.

Med hänsyn till behovet av att helt allmänt ytterligare stärka den enskildes rättstrygghet och till den stora tvacksamhet som råder om konventionskraven verkligen tillgodoses genom förslaget om rättsprövning anser utskottet att regeringen redan nu bör initiera ett fortsatt utredningsarbete.

Utskottet anser att en uppenbar brist med det förslag som nu lagts är att det inte grundar sig på någon mera ingående analys av Europadomstolens domar. Det är också en brist att det varken i departementspromemorian eller i propositionen lämnas någon närmare redovisning av de regler som gäller i andra jämförbara länder eller den erfarenhet man där har av domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Utskottet vill erinra om att i flera andra länder, t.ex. Danmark och Norge, kan förvaltningsbeslut tas upp till prövning inom ramen för det ordinarie domstolsförfarandet.

Erfarenheterna från andra länder och en mer omfattande analys av innebörden av Europaorganens ställningstagande bör enligt utskottets mening kunna tjäna som utgångspunkt för ytterligare förstärkningar av rättsskyddet i vårt land. Vad utskottet här anfört om fortsatt utredningsarbete bör ges regeringen till känna.

dels att moment 8 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

8. beträffande *svensk rätts förhållande till Europakonventionen*
att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1986/87:K232 yrkande 6 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K29 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1986/87:K206 yrkande 2 och 1987/88:K202 yrkande 2 såvitt nu är i fråga besvarade med vad utskottet anfört.

5. Svensk rätts förhållande till Europakonventionen (mom. 8)

KU 1987/88:38

Anders Björck (m), Elisabeth Fleetwood (m) och Inger Koch (m) anser *dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Beträffande frågan" och slutar med "yrkande 2 såvitt nu är i fråga avstyrks" bort ha följande lydelse:

Beträffande frågan om en genomgång och analys av svensk rätts förhållande till Europakonventionen och frågan om införlivande av Europakonventionen i svensk rätt gör utskottet följande bedömning. Europakonventionen har inte gjorts direkt tillämplig för svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter. Det har i olika sammanhang hävdats att konventionsbestämmelserna beaktats i den svenska lagstiftningen, bl.a. i samband med utarbetandet av regeringsformens fri- och rättighetsregler. Sverige har emellertid under senare år fällt vid flera tillfällen av Europadomstolen, bl.a. för brott mot egendomsskyddet och mot den rättsordning som stadgas i Europakonventionen. Sverige har även i flera fall tvingats ingå förlikning för att undvika fällande dom i Europadomstolen. Mot denna bakgrund är det tydligt att den svenska rättsordningen inte uppfyller de krav som Europakonventionen ställer.

Enligt utskottets mening bör regeringen därför föranstalta om en allmän genomgång av svensk lagstiftning i syfte att bringa den i överensstämmelse med Europakonventionen och Europadomstolens avgöranden. Denna genomgång bör kompletteras med överväganden om möjligheterna till och lämpligheten av att Europakonventionen införlivas med svensk rätt, t.ex. genom s.k. inkorporation. Om så sker skulle konventionen kunna tillämpas av svenska myndigheter. Frågan om ett införlivande är emellertid komplicerad och bör därför utredas i särskild ordning.

Vad utskottet anfört om fortsatt utredningsarbete bör ges regeringen till känna.

dels att moment 8 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

8. beträffande *svensk rätts förhållande till Europakonventionen* att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1986/87:K206 yrkande 2 och 1987/88:K202 yrkande 2 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

b) förklarar motionerna 1986/87:K232 yrkande 6 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K29 besvarade med vad utskottet anfört.

6. Införlivande av Europakonventionen i svensk rätt m.m. (mom. 9)

Anders Björck (m), Elisabeth Fleetwood (m) och Inger Koch (m) anser med hänvisning till vad som anförts i reservation 5 att moment 9 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

9. beträffande *införlivande av Europakonventionen i svensk rätt m.m.*

att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1986/87:K206 yrkande 3 och 1987/

88:K202 yrkande 2 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

KU 1987/88:38

b) förklarar motion 1986/87:K229 yrkande 2 besvarad med vad utskottet anfört.

7. Införlivande av Europakonventionen i svensk rätt m.m. (mom. 9)

Birgit Friggebo (fp) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Enligt utskottets mening" och slutar med "yrkande 2 såvitt nu är i fråga avstyrks" bort ha följande lydelse:

När det gäller frågan om Europadomstolens utslag skall vara vägledande för svenska myndigheter gör utskottet följande bedömning.

En osäkerhet som har uppkommit vad det gäller Europakonventionens tillämplighet för svensk rätt är huruvida Europadomstolens utslag skall få prejudicerande verkan för svenska förvaltningsmyndigheter. Regeringen har hittills ansett att så inte skall vara fallet. Efter det att den svenska regeringen hade ådömts att betala skadestånd till enskilda fastighetsägare i det s.k. Sporrang-Lönnrothmålet yrkade ett hundratal ytterligare fastighetsägare skadestånd av svenska regeringen då de enligt egen uppfattning hade lidit samma skada som svenska regeringen hade blivit ådömd att utge skadestånd för i det nämnda målet. Regeringen har dock hittills vägrat att beakta de senare inkomna skadeståndsansökningarna, varför samtliga dessa fastighetsägare, ett hundratal, har anhängiggjort talan vid Europadomstolen. Utskottet är tveksamt till den svenska regeringens handlande i dessa frågor. Enligt utskottets uppfattning bör utgångspunkten vara att utslag i Europadomstolen i mål som rör enskilda svenska klagande skall vara vägledande för förvaltningsmyndigheternas och regeringens bedömning då dessa har att ta ställning till motsvarande ärenden i Sverige. Då klara regler härom saknas i intern svensk rätt bör genom lagstiftning klarläggas att Europadomstolens utslag skall utgöra rättskälla för svenska myndigheter. Mot bakgrund av det anförda bör motion 1986/87:K229 yrkande 2 bifallas.

dels att moment 9 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

9. beträffande *införlivande av Europakonventionen i svensk rätt m.m.*

att riksdagen

a) med bifall till motion 1986/87:K229 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) förklarar motionerna 1986/87:K206 yrkande 3 och 1987/88:K202 yrkande 2 såvitt nu är i fråga besvarade med vad utskottet anfört.

8. Utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut (mom. 10)

KU 1987/88:38

Bertil Fiskesjö (c) och Bengt Kindbom (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "När det gäller" och slutar med "yrkande 6 såvitt nu är i fråga avstyrks" bort ha följande lydelse:

När det gäller frågan om utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut kan man enligt utskottets mening dra den slutsatsen av de utslag som förekommit i Europadomstolen att konventionen kräver att myndighetsavgöranden som rör den enskildes civila rättigheter och skyldigheter skall kunna prövas av domstol.

Detta stämmer inte i alla avseenden med svensk tradition och gällande rätt. I många länder finns generell domstolskontroll över förvaltningen i det avseendet att förvaltningsbeslut kan anhängiggöras inför domstol om den enskilde är missnöjd med förvaltningsbeslutet. Denna domstolsprövning omfattar inte bara beslutens laglighet utan också dess lämplighet. Exempel på länder där sådan domstolskontroll finns är Danmark, Norge och Storbritannien. Någon sådan generell domstolskontroll av förvaltningsbeslut föreslås inte i propositionen. Enligt utskottets mening bör möjligheten till ytterligare utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut bli föremål för fortsatt utredningsarbete. Utskottets mening i denna fråga bör ges regering-
en till känna.

dels att moment 10 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

10. beträffande *utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut*
att riksdagen

a) med bifall till motion 1986/87:K232 yrkande 6 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om domstolskontroll av förvaltningsbeslut,

b) förklarar motionerna 1986/87:K206 yrkande 6, 1986/87:K229 yrkande 1, 1987/88:K30 såvitt nu är i fråga samt 1987/88:K31 yrkandena 1 och 2 såvitt nu är i fråga besvarade med vad utskottet anfört.

9. Utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut (mom. 10)

Birgit Friggebo (fp) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "När det gäller" och slutar med "yrkande 6 såvitt nu är i fråga avstyrks" bort ha följande lydelse:

När det gäller frågan om utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut anser utskottet att förslaget om rättsprövning endast är ett steg på vägen i arbetet med en anpassning till de krav som Europakonventionen ställer. Enligt utskottets mening bör detta arbete fortsätta med den målsättningen att det skapas ett generellt system för att få till stånd rättslig prövning av flertalet förvaltningsavgöranden som på något sätt ingriper i enskilds rätt. Ett sådant mer heltäckande prövningsinstitut än vad regeringen föreslagit, "rättsbe-
svär", bör utformas som en parallell på det statliga planet till kommunalbe-

svärsinstitutet. Varje statligt besluts rättsenlighet måste kunna prövas av domstol. Kammarrätterna är de domstolar som nu handhar denna kontroll av de kommunala besluten. Det är naturligt att de också får motsvarande kontrolluppgift beträffande de statliga förvaltningsbesluten. Vad utskottet här anfört bör ges regeringen till känna.

dels att moment 10 i utskottets hemställan bör ha följande lydelse:

10. beträffande *utökad domstolskontroll av förvaltningsbeslut* att riksdagen

a) med bifall till motionerna 1986/87:K229 yrkande 1 och 1987/88:K31 yrkandena 1 och 2 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om det fortsatta arbetet för att förstärka den enskildes möjligheter att få beslut av regeringen och administrativa myndigheter prövade av domstol.

b) förklarar motionerna 1986/87:K206 yrkande 6, 1986/87:K232 yrkande 6 såvitt nu är i fråga, 1987/88:K30 såvitt nu är i fråga besvarade med vad utskottet anfört.

10. Överflyttning av ärenden från regeringen till förvaltningsdomstolarna (mom. 11)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Inger Koch (m) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Frågan om att flytta" och slutar med "del avstyrks" bort ha följande lydelse:

Ett grundproblem när det gäller svensk rätts förhållande till Europakonventionen är enligt utskottets mening att vår rättsordning i många ärendetyper anvisar regeringen eller förvaltningsmyndigheterna som slutinstans. En överflyttning av ärenden till förvaltningsdomstol bör därför övervägas. Utskottet anser att det finns starkt fog för den kritik som under remissbehandlingen riktats mot förslaget om rättsprövning. Kritiken har bl. a. riktat in sig på att förslaget inte kommer att godtas av de europeiska organen och på att det inte kommer att medföra nämnvärd förbättring av den enskildes rättssäkerhet.

I likhet med ett stort antal remissinstanser – bl. a. lagrådet – anser utskottet att det bästa alternativet när det gäller att anpassa svensk rätt till konventionens krav är att ersätta administrativ myndighet, inkl. regeringen, med förvaltningsdomstol som besvärsinstans. Det kan inte råda någon tvekan om att en sådan förändring skulle uppfylla konventionens krav.

Detta förutsätter dock 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.

Med hänsyn till det anförda anser utskottet att riksdagen hos regeringen bör begära en skyndsam utredning i frågan.

dels att moment 11 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

11. *beträffande överflyttning av ärenden från regeringen till förvaltningsdomstolar*

att riksdagen med bifall till motionerna 1987/88:K31 yrkandena 1 och 2 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K32 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

11. Avreglering (mom. 12)

Birgit Friggebo (fp) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "När det slutligen" och slutar med "yrkandet avstyrks" bort ha följande lydelse:

När det slutligen gäller frågan om avreglering gör utskottet följande bedömning.

Frågan om var olika beslut skall fattas och problemen vad gäller konflikten mellan förvaltningsbeslut och domstolsprövning bortfaller vid en omfattande avreglering. Utskottet vill i detta sammanhang peka på tillståndsprövningarna. I departementspromemorian ges exempel på lagar som kan bli föremål för överprövning i regeringsrätten. Trots att listan inte är heltäckande återfinns flera lagar som omedelbart skulle kunna avskaffas eller i vart fall kraftigt inskränkas. Som exempel kan nämnas förköpslagen, jordförvärvslagen, lagen om allmän försäkring (Dagmar), yrkestrafiklagen och lagen om biluthyrning.

Utskottet anser mot bakgrund av det anförda att regeringen bör ges i uppdrag att återkomma med förslag i frågan om avreglering.

dels att moment 12 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

12. *beträffande avreglering*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K31 yrkande 2 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Bostadsutskottets yttrande

1987/88:3 y

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

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett bostadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1987/88:69 om Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige vad gäller expropriationslagen.

Propositionen

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. Rättsprövning skall ske på ansökan av enskild part och omfatta frågan om beslutet står i överensstämmelse med gällande rättsregler. Rättsprövning skall inte kunna göras av sådana beslut som kan överklagas hos domstol och inte heller av sådana beslut som inte överklagats till sista instans.

Av artikel 6 i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna följer att envar i frågor som rör hans civila rättigheter och skyldigheter är berättigad till opartisk och offentlig rättgång inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Propositionen syftar till att säkerställa att svensk rätt uppfyller kraven i konventionen i detta hänseende.

Överprövningsmöjligheten avses stå öppen bl.a. i fråga om beslut i ärenden som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna eller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Härigenom kommer tillämpningen, av det som brukar kallas betungande offentlighetsrättsliga normer att omfattas. De ärenden som sålunda omfattas av möjligheten till rättsprövning kan gälla olika slag av tillstånd, dispenser, förelägganden, förbud m.m. Däremot faller bl.a. ärenden om statsbidragsgivning utanför lagens tillämpningsområde.

Enligt en i propositionen föreslagen undantagsbestämmelse skall rättsprövning inte kunna ske av beslut som meddelas av domstolsliknande nämnder, bl.a. hyresnämnderna. De hyresnämndsbeslut som kan överklagas blir ju föremål för domstolsprövning (bostadsdomstolen) och kan av det skälet inte också bli föremål för rättsprövning. Den föreslagna undantagsbestämmelsen berör därför endast sådana beslut som inte kan överklagas, bl.a. tillstånd till s.k. blockuthyrning, byte, andrahandsuthyrning samt avtal om avstående från besittningsskydd.

I fråga om expropriationslagen föreslås vissa ändringar, som inte har direkt samband med frågan om rättsprövning.

Enligt nuvarande ordning skall, när tillstånd ges till expropriation, en viss tid bestämmas inom vilken expropriationen skall fullföljas genom ansökan om stämning till domstol. Under vissa omständigheter kan tiden förlängas. Tillståndet kan inte omprövas, men om tiden för fullföljande hos domstol försitts förfaller tillståndet.

De föreslagna nya reglerna innebär att expropriationstillstånd förfaller, om saken inte fullföljs hos domstol inom ett år från det att tillståndet beviljades.

Vidare föreslås regeringen bli skyldig att upphäva ett expropriationstillstånd helt eller delvis, om förhållandena sedan tillståndet meddelades har ändrats så att förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger. Upphävande förutsätter anmälan från vederbörande domstol, som får göra anmälan endast om fastighetsägaren har visat sannolika skäl för att tillståndet skall upphävas.

Bakgrunden till de föreslagna ändringarna i expropriationslagen är huvudsakligen att Europadomstolen i målet Sporrang och Lönnroth mot Sverige fann att expropriationslagstiftningen i tidigare avfattning utmärktes av stelhet och inte medgav någon jämkning eller omprövning av fastighetsägarnas ställning. I målet fann domstolen också att den omständigheten att regeringens beslut i frågor om tillstånd till expropriation inte kunde överklagas till förvaltningsdomstol innefattade en kränkning av artikel 6 i Europakonventionen.

Motionerna

De med anledning av propositionen väckta motionerna berör i huvudsak inte alls bostadsutskottets beredningsområde. Motionärerna anser genomgående att propositionen inte ger en tillräckligt långtgående möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut, men accepterar tills vidare och med vissa förbehåll att den föreslagna lagstiftningen genomförs. I motion 1987/88:K30 (m) yrkas dock avslag på propositionen såvitt avser lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. I motionerna 1987/88:K31 (fp) yrkande 3 och K32 (m) yrkande 2 föreslås att bl.a. hyresnämndsbesluten inte skall vara undantagna från lagens tillämpningsområde. Motionärerna menar att det är tveksamt om nämnder av denna typ kan komma att godtas som domstolar enligt Europakonventionen.

Bostadsutskottet

Inom bostadsutskottets beredningsområde kommer som en följd av den föreslagna lagen ärenden om tillstånd till expropriation, förköp och etablering av vissa industrianläggningar m.m. enligt 4 kap. naturresurslagen att kunna bli föremål för rättsprövning. Detsamma kommer att gälla besvär-ärenden rörande områdesbestämmelser, detaljplaner, förhandsbesked och vissa lov enligt plan- och bygglagen samt vissa ärenden enligt plan- och byggförordningen. Vissa undantag som kan medges enligt fastighetsbild-

ningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen kan också överklagas till regeringen, liksom vissa beslut enligt VA-lagen. Vidare kan det inte uteslutas att vissa betungande beslut inom bostadsfinansieringens område kan falla inom ramen för den nya lagstiftningen. Samtliga angivna ärenden prövas av regeringen som sista eller, i vissa fall, enda instans.

Bostadsutskottet tillstyrker den föreslagna lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut såvitt den avser utskottets beredningsområde. Därmed tillstyrks också det undantag från lagens tillämpningsområde för bl.a. beslut av hyresnämnd som upptagits i 2 § andra stycket 1 i den lagen och avstyrks de däremot stående motionerna 1987/88:K31 (fp) yrkande 3 och K32 (m) yrkande 2.

Utskottet tillstyrker vidare propositionen såvitt avser den föreslagna lagen om ändring i expropriationslagen.

Stockholm den 25 februari 1988

På bostadsutskottets vägnar

Agne Hansson

Närvarande: Agne Hansson (c), Oskar Lindkvist (s), Rolf Dahlberg (m), Magnus Persson (s), Erling Bager (fp), Per Olof Håkansson (s), Lennart Nilsson (s), Bertil Danielsson (m), Rune Evensson (s), Tore Claeson (vpk), Nils Nordh (s), Siw Persson (fp), Britta Sundin (s), Jan Sandberg (m) och Eva Rydén (c).

Avvikande mening

Agne Hansson (c), Rolf Dahlberg (m), Erling Bager (fp), Bertil Danielsson (m), Siw Persson (fp), Jan Sandberg (m) och Eva Rydén (c) anser att den text under rubriken Bostadsutskottet som börjar "Bostadsutskottet tillstyrker" och slutar "yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Bostadsutskottet tillstyrker den föreslagna lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut såvitt den avser utskottets beredningsområde, utom i fråga om det föreslagna undantaget för bl.a. hyresnämnderna. Utskottet noterar att propositionsförslaget bygger på att hyresnämnderna inte är domstolar eller sådana nämnder vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Synsättet att dessa nämnder ändå bör likställas med domstolar är svagt underbyggt. Sammansättningen med intresserepresentanter från partsorganisationerna på hyresmarknaden talar t.ex. med betydande styrka för att hyresnämnderna inte kommer att godtas som domstolar i Europakonventionens mening. En fråga om intresserepresentanters medverkan i hyresprocessen prövas för närvarande av Europarådsorganen enligt artikel 6 i konventionen. Eftersom det framstår som mycket sannolikt att hyresnämndsprövningen vid en tolkning av konventionen inte kommer att accepteras som prövning av en oavhängig och opartisk domstol, bör det föreslagna undantaget i 2 § andra stycket 1

såvitt avser hyresnämnderna utgå ur lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Utskottets ståndpunkt innebär i denna del en tillstyrkan av motionerna 1987/88:K31 (fp) yrkande 3 och K32 (m) yrkande 2.

I motionerna 1987/88:Ju403 (m), Ju410 (c) och Ju812 (fp) yrkande 7 har för övrigt föreslagits att bl.a. hyresnämnderna avskaffas och att deras uppgifter överförs till de allmänna domstolarna. Dessa motioner har hänvisats till justitieutskottet.

KU 1987/88:38

Bilaga