

# Motion till riksdagen

1987/88:K31

av Bengt Westerberg m. fl. (fp)

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

---

Regeringsformen med dess allmänna målbestämmelser, målsättningsstadganden och dess rättighetskapitel om normgivningsregler ger uttryck för den "rättssäkerhetsnivå" som konstitutionellt har garanterats dem som lever i Sverige. Således gäller enligt 1 kap. 2 § att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet. Likaså skall det allmänna tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter för att värna den enskildes privatliv och familjeliv. Enligt 1 kap. 9 § skall domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet.

Andra kapitlet i regeringsformen innehåller regler om de grundläggande fri- och rättigheterna. Här stadgas skydd för yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet etc. Riksdagen kan besluta om undantag i särskild ordning beträffande flertalet rättigheter. Sådana undantag, som bl. a. gäller rätten att göra kroppsvissitation, husrannsakan och liknande, får bara göras för att "tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå ut över vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen så som en av folkstyrelsens grundvalar" (2 kap. 12 § 2 st.).

Något enhetligt skydd för äganderätten finns inte inskrivet i grundlagen. I RF 2 kap. 18 § finns föreskrivet att medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten och i 19 § uttalas att författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk. Vi anser det angeläget att skyddet av äganderätten stärks. Vi behandlar detta i en annan motion som vi har väckt detta riksmöte tillsammans med moderata samlingspartiet och centerpartiet.

Grundlagsskyddet för svenska medborgares fri- och rättigheter kompletteras av de åtaganden Sverige har gjort genom att ingå skilda internationella konventioner. Av särskild betydelse är Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna.

## Proposition 1987/88:69, Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige

Mot. 1987/88  
K31

I samband med att vi i denna motion dryftar skilda frågor som rör kontrollen av grundlagar och myndigheter behandlar vi också regeringens nu aktuella proposition 1987/88:69.

I denna föreslås att det under vissa omständigheter skall införas en möjlighet till överprövning i regeringsrätten av vissa beslut som regeringen och andra myndigheter meddelar i förvaltningsärenden.

Folkpartiet har under lång tid engagerat sig för att enskilda skall få möjlighet att få rättsenligheten av förvaltningsbeslut domstolsprövade.

Som utvecklas i propositionen, har den svenska offentliga rätten av historiska skäl varit så utformad att någon överprövning av förvaltningsbeslut domstolsvägen inte varit möjlig. Enkelt uttryckt kunde Kungl. Maj:t i högsta domstolen inte ompröva vad Kungl. Maj:t i statsrådet gjort. Detsamma kom att gälla när Kungl. Maj:t 1909 fick sin tredje skepnad, "Kungl. Maj:t i regeringsrätten".

Rättssystematiskt är den offentliga sidan av svensk statlig verksamhet byggd på en tudelning även efter ikraftträdandet av 1974 års regeringsform. De allmänna domstolarna med tingsrätt i botten och högsta domstolen som slutinstans – även sista instans för vissa specialdomstolar – har hand om brottmål och mål om civilrättsliga tvister av olika slag.

Inom den offentligrättsliga sektorn gäller, att besluten inte kan dras inför de allmänna domstolarna för en rättslig överprövning såsom i allmänhet är fallet i världen i övrigt. På förvaltningssidan finns två huvudlinjer. Vanligen startar ett ärende i en lokal förvaltningsmyndighet – t. ex. en kommunal nämnd. I högre led är instansordningen antingen rent administrativ med ett centralt verk eller regeringen som slutinstans eller domstolsmässig i förvaltningsdomstolar såsom länsrätt eller kammarrätt med regeringsrätten som slutinstans. En mellangrupp finns, där som slutinstans insatts någon central nämnd med en ordinarie domare som ordförande.

Detta är den svenska strukturen. Om denna ordning slår regeringen vakt i sin proposition (s. 19 f.). Regeringen är inte beredd att rubba grundvalarna för domstolsväsendets och förvaltningens struktur och förhållande till varandra. Vad regeringen vill göra är det minsta möjliga för att undvika att Sverige ständigt kommer i konflikt med kraven i artikel 6 i Europarådskonventionen angående skydd för mänskliga rättigheter. Där anges, att man vid tvist om "civila rättigheter" skall ha möjlighet till opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol.

Alltsedan frågan om rättslig förvaltningskontroll började diskuteras politiskt på allvar efter det andra världskrigets slut har socialdemokraterna motsatt sig att medborgarna skulle få en generell rätt att få till stånd en domstolsprövning av förvaltningsavgöranden. Det gäller här den ofantliga grupp av avgöranden på förvaltningssidan, där regeringen eller annat administrativt organ är slutinstans.

Regeringen står alltså fast vid denna huvudlinje.

Förslaget i propositionen tar bara sikte på vissa typer av förvaltningsavgöranden, nämligen de som rör förhållanden som avses i 8 kap. 2 och 3 §§ RF.

Det är en ganska snävt avgränsad del av alla de ärenden som enligt gällande ordning är underkastade en rent administrativ behandling i det svenska förvaltningsystemet. När från folkpartihåll under tidigare decennier krav framförts på en möjlighet till domstolsprövning har det alltid gällt hela förvaltningssektorn. Detsamma gäller den konkretisering vi under senare år givit detta krav, när vi påyrkat införandet av rättsbesvär som ett rättsmedel för en generell kontroll av svenska förvaltningsbesluts rättsenlighet.

Utgångspunkten för regeringen har uteslutande varit att försöka finna en ordning som innebär att Sverige skall klara sig undan de med all säkerhet fortsatta prickningar vi har att vänta från Europarådsorganen. Strävan från regeringen överensstämmer därmed inte med folkpartiets, nämligen att det alldeles oberoende av vårt förhållande till Europakonventionen är av vikt att ständigt utveckla och förbättra rättssäkerheten för dem som lever i Sverige.

Vi beklagar att regeringen har valt denna det minsta möjliga väg. I stället borde arbetet startats utifrån förutsättningen: Vad kan i dag göras för att ge svenskarna en bättre position då det gäller deras rättsäkerhet i förhållande till administrativa avgöranden? Då hade förslaget förmodligen inte mötts av alla de tveksamheter och reservationer som nu t. ex. kommer fram bland de remissorgan som har yttrat sig över det bakomliggande förslaget. Det torde vara sällsynt att ett regeringsförslag är försett med en så tydlig brasklapp – "Härtill är jag nödd och tvungen" – som detta.

Propositionens förslag innehåller flera brister. Så förutsätter regeringen t. ex. att antalet ärenden som den nya prövningsmöjligheten ger upphov till i regeringsrätten inte blir alltför många. Vi tror att detta är en felbedömning som bl. a. baserar sig på ett missvisande underlag i den bakomliggande memorian. I denna uppskattades antalet författningar som kunde bli föremål för prövning till några tiotal. I sitt remissvar skriver statens naturvårdsverk: "Vid en översiktlig genomgång av författningar med anknytning till miljövårdens område hittades ytterligare ett tjugotal som kan läggas till promemorian exempel på författningar." Detta ger enligt vår uppfattning en antydning om vilken omfattning det nya institutet kan få. Vi är därför mycket tveksamma till regeringens förhoppning att den nya rättsprövningen skall kunna inordnas i regeringsrättens nuvarande verksamhet utan att domstolen får några resurstillskott.

Det är i högsta grad oklart huruvida det förslag som regeringen nu presenterar över huvud taget för Sverige upp till den nivå av domstolsprövning som artikel 6 i konventionen föreskriver. Många av remissinstanserna, särskilt sådana som har insikt i Europarådsorganens praxis, ställer sig frågande till om den föreslagna rättsprövningen fyller konventionskraven. Europarådsdomstolen har tidigare underkänt att resningsinstitutet enligt 11 kap. 11 § RF är en sådan domstolsprövning som fyller måttet enligt artikel 6.

Skillnaden mellan resning och vad som nu föreslås ligger främst i nyansen mellan att vid resning prövningen vanligen avser frågan om det granskade beslutet uppenbart strider mot lag men att frågan vid den föreslagna rättsprövningen gäller om beslutet strider mot någon rättsregel. Skillnaden torde i många fall vara hårfin. Om resning ej fyller måttet finns det därför anledning att befara, att inte heller rättsprövning gör det. Föredragande statsrådet säger själv i propositionen (s. 16) att det knappast är möjligt att på förhand

med tillräcklig grad av säkerhet förutse Europarådsdomstolens domslut.

Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga att yrka avslag på den föreslagna konstruktionen. Den riskerar att vara otillräcklig med hänsyn till det enda syfte för vilket regeringen har lagt fram den. Det står dock klart att den är helt otillräcklig från utgångspunkten att det är angeläget att tillgodose medborgarnas behov av en ökad rättssäkerhet.

Vi har emellertid stannat för att inte motsätta oss huvuddragen i propositionen. Detta enbart eftersom vi ser det som utomordentligt angeläget att omedelbart försöka finna någon slags ordning som eventuellt kan tillgodose de krav som Europarådskonventionen ställer.

Den nu föreslagna lagen är emellertid bara ett steg på vägen. Målet för det fortsatta arbetet måste vara ett generellt system för att få till stånd rättslig prövning av flertalet förvaltningsavgöranden som på något sätt ingriper i enskilds rätt. Samtidigt som riksdagen antar det föreliggande förslaget måste därför beslut fattas om hur arbetet skall fortsätta.

Enligt vår mening bör det fortsatta arbetet läggas upp efter tre huvudlinjer:

- ett mer heltäckande prövningsinstitut än vad regeringen har föreslagit skall införas. Vi har kallat detta rättsbesvär,
- avregleringen skall fortsätta. Genom att upphäva onödiga föreskrifter som reglerar förhållandet mellan enskilda och det allmänna minskar man konflikthanledningarna,
- ett väsentligt större antal avgöranden än i dag skall flyttas från myndigheterna till domstolarna.

## Rättsbesvär

Med rättsbesvär menar vi ett rättsmedel som ger generell möjlighet för den enskilde att få ett besluts laglighet prövat av domstol. Vi vill att rättsbesvär skall vara en parallell på det statliga planet till kommunalbesvärsinstitutet. Varje statligt besluts rättsenlighet måste kunna prövas av domstol. Kammarrätterna är de domstolar som nu sköter kontrollen av de kommunala besluten. Det synes naturligt att de också får ta på sig uppgiften att omhänderta motsvarande kontroll av de statliga förvaltningsbesluten.

## Avreglera

Problemet med att avgöra var olika beslut skall fattas och konflikten mellan förvaltningsbeslut och domstolsprövning bortfaller vid en omfattande avreglering. Vi har i olika sammanhang föreslagit borttagande av tillståndsprövningar. 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 vill vi peka på förköpslagen, jordförvärvslagen, lagen om allmän försäkring (Dagmar), yrkestrafiklagen och lagen om biluthyrning.

Ett grundproblem vad gäller vår konflikt med Europakonventionen är att svensk rättsordning i så många ärendetyper anvisar regeringen eller förvaltningsmyndigheterna som slutinstans när det gäller ärenden som faller inom begreppet "civila rättigheter och skyldigheter". Rör det sig om en överblickbar materia, ligger det naturligtvis närmast till hands att beträffande resp. ärendetyp korrigera den ordinära instansordningen så att prövning i förvaltningsdomstol medges.

Riksdagen bör uppdraga åt regeringen att återkomma med förslag enligt de riktlinjer för det fortsatta arbetet för att öka den enskildes rättssäkerhet som här angetts.

### Våra yrkanden om förändringar i propositionen

Även om vi alltså som ett första steg ställer oss bakom grundprinciperna i propositionen finns det enskildheter i förslaget som enligt vår uppfattning inte är acceptabla.

I 2 § första stycket stadgas att lagen inte gäller beslut av en sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Exempel på sådana nämnder är värnpliksnämnden, stängselnämnden och resegarantinämnden.

Det torde vara uppenbart att dessa nämnder där regeringen anser det rättsliga elementet tillgodosett genom en ordförande som är domare eller f. d. domare och som därmed undantas från rättsprövning inte kommer att godtas som oavhängiga domstolar av Europarådskommissionen. Kommissionen är t. ex. i färd med att som domstol underkänna våra partssammansatta domstolsliknande organ (hyresnämnderna), trots att det sitter en domare som ordförande i dem. Just det förhållandet att man i regeringsförslaget likställer den prövning som sker i dessa förvaltningsorgan med ett judiciellt inslag, med den prövning som skall ske vid rättsprövning i regeringsrätten, visar, att regeringen hamnat på en alltför låg ambitionsnivå.

Det är svårt att se hur ett sammanträde i resegarantinämnden skall kunna uppfylla kraven i artikel 6 på en "opartisk och offentlig rättegång — — — inför en oavhängig och opartisk domstol". Om undantaget blir kvar ökar risken för att rättsprövningen som sådan underkänns. Lagstiftaren röjer i undantaget sin mening att prövningen i en sådan kvasijudiciell nämnd är likvärdig med vad man uppnår genom rättsprövning enligt regeringens förslag. Rättsprövningen förringas således av undantaget. Första stycket i paragrafen bör därför utgå.

I propositionen förutsätter föredragande statsrådet att den skriftliga handlägningsformen i förvaltningsprocessen kommer att anses uppfylla kravet på offentlighet genom rätten att ta del av handlingar. Om denna förmodan inte visar sig riktig aviserar hon att man får pröva en annan — och muntlig — ordning.

Vi är än mer tveksamma på denna punkt. Den slutna behandling som ett regeringsrättsärende undergår utan praktisk möjlighet till offentlig handläggning med möjlighet till muntlig framställning uppfyller med all sannolik-

het inte kraven i artikel 6 av konventionen på rättegångens karaktär och domstolens ställning. Enligt vår uppfattning måste ett krav på muntlig förhandling i regeringsrätten uppställas, om man skall ha någon chans att nå upp till den i artikel 6 Europarådskonventionen föreskrivna standarden på förfarandet.

Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att rättsprövningen skall ske i form av muntlig förhandling om någon av parterna så begär. Därvid bör regeringen också presentera ett förslag till förstärkta resurser för regeringsrätten. Sådana blir enligt vår uppfattning nödvändiga även med de begränsningar i rättsprövningen som regeringen föreslår.

Mot. 1987/88  
K31

## Kontrollen av myndigheterna

För moralen i samhället är det viktigt att den enskilde individen upplever att också myndigheter kan kontrolleras och att enskilda tjänstemän kan ställas till svars, om de har begått fel. Det ankommer på justitieombudsmannen (JO) att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. JO-ämbetet intar därmed en central roll för kontrollen av myndighetsutövningen. Riksdagen beslöt härom året att anta en ny instruktion för JO-ämbetet. I huvudsak innebar denna att JO:s arbetsområde och befogenheter förblev oförändrade. Det som av många anses vara den största svagheten med JO-ämbetet, möjligheten att ingripa till skydd för enskilda, och att det saknas adekvata sanktionsmöjligheter mot offentliga tjänstemän blev dock inte avhjälpt i och med riksdagsbeslutet. Efter motioner från bl. a. folkpartiet har dock frågan om ett återinfört ämbetsansvar blivit föremål för utredning inom justitiedepartementet. Justitieministern aviserar nu i budgetpropositionen att hon inom kort kommer att presentera ett förslag på basis av denna. Syftet med denna översyn har varit att en utvidgning av straffansvaret skall komma till stånd. Utgångspunkten för det kommande lagförslaget bör enligt vår uppfattning därutöver vara att det skall leda till att man tillgodoser medborgarnas intresse av att den offentliga verksamheten utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt.

Huvudparten av den offentliga verksamhet som allmänheten kommer i kontakt med sker numera i kommunal regi. För den enskilde är det således av stor betydelse att det ställs lika höga krav på rättssäkerhet och rättsövervakning på det kommunala området som på det statliga. Med nuvarande lagstiftning kan JO inte fullfölja anmälningar om disciplinansvar på det kommunala området eftersom ansvaret regleras av avtal. Detta är en klar brist och ologiskt eftersom samma regler bör gälla för alla offentliga tjänstemän. Riksdagen bör därför som sin mening ge regeringen till känna att det kommande lagförslaget i den del det gäller JO:s talerätt över disciplinbeslut m. m. gällande kommuners och landstingskommuners tjänstemän skall innebära att JO får samma fullföljdmöjligheter på det kommunala området som på det statliga.

Att utvidga tjänsteansvaret till kommunala och landstingskommunala tjänstemän är i en del situationer emellertid inte tillräckligt. Under senare år har uppmärksamrats ett antal fall där kommunala församlingar fattat

olagliga beslut och trots att dessa upphävts efter besvär, senare trotsat överinstanser. Någon säker möjlighet att få de kommunala förtroendemännen fällda till ansvar i sådana fall finns inte. Enligt vår uppfattning är det nödvändigt att man undersöker vilka möjliga sanktioner som skulle kunna införas i sådana fall där en kommunal församling trotsat lagakraftvunnen dom.

Regeringen bör också i denna fråga återkomma till riksdagen med förslag.

## Översyn av riksdagens kontrollmakt

När riksdagen fullgör sina uppgifter som högsta beslutsorgan utövar den samtidigt en central kontrollfunktion. I regeringsformen uttrycks detta sålunda, att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning (RF 1:4).

I regeringsformens 12 kap. anges närmare de organ och de metoder som riksdagen har till förfogande för sin kontroll: en kontroll som omfattar att utfärdade lagar tillämpas korrekt, om de fastställda utgiftsmålen fullföljs och om den offentliga verksamheten bedrivs på sätt som är ekonomiskt försvarligt.

Bland kontrollorganen ingår konstitutionsutskottet, JO och riksdagens revisorer.

Sedan ett antal år tillämpas en ordning som innebär att revisorernas framställningar om åtgärder – som tidigare också kunnat ställas direkt till regeringen – fortsättningsvis alltid skall underställas riksdagen. Efter sedvanlig behandling i fackutskotten får riksdagen ta ställning till vad som skall ske i de olika ärendena. Vidare skall revisorernas ordförande regelmässigt bereda utskotten tillfälle att komma in med synpunkter på frågor som förtjänar uppmärksamhet, innan revisorernas granskningsplan görs upp.

Detta närmare samarbete mellan revisorerna och utskotten har utan tvivel vitaliserat revisorernas granskning. Erfarenheter visar också att revisorernas arbete gett utskotten och riksdagen bättre beslutsunderlag. Många gånger saknar dock revisorerna tillräckliga resurser för att snabbt följa upp de olika förslag till granskning som väcks. En förstärkning av resurserna är nödvändig för att revisorerna skall kunna ge riksdagen bättre stöd i sin granskningsuppgift.

Från konstitutionella utgångspunkter kan det ifrågasättas om inte ansvaret för den statliga kontrollen av förvaltningen i högre grad än nu bör ligga på riksdagen. Det skulle bl. a. innebära att en del av riksrevisionsverkets uppgifter skulle överföras till riksdagen. Det måste vidare noteras att konstitutionsutskottets och revisorernas arbetsområden ibland täcker varandra och att JO och revisorerna kan behandla samma frågeställningar.

Trots ett omfattande författningsarbete i vårt land sedan några år har någon samlad översyn av riksdagens kontrollfunktioner inte kommit till stånd. Med hänsyn härtill och till vad som ovan anförts om ökade insynsmöjligheter för revisorerna anser vi det påkallat att en utredning tillsätts för att överväga frågan om riksdagens revisorers ställning och verksamhet samt frågan om riksdagens kontrollmakt i övrigt.

Med hänvisning till det anförda hemställer vi

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 beslutar begära 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 1 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,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om JO:s utökade möjlighet till talerätt på det kommunala området,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en ordning med sanktioner mot kommunala förtroendemän i de fall en kommunal församling trotsat lagakraftvunnen dom,

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utredning för att överväga riksdagens revisorers ställning och verksamhet samt frågan om riksdagens kontrollmakt i övrigt.

Stockholm den 26 januari 1988

*Bengt Westerberg (fp)*

*Ingemar Eliasson (fp)*

*Karin Ahrlund (fp)*

*Anne Wibble (fp)*

*Kerstin Ekman (fp)*

*Birgit Friggebo (fp)*

*Jan-Erik Wikström (fp)*