

Enskild motion

Motion till riksdagen: 2014/15:811

av Robert Hannah och Said Abdu (FP)

Lag om rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda möjligheten att införa en lag om rätt till prövning av civila rättigheter och skyldigheter som tillkommer enligt svensk lag, EU:s rättighetsstadga eller Europakonventionen.

Motivering

Sedan Europakonventionens tillkomst har den svenska rättsordningen tagit stora steg framåt i det faktiska försäkrandet av fri- och rättigheter som enskilda åtnjuter genom svensk grundlag och Europakonventionen. För att tillgodose förenligheten med Europakonventionen har svenska lagar tillkommit (t.ex. rättsprövningslagen) medan andra lagar har ändrats (t.ex. förvaltningslagen). Sverige respekterar numera i hög grad de mänskliga rättigheterna enligt Europakonventionen. Ulf Bernitz har uttalat att det europeiska rättighetsskyddet gjort en ”fantastisk resa” i Sverige sedan ratificeringen av Europakonventionen. Tidigare var svenska jurister mest turister på ”seightseeing” i den internationella scenen.

Tyvärr finns än idag stora brister när det gäller möjligheten att åtnjuta de lagstadgade civila rättigheterna och skyldigheterna. Rättigheter ska enligt effektivitetsprincipen vara praktiska och effektiva och inte teoretiska eller illusoriska. Fastän detta fastställs i Sveriges grundlagar inte någon uttrycklig rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter. Det enda stadgandet om rätt till domstolsprövning i Sveriges grundlagar återfinns i 2 kap. 9 § regeringsformen om rätt till domstolsprövning vid frihetsberövanden med anledning av brott eller misstanke om brott. Vidare stadgas

sedan grundlagsreformen år 2010 i 2 kap. 11 § regeringsformen att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.

Vid den senaste grundlagsreformen valde riksdagen att inte införa en grundlagsregel som garanterar enskilda rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter. Detta fastän att flertalet remissinstanser, bl.a. Justitiekanslern, Skatteverket och Hovrätten över Skåne och Blekinge ansåg att det kunde vara behövligt för att tydliggöra bl.a. Europakonventionens krav på rätt till prövning av påstådda kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter. Att en prövning ska ske inom skälig tid innebär inte en rätt för enskilda att få en prövning av sina civila rättigheter och skyldigheter. Lagstadgande om rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter hittas istället i vanliga lagar och förordningar.

Vad gäller rätten till domstolsprövning inför förvaltningsdomstolar är regelsystemet både omfattande och komplicerat. Ur ett EU:s rättighetsstadga- och Europakonventionsperspektiv är det oväsentligt vilken domstol som utför prövningen, detta så länge utpekad allmän domstol, förvaltningsdomstol eller någon särskild inrättad nämnd uppfyller villkoren för att anses vara en domstol.

För att avgöra frågan ifall en enskild har rätt till en domstolsprövning måste man i ett första steg utreda ifall beslutet härrör ifrån regeringen eller en förvaltningsmyndighet. Härrör beslutet från en förvaltningsmyndighet så måste man utreda ifall det finns en specialbestämmelse om rätten till domstolsprövningen eller om generella regler i förvaltningslagen är tillämpliga. Även om det finns en specialbestämmelse som inte medger någon prövning så kan den enskilde med tanke på EU:s rättighetsstadgas och Europakonventionens krav ändå ha rätt till en domstolsprövning.

Är det regeringen som beslutat i ett ärende så är det 1 § rättsprövningslagen som reglerar rätten till domstolsprövning. Enligt lagstadgandet har den enskilde rätten till en domstolsprövning om frågan i målet aktualiserar en prövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 3 § rättsprövningslagen är det Högsta förvaltningsdomstolen som prövar dessa typer av mål.

Om beslutet kommer ifrån en förvaltningsmyndighet så stadgar 22 a § förvaltningslagen att den berörde har rätt att få en prövning hos en förvaltningsrätt. Domstolen måste dock beakta att förvaltningslagen enligt 3 § st. 1 är subsidiär i förhållande till specialförfattningar som reglerar rätten till domstolsprövning. Men är det så att en specialförfattning innehåller ett förbud mot överklagande till domstol så kan den enskilde ändå stödja sig på förvaltningslagens regler i vissa fall. Detta då 3 § st. 2 förvaltningslagen stadgar att reglerna om överklagande i förvaltningslagen alltid tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Då förvaltningslagen är subsidiär kan bestämmelser i specialförfattningar fastställa att antingen en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en särskild domstol, såsom Migrationsdomstolen eller Miljödomesten, är behörig domstol vid överklaganden av förvaltningsmyndigheters beslut. Vidare så är det även möjligt att specialförfattningar fastställer att myndighetsbeslut inte kan överklagas till domstol. Dessa förbud gäller självklart ifall beslutet inte har att göra med en prövning av civila rättigheter och skyldigheter. Men allt som oftast inkluderar myndighetsärenden i specialförfattningar med överklagandeförbud en prövning av civila rättigheter och skyldigheter.

Genom 10 kap. kommunallagen kan vissa kommunala beslut överklagas till en förvaltningsrätt genom s.k. kommunalbesvär. Andra kommunala beslut överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär till den domstol som det särskilt utpekats i en specialförfattning. Frågan om kommunalbesvär utgör en tillräcklig prövning och uppfyller villkoren enligt artikel 6 i Europakonventionen är ifrågasatt.

Enskilda kan även vända sig till allmänna domstolar för att få förvaltningsbeslut prövade. Här gäller inte förvaltningsrättsliga lagar. Prövningen sker antingen genom en fullgörelsetalan enligt 13 kap. 1 § rättegångsbalken eller genom en fastställsetalan enligt 13 kap. 2 § rättegångsbalken. Dock finns det en regel för när en allmän domstol inte är behörig att pröva en tvist. Genom 10 kap. 17 § p. 1 rättegångsbalken stadgas det att allmän domstol inte är behörig att pröva ett mål som enligt annan lag ska prövas av regeringen eller en förvaltningsmyndighet. Detta innebär att enskilda även kan vända sig till allmänna domstolar för att få en domstolsprövning av en civil rättighet eller skyldighet om inte en särskild lag föreskriver något annat.

Slutligen kan det konstateras att det överhuvudtaget inte finns någon reglering av rätten till domstolsprövning enligt svensk lag ifall den enskilde hävdar att en lag genom dess utformning kränker ens rättigheter. Det kan exempelvis handla om en enskild som påstår att FRA-lagen om signalspaning kränker ens rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen (rätten till skydd för privatlivet). I Sverige saknas en författningsdomstol som kan ogiltigförklara en författning eller en enskild föreskrift. Därutöver tillämpar allt som oftast inte svenska domstolar möjligheten, enligt 11 kap. 14 § 1 st. regeringsformen, att åsidosätta lagar om de kan anses strida mot högre rätt, inkluderat Europakonventionen. Visserligen har numera det tidigare uppenbarhetsrequisitet i lagparagrafen strukits genom grundlagsreformen år 2010, men för säkerhets skull tillades i 11 kap. 14 § 2 st. regeringsformen ännu en inskränkande påminnelse. Enligt den nya regeln ska svenska domstolar när de prövar åsidosättande av författningar som beslutas av riksdagen eller regeringen särskilt beakta att riksdagen är folkets främsta företrädare. Mot bakgrund av detta kan det därför konstateras att det är

närmast omöjligt att få en domstolsprövning ifall en enskild påstår att en lag i sig kränker ens rättigheter. Ännu mindre är chansen att domstolarna dömer till den enskildes fördel.

Mål där enskilda påstår att en lag kränker deras rättigheter ligger inte inom förvaltningslagens tillämplighet då 1 § stadgar att lagen endast gäller förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden och domstolars handläggning av förvaltningsärenden. Då ett ärende inte har initierats hos en myndighet kan enskilda inte heller överklaga målet till domstol för prövning. Dock bör påpekas att det föreligger en omedelbar rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter i Sverige grundat på Europakonventionen. Om en sådan rättighet inte beaktas av svenska domstolar innebär det en kränkning av rätten till en domstolsprövning. Inte heller kommer Europadomstolen vid en prövning om en enskilds fri- och rättigheter kränkts på något sätt beakta riksdagens ställning som lagstiftare.

Inte ens svenska toppadvokater har tillräckliga kunskaper för att ta sig igenom detta krångliga regelsystem i syfte att tillvarata klienters civila rättigheter och skyldigheter. Än mindre har enskilda personer möjlighet att ta tillvara sina rättigheter genom detta trask av särslagstiftningar. Organisationen Centrum för Rättvisa har genom många domstolsärenden visat att det krävs en otrolig sakkunskap i lagprövningsregler för att kunna veta vart man bör vända sig med ärenden med grundläggande fri- och rättighetsfrågor. I vissa fall har Centrum för Rättvisa, bl.a. vad gäller FRA-lagen, tvingats vända sig till Europadomstolen fastän att påstådda kränkningar bör prövas på ”hemmaplan” först. Många gånger vet domstolarna själva inte ifall de har kompetens att avgöra en juridisk fråga av lagprövningskaraktär, varför klaganden har bollats mellan olika domstolsprocesser (oftast mellan förvaltningsprocesser och allmänna processer). Vi kan inte upprätthålla ett rättsligt system där endast en hedersam och duktig ideell organisation som Centrum för Rättvisa har tillräckliga kunskaper för att på ett effektivt sätt kunna försvara enskildas fri- och rättigheter.

Europadomstolen beaktar inte heller att företrädare ska ha expertkunskaper om hur rätten till en domstolsprövning är reglerad i svensk rätt. Detta leder till att civila rättigheter och skyldigheter som tillförsäkras genom svensk lag, EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen inte gäller i verkligheten – de är med andra ord inte effektiva och praktiska utan teoretiska och illusoriska. Sverige har på grund av dessa brister fällts av Europadomstolen i otaliga mål vad gäller rätten till en domstolsprövning i ärenden som gäller civila rättigheter och skyldigheter.

Fram till 2011 hade Europadomstolen dömt i 95 mål mot Sverige. I 47 av dessa mål har Europadomstolen funnit att Sverige kränkt den klagandes rättigheter enligt Europakonventionen. I majoriteten av de fällande målen, 29 av 47, har Sverige fällts

p.g.a. brister i det svenska rättssystemets tillförsäkrande av rättigheter som tillkommer enskilda enligt artikel 6 i Europakonventionen – mål med lagprövningskaraktär. Sverige har fällts för att bl.a. ha kränkt rätten till en muntlig förhandling, rätten att bli hörd, rätten att överklaga ett beslut, rätten att få sin sak prövad inför en opartisk domstol, rätten att få en domstolsprövning inom rimlig tid och rätten till en domstolsprövning. Det finns därför ett starkt behov av tydlig lagregel som ger personer rätt till domstolsprövning i dessa typer av frågor för att stärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheter som säkerställs i den svenska konstitutionen och genom internationella konventioner som Europakonventionen.

Ett belysande exempel är fallet Mendel mot Sverige. I målet hade Arbetsmarknadsstyrelsen, i samband med ett avslagsbeslut, informerat en arbetssökande om att beslutet inte fick överklagas. Detta skedde då den aktuella förordningen innehöll ett klart överklagandeförbud. Även om det enligt förvaltningslagen 22 a § och domstolspraxis fanns en möjlighet att överklaga beslut gällande civila rättigheter, fick det godtas att personen litat på upplysningen i beslutet. Europadomstolen konstaterade en kränkning av artikel 6 då klaganden inte haft en effektiv tillgång till en domstolsprövning.

Enligt effektivitetsprincipen måste rättigheterna enligt Europakonventionen, och därmed även svensk lag, vara praktiska och effektiva och inte teoretiska eller illusoriska. Ett införande av en generell lag som ger rätt till en prövning av civila rättigheter och skyldigheter som ersätter alla specialregleringar är rimligt för att stärka enskilda individers möjlighet att hävda sina civila rättigheter och skyldigheter, men även grundläggande fri- och rättigheter, gentemot statsmakten. Helt enkelt öppna för möjligheten att ”stämna staten”

Robert Hannah (FP)

Said Abdu (FP)