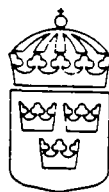


Regeringens proposition

1990/91:176

om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av
vissa förvaltningsbeslut



Prop.
1990/91:176

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 4 april 1991.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Bengt Göransson

Propositionens huvudsakliga innehåll

Riksdagen antog våren 1988 lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Lagen ger möjlighet att få en domstolsprövning av vissa frågor som tidigare normalt har kunnat prövas enbart av förvaltningsmyndigheter eller av regeringen. Lagen tidsbegränsades till utgången av år 1991.

I propositionen föreslås att lagen skall tillämpas under ytterligare tre år i avvaktan på en slutlig utvärdering av dess tillämpning. Dessutom föreslås några justeringar i lagens regler om förfarandet i regeringsrätten.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa
förvaltningsbeslut

Prop.
1990/91:176

Härigenom föreskrivs att 1, 3 och 5 §§ lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut samt ikraftträdandebestämmelserna till lagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 regeringsrätten pröva om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel.

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 regeringsrätten 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.

3 §

Ansökan om rättsprövning ges in till regeringsrätten. Den skall ha kommit in dit inom tre månader från dagen för beslutet.

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.

5 §

Om regeringsrätten finner att förvaltningsbeslutet strider mot någon rättsregel, skall regeringsrätten upphäva beslutet och, om det behövs, återförvisa ärendet till den myndighet som meddelat beslutet. I annat fall står beslutet fast.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1988. Den tillämpas på beslut som meddelas under tiden från ikraftträdandet till utgången av år 1991.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1988. Den tillämpas på beslut som meddelas under tiden från ikraftträdandet till utgången av år 1994.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 1991

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Hellström, Johansson, Lindqvist, Lönnqvist, Wallström, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Göransson

Proposition om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I Sverige har under lång tid pågått en utveckling mot att förvaltningsärenden i allt större utsträckning överprövas av domstolar, särskilt i fall där inslaget av rättslig prövning överväger. Den utvecklingen stämmer väl överens med principerna i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen).

En av bestämmelserna i konventionen gäller den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade inför en inhemsk domstol. Enligt artikel 6 skall nämligen envar, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Vid tiden för Sveriges anslutning till Europakonventionen år 1952 ansågs att bestämmelserna i artikel 6 om rättegångsgarantier i full utsträckning var täckta av rättegångsbalken. Det förutsattes vid den tiden att artikeln endast åsyftade sådana civila rättigheter och skyldigheter som traditionellt brukade räknas till civilrätten.

Utvecklingen har emellertid efter hand visat att den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna anser att även tillämpningen av vissa regler i den offentliga rätten som rör förhållandet mellan enskilda människor och det allmänna gäller civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i konventionen. I avsikt att anpassa den svenska lagstiftningen till Europadomstolens praxis i fråga om artikel 6 antogs därför lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (prop. 1987/88:69, KU38, rskr. 189). Lagen trädde i kraft den 1 juni 1988. Den är tidsbegränsad och skall tillämpas på beslut som meddelas under tiden från ikraftträdandet till utgången av år 1991. Genom lagen har det överlämnats åt regeringsrätten att i vissa fall pröva om ett förvaltningsbeslut står i överensstämmelse med gällande rättsregler. Om domstolen finner att beslutet strider mot någon rätts-

regel, skall den upphäva beslutet. Genom den nya lagstiftningen om rätt till domstolsprövning av vissa förvaltningsbeslut har regler införts som skall fullt ut tillgodose Europakonventionens krav på vissa rättegångsgarantier.

Giltighetstiden för lagen går ut innevarande år. Det förutsattes vid lagens tillkomst att erfarenheter av tillämpningen borde ge underlag för ett ställningstagande i frågan om reglerna bör permanentas eller om de bör ändras i något avseende (prop. 1987/88:69 s. 30). Ställning bör därför nu tas till denna fråga. Som ett led i beredningen av frågan har företrädare för regeringsrätten beretts tillfälle att anföra synpunkter i ärendet. Minnesanteckningar från ett sammanträffande med dem finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr 91-711).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 21 mars 1991 att inhämta lagrådets yttrande över förslaget till lag om ändring i lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Det lagförslag som remitterades till lagrådet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Lagrådet har i huvudsak godtagit lagförslaget. Lagrådet har dessutom beträffande frågan om muntlig förhandling i rättsprövningsärenden föreslagit att en rätt till sådan förhandling bör skrivas in i lagen så snart som möjligt. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 2*. Jag kommer att i anslutning till mina allmänna överväganden närmare gå in på lagrådets yttrande. Som kommer att framgå har lagrådets yttrande föranlett en omformulering av förslaget till ändring i 1 §. Däremot tar jag i detta lagstiftningsärende inte upp formen för processen i regeringsrätten. Vidare har ett par ändringar av redaktionell natur gjorts.

1.2 Vissa statistiska uppgifter från regeringsrätten

Statistiska uppgifter rörande regeringrättens handläggning av mål enligt rättsprövningslagen t.o.m. den 15 januari 1991 ger följande bild.

Totala antalet inkomna mål	152
ej avgjorda	47
avgjorda	105
De avgjorda målens fördelning	
ej sakprövade	38
avförda/felförda	5
sakprövade	62
De sakprövade målens fördelning	
ej ändring	55
ändring	7 ¹

¹ I ett mål som avsåg byggnadslovsavgift avvisades ansökningsen om rättsprövning men beviljade regeringsrätten i stället resning.

Antalet inkomna mål fördelar sig efter inkomstdatum enligt följande:

Prop.
1990/91:176

88-06-01-12-31	17
89-01-01-06-30	30
89-07-01-12-31	29
90-01-01-06-30	48
90-07-01-12-31	24
91-01-01-01-15	4

En tabell som på årsbasis visar antalet inkomna och avgjorda mål samt utgående balans ger följande bild.

År	1988	1989	1990
Ingående balans	0	11	29
Inkomna mål	16	57	70
Avgjorda	5	39	53
Utgående balans	11	29	46

Det är främst regeringsbeslut i förvaltningsärenden inom kommunikations-, bostads- och miljödepartementens ansvarsområden som blivit föremål för rättsprövning. Totalt 91 inkomna mål hos regeringsrätten avser regeringsbeslut som beretts inom något av de tre departementen. Därav är 31 ännu icke avgjorda. Enbart från bostadsdepartementets område härrör 62 mål om rättsprövning. De sex mål som föranlett ändring med stöd av rättsprövning slagen fördelar sig med ett vardera för finans- och miljödepartementen samt två vardera för jordbruks- och bostadsdepartementen. I fyra av dessa avgöranden kan regeringsrättens beslut om upphävande hänföras till formella brister eller lagtolkningsfrågor i det överprövade beslutet. I de återstående två avgörandena har regeringsrätten även gjort en faktabedömning som inneburit att domstolen kommit till motsatt resultat i sak.

Från regeringsrätten har framhållits att rättsprövningsärendena tar i anspråk en icke obetydlig andel av regeringsrättens resurser. Grovt räknat har därvid uppskattats att ledamotsinsatser motsvarande minst ett regeringsråds årsarbetskraft tas i anspråk för rättsprövning.

1.3 Överföring av befogenhet att pröva överklaganden från regeringen och förvaltningsmyndigheter till domstolarna

Innan jag går in på frågor av direkt betydelse för lagstiftningsärendet vill jag något beröra den utveckling som har ägt rum när det gäller domstolsprövning av förvaltningsbeslut i Sverige under de senaste åren. Den utvecklingen har nämligen samband med detta lagstiftningsärende.

Uppgiften att pröva överklagade förvaltningsbeslut har på allt fler områden förts över från regeringen till förvaltningsdomstolarna. Redan år 1984 fastställde riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av bl.a. reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen (prop. 1983/84:120, KU23, rskr. 250). Riktlinjerna innebär att regeringen i möjligaste mån skall befrias från

sådana ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. En metod som anvisats för detta är att flytta ärenden från regeringen till domstolarna i de fall då det är ändamålsenligt.

Det finns naturligtvis även av hänsyn till Europakonventionens krav på domstolsprövning skäl att inom olika områden överväga huruvida överklaganden kan prövas av regeringen eller någon förvaltningsmyndighet eller om prövningen bör anförtros domstol samt vilken art av domstolsprövning som därvid bör komma i fråga. Frågor av nu antytt slag behandlades ingående i den proposition som låg till grund för rättsprövningslagen. I anslutning här-till förordade den dåvarande departementschefen en fortsatt översyn av de aktuella författningarna med målsättning att noga undersöka i vad mån det är ändamålsenligt att låta domstolsprövning ersätta överprövning i administrativ ordning. En sådan översyn kunde i viss utsträckning samordnas med det pågående arbetet att anpassa reglerna om överklagbarhet och instansordning i olika författningar till de riktlinjer som riksdagen hade fastställt år 1984. Föredraganden konstaterade dock med ledning av erfarenheterna från det pågående arbetet att ett sådan översyn kan bli tidskrävande.

Arbetet inom regeringskansliet med att delegera beslutanderätten i förvaltningsärenden från regeringen till domstolar och andra myndigheter fortsätter kontinuerligt. I årets budgetproposition (1990/91:100 bil. 2 s. 56) redovisas följande exempel på grupper av ärenden där befogenheten att pröva överklaganden har flyttats över till kammarrätterna:

- tillstånd att använda övervakningskameror,
- tillträde till militära skyddsområden m.m.,
- tillstånd till taxitrafik,
- tillstånd till järnvägstrafik m.m.,
- censurering av film,
- tillstånd att ta jordbruksmark ur produktion,
- förelägganden och förbud enligt skogsvårdslagstiftningen och lagstiftningen om bekämpning av växtskadegörare,
- ingripanden mot kräftpest,
- tillstånd till införsel av djursperma,
- tillstånd till kvicksilverbetning av utsäde,
- statsplombering av utsäde,
- ersättning vid ingripanden enligt epizootilagstiftningen,
- undantag från fiskeriföreskrifter, tillstånd till fiskodling m.m.,
- godkännande av hingstar som avelsdjur,
- godkännande av fodertillsatser,
- licens för yrkesfiske,
- tillstånd till jakt, godkännande av fångstredskap m.m.,
- avgifter för livsmedelstillsyn.

I årets budgetproposition (bil. 2:1) finns också en sammanställning på grundval av uppgifter från departementen som mera ingående visar resultat som har uppnåtts och projekt som har inletts beträffande bl.a. delegering sedan redovisningen i den föregående budgetpropositionen.

En motsvarande redovisning av regeringens delegeringsarbete har lämnats i budgetpropositionerna för föregående år och för året dessförinnan.

Som framhållits tidigare fortsätter delegeringsarbetet med oförminskad intensitet. Regeringen har i propositionen om den psykiatriska tvångsvården, m.m. (1990/91:58) föreslagit en övergång till domstolsprövning i vissa fall av ärenden inom den psykiatriska tvångsvården. Inom finansmarknadens område finns ett antal nyligen beslutade eller planerade lagförslag som innebär att förvaltningsmyndigheters beslut skall kunna överklagas till domstol. I propositionen (1990/91:155) om lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230), m.m. föreslås en ändrad instansordning för överklagande av beslut om förvärvstillstånd. Lantbruksstyrelsens beslut i sådana frågor skall i fortsättningen kunna överklagas till kammarrätten i stället för till regeringen. Inom bostadsdepartementet övervägs för närvarande de nuvarande överklagandereglerna beträffande vissa ärendegrupper enligt plan- och bygglagen (1987:10). Inom industridepartementets område kan här nämnas att beslut om återkallelse av koncession enligt 16 kap. 1 § minerallagen (1991:45) överklagas till kammarrätten.

2 Allmänna överväganden

2.1 Lagen bör tillämpas ytterligare en tid

Mitt förslag: Rättsprövningslagens giltighetstid förlängs med tre år. Lagen skall ha samma omfattning som i dag.

Skälen för mitt förslag: Inledningsvis vill jag slå fast att anledning saknas att åtminstone för närvarande ifrågasätta behovet av rättsprövningsinstitutet som en garanti att svensk rätt motsvarar kraven i Europakonventionens artikel 6.

Vidare bör framhållas att vad som kommit fram vid samtalen med företrädare för regeringsrätten ger vid handen att tillämpningen av rättsprövningslagen inte vållat några större problem, även om juridiskt komplicerade frågor naturligtvis förekommit inom rättsområden som i vissa delar varit nya för regeringsrätten. Rättsprövningsärendena har kunnat handläggas inom ramen för befintliga resurser. Ärendebalansen har visserligen ökat, men den tid lagen har varit i kraft medger inte några hållbara slutsatser om den framtida utvecklingen. Den är för övrigt också beroende av andra faktorer som påverkar regeringsrättens arbete. Vad jag närmast har i åtanke och som kan komma att påverka även regeringsrättens situation är resultatet av det arbete som domstolsutredningen (Ju 1989:06) bedriver. Enligt direktiven (dir. 1989:56) skall utredningen slutföra sitt uppdrag före utgången av år 1991.

Som jag redan framhållit tillkom rättsprövningslagen i avsikt att säkerställa att den svenska lagstiftningen motsvarar kraven på domstolsprövning i artikel 6 i Europakonventionen så som dessa har fastlagts i Europadomstolens praxis. Ännu har inte något avgörande av regeringsrätten med stöd av rättsprövningslagen prövats av Europadomstolen. I ett mål inför den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna har dock rättspröv-

ningslagen varit aktuell. Kommissionen har nämligen avvisat en ansökan såsom uppenbart ogrundad och som skäl för avvisningen bl.a. uttalat att ingenting tyder på att rättsprövning inte skulle ha uppfyllt kraven i artikel 6 i konventionen (application No. 15104/89). Det bör framhållas att sökanden i det aktuella ärendet inte hade utnyttjat möjligheten att ansöka om rättsprövning.

Eftersom Europadomstolen ännu inte prövat något klagomål över beslut som meddelats av regeringsrätten med stöd av rättsprövningslagen är det enligt min mening nu för tidigt att definitivt ta ställning till om rättsprövningslagen i dess nuvarande form bör permanentas.

En fråga som inte heller kan anses avgjord av Europadomstolen är om de nämnder som bl.a. enligt rättsprövningslagen jämföras med domstolar godtas som sådana vid tillämpningen av artikel 6.

Till detta kommer att arbetet med den översyn av olika författningar som bl.a. syftar till att svensk rätt skall tillgodose Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning ännu inte är avslutat. Resultatet kan komma att inverka på rättsprövningslagens tillämpningsområde, och det kan på sikt leda till att rättsprövningslagens särskilda regler om domstolsprövning blir överflödiga. Även utifrån det pågående arbetet med bl.a. delegering är det därför enligt min mening för tidigt att nu ta slutlig ställning till rättsprövningslagens framtid.

Det kan dessutom inte uteslutas att det finns fog för det av somliga framförda påståendet att lagens tillämpningsområde, som ju vid rättsprövningslagens tillkomst medvetet gjordes mer omfattande än vad Europakonventionen kräver, blivit alltför stort. Det går dock inte i dag att med ledning av erfarenheterna från tillämpningen få några säkra hållpunkter därvidlag. Det kan vara värdefullt att i stället avvakta de erfarenheter som en ytterligare tids tillämpning av lagen kan ge.

Beträffande det fortsatta delegeringsarbetet kan här också nämnas att en övergång till domstolsprövning i fler ärendegrupper kan komma att aktualiseras också för att Sverige skall anpassa sig till krav som uppställs i vissa EG-direktiv (jfr prop. 1990/91:100 bil. 2, s. 57). Bl.a. finns det inom bank- och försäkringsväsendets område krav på domstolsprövning i större utsträckning än vad som för närvarande gäller i Sverige vid sidan av möjligheten till rättsprövning. Också rent generellt kan ett svenskt deltagande i det europeiska integrationsarbetet leda till krav på att enskilda i ökad utsträckning skall kunna göra sina rättigheter gällande inför domstol. Inom regeringskansliet pågår en mycket bred och systematisk genomgång av EGs regelverk med anledning av de EES-förhandlingar som förs mellan EFTA-länderna och EG. En sådan genomgång är givetvis nödvändig även i ett medlemskapsperspektiv. Det finns enligt min mening också av nu anförda skäl anledning att avvakta med ett slutligt ställningstagande beträffande rättsprövningslagen.

Som jag återkommer till i nästa avsnitt är det inte i alla avseenden fullständigt klart vilka krav Europakonventionen ställer på förfarandet vid domstolsprövningen. Också detta talar för att rättsprövningslagen inte bör permanentas nu.

Jag föreslår därför att rättsprövningslagen – med samma tillämpningsom-

råde som i dag – skall gälla ytterligare en begränsad tid. Jag anser att tre år är en lämplig tid. Lagen bör alltså tillämpas på beslut som fattas fram till utgången av år 1994. Härigenom bör utrymme skapas för en ändamålsenlig utvärdering av lagens tillämpning.

Prop.
1990/91:176

2.2 Några processuella frågor

Mitt förslag: Genom förtydliganden i 1 och 3 §§ rättsprövningslagen klargörs avgränsningen av den prövning som regeringsrätten skall göra med anledning av en ansökan. Vidare görs en justering i 5 § såvitt avser brister som saknat betydelse för utgången av ett överprövat avgörande. Några ytterligare ändringar görs inte nu.

Skälen för mitt förslag: De frågor av processuell art som behandlades redan i propositionen om Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige är alltför vanskliga att bedöma och svåra att besvara på ett entydigt sätt. Jag avser ändå att i detta sammanhang ta upp några sådana frågor som rör utformningen av rättsprövningslagen.

Ramen för processen i regeringsrätten, m.m.

Jag vill inledningsvis ta upp en processuell fråga som har påtalats av företrädare för regeringsrätten och som rör ramen för processen i regeringsrätten.

Enligt 1 § rättsprövningslagen skall regeringsrätten på ansökan av en enskild part i vissa typer av förvaltningsärenden pröva om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel. Omfattningen av den prövning som regeringsrätten skall göra har som jag tidigare anfört ingående diskuterats i propositionen till rättsprövningslagen (s. 23-25, 34-36 och 233-236). Däremot finns ramen för processen i regeringsrätten inte behandlad. Det är dock helt klart att prövningen inte kan vara så omfattande som själva lagtexten sedd isolerad ger intryck av. I själva verket torde det vara orealistiskt att generellt pröva om ett avgörande strider mot någon av alla gällande rättsregler. Rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 kan inte anses kräva att domstolen ex officio gör en totalinventering i fråga om ett prövat besluts laglighet. Prövningen bör rimligen i princip avse det som sökanden anser brista beträffande avgörandets rättsenlighet. Likaså bör prövningen göras på grundval av omständigheter som denne påtalat i rättsprövningsärendet. Regeringsrätten bör därför inte vara skyldig att ex officio undersöka om det kan finnas något förhållande som kan göra att det avgörande som skall prövas inte är rättsenligt. Det kan dock finnas fall där det icke rättsenliga i ett avgörande framstår som uppenbart av ett visst skäl som sökanden inte åberopat eller där omständigheter som inte åberopas men som ändå klart framgår gör att avgörandet inte kan anses som rättsenligt. För den händelse resningsinstitutet inte skulle kunna tillämpas i sådana fall, bör regeringsrätten vara oförhindrad att upphäva beslutet med stöd av rättsprövningslagen. En ändring av lagen bör göras i syfte att klargöra hur långt regeringsrättens prövning sträcker sig.

Lagrådet, som inte haft något i sak att erinra mot det remitterade förslaget

till ändring i 1 §, har föreslagit en annan formulering. Jag ansluter mig till lagrådets förslag till omformulering men vill göra ett förtydligande tillägg.

Enligt 5 § rättsprövningslagen skall regeringsrätten upphäva förvaltningsbeslutet, om det strider mot någon rättsregel. En fråga som har kommit upp i anslutning härtill är vilken verkan ett åsidosättande av en rättsregel skall få när felet inte har haft någon som helst betydelse för utgången i förvaltningsärendet. För mig framstår det som självklart att en felaktighet som hänför sig till regler som saknar betydelse för utgången i det överprövade beslutet inte skall medföra att beslutet behöver upphävas. Situationen kan jämföras med den där en prövning blivit betydelselös till följd av mellankommande författningsändring (jfr RÅ 1989 ref. 27). En regel bör enligt min mening införas som innebär att regeringsrätten inte behöver upphäva beslut som i och för sig i något avseende strider mot en rättsregel men där detta uppenbart saknar betydelse för avgörandet.

Kravet på muntlig förhandling

Enligt 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är förfarandet i regeringsrätten i princip skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Frågan om muntlig förhandling avgörs diskretionärt av regeringsrätten.

Vid remissbehandlingen av den promemoria som låg till grund för propositionen om rättsprövningslag framfördes från några håll viss tveksamhet om en prövning enligt rättsprövningslagen uppfyller artikel 6 i Europakonventionen. Vad tvekan framför allt gällde var om de begränsningar som gäller inom förvaltningsprocessen såvitt avser tillgången till muntlig förhandling står i överensstämmelse med konventionens krav.

I propositionen (1987/88:69 s. 28 f.) besvarade föredraganden denna tveksamhet med att konventionstexten inte kan tas till intäkt för ett absolut krav på muntlig förhandling inför domstol.

I lagrådsremissen tog jag på nytt upp frågan om muntlig förhandling i rättsprövningsärenden utan att föreslå några ändringar i denna del.

Lagrådet har tagit upp frågan om förfarandet i mål om rättsprövning och Europakonventionens krav på muntlig förhandling. Enligt lagrådet torde artikel 6 i Europakonventionen allmänt ha tolkats så, att den ger part en rätt till en muntlig förhandling inför domstol. De fall som föranlett osäkerhet har enligt lagrådet främst gällt rätten att efter ett muntligt förfarande i första instans påfordra en ny muntlig förhandling i överinstansförfarandet. Europadomstolen har också ansett en muntlig förhandling kunna undvaras i fall då parterna – uttryckligen eller implicit – avstår från sin rätt till en sådan förhandling och nöjer sig med skriftlig handläggning. För att undvika konflikter med konventionen bör därför enligt lagrådet en rätt till muntlig förhandling i rättsprövningsförfarandet inskrivas i lagen så snart som möjligt. Intill dess så skett kan problemen i förhållande till konventionen enligt lagrådet lösas genom att parts begäran om muntlig förhandling regelmässigt tillmötesgås i sådana mål som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen.

För egen del vill jag anföra följande. Som jag konstaterade i lagrådsremissen har Europadomstolen under senare år avkunnat några domar som väl belyser frågans komplexitet, men dessa lämnar inte några besked ur vilka säkra generella slutsatser kan dras. Tre mål mot Sverige, som alla gäller frågan om rätt till muntlig förhandling i brottmål i hovrätt, skall inom den närmaste tiden prövas av Europadomstolen i plenum. Dessa avgöranden kommer att kasta ytterligare ljus över frågan om parts rätt till muntlig förhandling, och som jag framhöll i remissen är det kanske inte helt uteslutet att man därav kommer att kunna dra vissa slutsatser också vad gäller rätten till muntlig förhandling i rättsprövningsförfarandet. Jag förklarade också att frågan om muntlig förhandling i rättsprövningsförfarandet inte heller kunde ses isolerad från förvaltningsprocessen i övrigt. Domstolsutredningen skall enligt sina direktiv se över reglerna om rätt för part att få till stånd muntlig förhandling i förvaltningsprocessen. Enligt direktiven skall denna översyn särskilt göras i ljuset av den utveckling som skett när det gäller tolkningen av artikel 6 i Europakonventionen. Jag vill i detta sammanhang avslutningsvis också peka på att förvaltningsprocesslagen ger utrymme för regeringsrätten att hålla muntlig förhandling.

Av skäl som jag nu anfört är jag inte beredd att nu förorda någon särlösning i fråga om möjligheterna till muntlig förhandling såvitt gäller rättsprövningsförfarandet. Jag är väl medveten om frågans vikt och kommer att noga följa utvecklingen av Europadomstolens praxis i dessa frågor. Om behov uppkommer är jag givetvis beredd att föreslå de lagändringar som kan behövas.

Omfattningen av regeringsrättens prövning

Enligt Europadomstolen skall en domstol som avses i artikel 6 vara behörig att bedöma saken i hela dess vidd ("to determine all the aspects of the matter"). Detta krav anses inte uppfyllt, om endast ett kassationsförfarande tillhandahålls, innebärande att domstolen bara har befogenhet att göra en inskränkt laglighetsprövning som utesluter faktabedömning och bevisfrågor (jfr målet *Le Compte, Van Leuven & De Meyere ./. Belgien* [1981]).

Frågan om räckvidden av domstolsprövningen behandlades utförligt i samband med rättsprövningslagens tillkomst. Av motivuttalanden (prop. 1987/88:69 s. 23-25 och 234) framgår bl.a. att regeringsrättens prövning enligt rättsprövningslagen skall omfatta inte bara lagtolkning utan också faktabedömning och bevisvärdering.

Den principiella frågan angående omfattningen av regeringsrättens prövning har behandlats i rättsfallet RÅ 1989 ref.16. Målet rörde ett vägrat förvärvstillstånd för köp av en jordbruksfastighet. Regeringsrätten uttalade bl.a. att, om omständigheterna varit sådana att bedömningen av förutsättningarna för avslagsgrundens tillämplighet framstår som så felaktig att grundlagens saklighetskrav inte kunde anses uppfyllt, beslutet borde kunna upphävas efter rättsprövning. Politiska lämplighetsfrågor i egentlig mening omfattas däremot inte av rättsprövningen. Regeringsrätten förklarade dock att prövningen omfattar de omständigheter som ligger till grund för regeringens bedömning i sådana frågor, eller med andra ord om regeringen felbe-

dömt fakta eller överskridit gränserna för den handlingsfrihet som regeln i fråga medger för beslutsfattandet.

Det finns inte några rättsfall från Europadomstolen som tillåter helt säkra slutsatser huruvida kravet i artikel 6 angående omfattningen av domstolsprövningen är uppfyllt genom rättsprövningslagen. Klart är att rättsprövningen sträcker sig längre än den typ av kassatorisk prövning som underkänts av Europadomstolen. Omfattningen av den prövning som regeringsrätten enligt det nämnda rättsfallet förbehållit sig bör enligt min mening vara tillräcklig för att uppfylla kravet i artikel 6.

Det har inte heller kommit fram några omständigheter som ger anledning att göra någon inskränkning av omfattningen av regeringsrättens prövning.

Jag vill därför inte förorda någon ändring i nu berört hänseende. Det finns dock givetvis anledning att här följa utvecklingen av regeringsrättens praxis.

Tillåtligheten av att åberopa nya omständigheter i rättsprövningsärendet

Enligt 37 § förvaltningsprocesslagen får i mål, vari prövningstillstånd krävs, omständighet eller bevis som klaganden åberopar först i regeringsrätten beaktas endast om det föreligger särskilda skäl. Någon motsvarande bestämmelse har inte tagits in i rättsprövningslagen. Frågan berördes inte heller i förarbetena.

Regeringsrätten fick anledning att pröva frågan om tillåtligheten av att åberopa nya omständigheter i ett ärende om rättsprövning som avgjordes nyligen (jfr RÅ 1990 ref. 75). Regeringsrätten fann därvid – bl.a. med hänvisning till att syftet med rättsprövningen varit att säkerställa att svensk rätt motsvarar Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning – att rättsprövningen inte skall begränsas i vidare mån än som följer av föreskrifterna i rättsprövningslagen. Ordalydelsen i rättsprövningslagen uppställer inga hinder och tanken på att införa ett förbud mot att åberopa nya omständigheter eller bevis väcktes inte i lagstiftningsärendet. Mot bakgrund härav fann regeringsrätten att några inskränkningar därvidlag i regel inte skulle uppställas vid rättsprövningen.

Regeringsrättens beslut väcker spörsmålet huruvida frågan bör lagregleras i rättsprövningslagen.

Regeringsrättens praxis på området inskränker sig till ett enda fall och det var i detta mål fråga om sökanden hade ett sådant intresse i saken att han var klagoberättigad, dvs. omständigheter av processuell betydelse. Att härav dra slutsatsen att sökanden generellt har en möjlighet att åberopa nya omständigheter först vid rättsprövningen är åtminstone jag inte beredd att göra. Det är därför för tidigt att dra några slutsatser inte bara om i vilken riktning rättspraxis kommer att utvecklas utan också i vad mån denna kommer att medföra icke önskade resultat. Ett skäl att inte ge sökanden en möjlighet att åberopa nya omständigheter först i rättsprövningsärendet är att personer kan utnyttja en sådan möjlighet i förhållningssyfte. Det får emellertid i överensstämmelse med det allmänna synsätt som anlades vid lagens tillkomst i första hand överlämnas till regeringsrätten att ta ställning till denna fråga.

De ändringar i rättsprövningslagen som jag föreslår kräver inte några ökade resurser för regeringsrätten.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

4 Specialmotivering

1 §

I paragrafens första stycke har ett tillägg gjorts som innebär att ramen för processen i regeringsrätten klargörs i förhållande till vad som nu gäller. Utformningen följer med någon justering lagrådets förslag. Enligt tillägget skall regeringsrätten pröva om avgörandet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Motivet till detta förtydligande har redovisats under avsnittet Ramen för processen i regeringsrätten, m.m. (avsnitt 2.2). Som har framgått där avses egentligen bara att anpassa lagtexten till vad som är rimligt för regeringsrätten att pröva.

3 §

I ett nytt andra stycke införs en skyldighet för sökanden att i sin ansökan ange i vilket hänseende han anser att avgörandet strider mot någon rättsregel och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta. Denna ändring har samband med ändringen i 1 §. I övrigt är de allmänna bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen tillämpliga på förfarandet. De närmare krav som bör ställas på en ansökan för att den skall kunna tjäna som grund för en prövning får läggas fast genom regeringsrättens tillämpning av bestämmelsen. Det kan därvid inte uteslutas att kraven på en ansökan om rättsprövning med hänsyn till lagens speciella karaktär och dess syfte kan komma att avvika från vad som gäller för exempelvis ordinära besvärsmål. Kraven bör inte ställas alltför högt. Det bör räcka att omständigheterna vid en rimlig och välvillig tolkning kan anses vara så preciserade, att det framgår i vilka hänseenden sökanden angriper beslutets rättsenlighet.

5 §

I denna paragraf har gjorts ett tillägg som tar sikte på den situationen att en överträdelse av en regel i och för sig har skett och att förvaltningsbeslutet på grund därav strider mot någon rättsregel, men felaktigheten hänförs till regler som inte har någon betydelse för beslutet. För sådana fall öppnas här

en möjlighet för regeringsrätten att ändå underlåta att upphäva ett förvaltningsbeslut när felaktigheten uppenbart saknar betydelse för det överprövade avgörandet. Regeln inskränker formellt sett inte den prövning som regeringsrätten skall göra. Även i de fall som här avses skall regeringsrätten först konstatera om förvaltningsbeslutet enligt 1 § strider mot någon rättsregel. Regeln innebär endast att felaktigheter i samband med ett förvaltningsbeslut inte alltid skall få till följd att beslutet upphävs. Det skall alltså vara möjligt att bortse från felaktigheter som uppenbart saknar betydelse för avgörandet. Därmed undviks en onödig förnyad behandling av ärendet som inte kan leda till annat resultat än tidigare.

Prop.
1990/91:176

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att anta förslaget till lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Förslag till Lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut

Härigenom föreskrivs att 1, 3 och 5 §§ lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut samt ikraftträdandebestämmelserna till lagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 regeringsrätten pröva om avgörandet i ärendet strider mot *någon* rättsregel.

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 regeringsrätten pröva om avgörandet i ärendet strider mot *en* rättsregel *på det sätt som sökanden angivit eller i något annat hänseende på grund av ett uppenbart fel.*

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.

3 §

Ansökan om rättsprövning ges in till regeringsrätten. Den skall ha kommit in dit inom tre månader från dagen för beslutet.

Ansökan om rättsprövning ges in till regeringsrätten. Den skall ha kommit in dit inom tre månader från dagen för beslutet.

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

5 §

Om regeringsrätten finner att förvaltningsbeslutet strider mot någon rättsregel, skall regeringsrätten upphäva beslutet och, om det behövs, återförvisa ärendet till den myndighet som meddelat beslutet. I annat fall står beslutet fast.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop.
1990/91:176
Bilaga 1

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1988. Den tillämpas på beslut som meddelas under tiden från ikraftträdandet till utgången av år 1991.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1988. Den tillämpas på beslut som meddelas under tiden från ikraftträdandet till utgången av år 1994.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-03-27

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt O. Hamdahl, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Hans Danelius.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Freivalds beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Per Kjellsson.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*.

Artikel 6 i Europakonventionen torde allmänt ha tolkats så, att den ger part en rätt till en *muntlig förhandling* inför domstol. De fall som har föranlett osäkerhet har främst gällt rätten att efter ett muntligt förfarande i första instans påfordra en ny muntlig förhandling i överinstansförfarandet. Europadomstolen har också ansett en muntlig förhandling kunna undvaras i fall då parterna – uttryckligen eller implicit – avstår från sin rätt till en sådan förhandling och nöjer sig med skriftlig handläggning. För att undvika konflikter med konventionen bör därför en rätt till muntlig förhandling i rättsprövningsförfarandet inskrivas i lagen så snart som möjligt. Intill dess så skett kan problemen i förhållande till konventionen lösas genom att parts begäran om muntlig förhandling regelmässigt tillmötesgås i sådana mål som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen.

I fråga om *ramen för processen i regeringsrätten* anges i lagrådsremissen att regeringsrätten inte bör vara skyldig att ex officio undersöka om det kan finnas något förhållande som kan göra att det avgörande som skall prövas inte är rättsenligt. Enligt remissen kan det dock finnas fall där det icke rättsenliga i ett avgörande framstår som uppenbart av ett visst skäl som sökanden inte åberopat eller där omständigheter som inte åberopas men som ändå klart framgår gör att avgörandet inte kan anses som rättsenligt. Lagrådet anser att syftet med lagändringen kommer till bättre uttryck om det i 1 § anges att regeringsrätten skall "pröva om avgörandet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt framgår av omständigheterna i ärendet."

Innehållsförteckning

Proposition om ändring i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 4 april 1991...	3
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Vissa statistiska uppgifter från regeringsrätten	4
1.3 Överföring av befogenhet att pröva överklaganden från regeringen och förvaltningsmyndigheter till domstolarna	5
2 Allmänna överväganden	7
2.1 Lagen bör tillämpas ytterligare en tid	7
2.2 Några processuella frågor	9
Ramen för processen i regeringsrätten, m.m	9
Kravet på muntlig förhandling	10
Omfattningen av regeringsrättens prövning	11
Tillåtligheten av att åberopa nya omständigheter i rättsprövningsärendet	12
Övrigt	13
3 Upprättat lagförslag	13
4 Specialmotivering	13
5 Hemställan	14
6 Beslut	14
Bilaga 1 Lagrådsremissens lagförslag	15
Bilaga 2 Utdrag ur lagrådets protokoll den 27 mars 1991	17