



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Sara Lindgren

Rätten till domstolsprövning av
förvaltningsbeslut-
EG-rättens inverkan på svensk förvaltningsrätt

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Bengt Lundell

Ämnesområde
Förvaltningsrätt

VT 2001

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Introduktion av ämnet	4
1.2 Syfte och problemformulering	7
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Material och metod	8
1.5 Terminologi	8
1.6 Översikt över framställningen	8
2 EG:S RÄTTSORDNING	9
2.1 Inledande anmärkningar	9
2.2 EG-rättens grundläggande karaktär	9
2.3 Förhållandet mellan EG-rätt och nationell rätt	10
2.3.1 Kompetensområden	10
2.3.2 Direkt verkan	11
2.3.3 Företrädesdoktrinen	12
2.3.4 Lojalitetsplikten	13
2.3.5 Enhetlighet och effektivitet	14
3 RÄTTEN TILL DOMSTOLSPRÖVNING I EG-RÄTTEN	15
3.1 Inledande kommentarer	15
3.2 EG:s allmänna rättsprinciper	16
3.2.1 Ursprung	16
3.2.2 Europakonventionen som allmän rättsprincip	18
3.2.2.1 EG-domstolens utveckling av rättighetsskyddet	18
3.2.2.2 Europakonventionens ställning i EG-rätten	20
3.2.2.3 Vilka rättigheter skyddas?	22
3.3 Principen om domstolsprövning	23
3.3.1 Inledning	23
3.3.2 Rättslig kontroll av myndighetsbeslut	24

3.4	Sammanfattning och diskussion	27
4	SVENSK FÖRVALTNINGSRÄTTSS-ORDNING	31
4.1	Utveckling av en självständig förvaltning	31
4.2	Överprövning flyttas till domstol	32
5	GÄLLANDE BESVÄRSREGLER	38
5.1	Inledning	38
5.2	Ordinär besvärprövning	39
5.2.1	Besvärsregler i specialförfattningar	39
5.2.2	Generell princip om överprövning - 22 a § FL	40
5.2.3	Domstolsprövningens omfattning	44
5.3	Rättsprövning av förvaltningsbeslut	45
5.3.1	Bakgrund	45
5.3.2	Europakonventionens artikel 6 och RF 8 kap. 2 och 3 §	46
5.3.3	Prövningens omfattning	48
5.3.4	Rättsprövning av regeringsbeslut	50
5.4	Resning	51
5.5	Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol	53
5.5.1	Allmänt om kompetensfördelningen	53
5.5.2	Fallet Stallknecht	55
5.5.3	Fallet Lassagård	56
5.5.4	Fortsatt rättsutveckling	60
5.6	Normprövning i svenska domstolar	61
5.7	Sammanfattning och diskussion	63
6	SLUTSATSER	66
	LITTERATURFÖRTECKNING	69
	Offentligt tryck	69
	Litteratur	69
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	72
	Högsta domstolen	72
	Regeringsrätten	72
	EG-domstolen	72
	Europadomstolen	73

Sammanfattning

Sverige blev medlem i Europeiska unionen 1995. Medlemskapet gav upphov till diskussioner om svensk förvaltningsrätts bristande möjligheter till domstolsprövning för enskilda, ett mått på dålig rättsäkerhet i diskussionen om europeiseringen av svensk förvaltning.

Det var till en början inte meningen att EG-rätten skulle påverka medlemsstaternas processuella regleringar, nationell processuell autonomi skulle gälla. Mot bakgrund av EG:s frånvaro av egna fysiska hjälpmedel att genomdriva EG-rätten i medlemsstaterna började EG-domstolen i praxis reglera vissa processuella skyldigheter medlemsstaterna hade att iaktta vid hanteringen av gemenskapsrätten. Syftet var att tillse att medlemsstaterna inte hindrade den materiella EG-rättens tillämpning genom inhemsk processrätt. En huvudprincip var emellertid att EG-rätten inte skulle påfordra nya rättsmedel i de nationella rättsordningarna, utan de föreliggande rättsmedlen skulle i förekommande fall åsidosättas eller modifieras. EG-domstolen har likväl genom förhandsavgöranden uttalat sig om vissa specifika nationella rättsmedel. Rätten till domstolsprövning är en av dessa processuella förutsättningar.

EU-medlemskapet har beskrivits som ett stärkande av det enskilda rättsskyddet på förvaltningsrättsens område, genom kravet på tillgång till domstol. Principen kommer även till uttryck i Europakonventionen och har i doktrin återgivits som en grundläggande mänsklig rättighet. Problemet med ett liknande resonemang är att EG-rätten i egentlig mening inte innehåller mänskliga rättigheter. I praktiken har medlemskapet enbart lett till formella förändringar i tillgången till domstolsprövning av förvaltningsbeslut, i de fall EG-rätt är åberopbar. Det finns dock en möjlighet att fler ärenden, än vad som är fallet i svensk förvaltningsrätt idag, överförs från förvaltningsmyndighet till förvaltningsdomstol som ett resultat av indirekt EG-rättslig inverkan på områden som inte ligger under gemenskapens kompetens.

De första svenska målen där EG:s princip om domstolsprövning fick genomslag i svensk rätt påvisade de följdproblem som kan uppstå vid integrering mellan olika rättssystem. Ur svensk synvinkel, med dubbla domstolssystem, blev kompetensfördelningen mellan de båda instanssystemen det första av sådana följdproblem som riskerade att hindra ett effektivt genomslag av EG-rätten. Ett annat sådant följdproblem är vilka instrument som skall användas för att uppfylla kravet på domstolsprövning i de fall svensk förvaltningsrätt inte överrensstämmer med EG-rätten. Skall regler som hindrar genomdrivbarhet av EG-rätt åsidosättas med inhemska, redan existerande instrument eller behövs en reglering avsedd enbart för hantering av EG-rätt? Detta är principiellt en nationell fråga, önskvärd att få besvarad ur rättsäkerhetssynpunkt.

Förord

Uppsatsämnet ämnar tillsammans med valet av specialkurser utgöra en specialisering inom området för förvaltningsrätt, svensk såväl som europeisk. Valet av ämne växte fram under studier i EG:s processrätt, då jag insåg vilken inverkan EG-rätten hade på medlemsstaternas processordningar.

Ett särskilt intresse har för mig varit de avvägningar som sker mellan krav på effektivitet och individhänsyn i olika rättsordningar, såväl inom den Europeiska gemenskapen som i svensk rätt.

Jag vill tacka Bengt Lundell för givande diskussioner och stödjande handledning till stor hjälp för färdigställandet av uppsatsen.

Förkortningar

Ds	Departementsserien
ERT	Europarättslig Tidskrift
FL	Förvaltningslag
FPL	Förvaltningsprocesslag
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
HögskF	Högskoleförordningen (1993:100)
JT	Juridisk Tidskrift
KamR	Kammarrätten
LAFD	Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
Prop	Proposition
REG	Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsform (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
RPL	Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
VerksF	Verksförordningen (1995:1322)

1 Inledning

1.1 Introduktion av ämnet

Sedan den 1 januari 1995 är Sverige medlem i Europeiska unionen¹, samtidigt införlivades Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter² i den svenska rättsordningen. Detta har medfört vissa förändringar i svensk rättsordning. Integrationen mellan EG-rätten och den nationella ordningen har tidvis visat sig problematisk. Svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter har betraktat EG-rätten som ett klumpigt och främmande objekt som inte passade in i den dittills gällande rätten. Beaktandet av EG-rätten som ny rättskälla har börjat utvecklas till en vana och de verkliga effekterna av medlemskapet har visat sig genom ett par års praktiska erfarenheter.

Den nya europarätten har framförallt påverkat den svenska förvaltnings- och förvaltningsprocessrätten. En av de viktigaste orsakerna till detta är att EG-rätten till stor del utgörs av förvaltningsrätt. EG:s tullrätt, transporträtt, jordbruksregleringsrätt etc. är alla delar i en förvaltningsrättslig materia som regleras var för sig och utgör vad som i svensk rättsordning hänförs till *speciell förvaltningsrätt*. Liknande specialregleringar är flera inom EG-rätten, men de täcker inte alltid alla de omständigheter som kan uppkomma när svenska myndigheter skall genomföra och tillämpa en EG-reglering. Bristen på en allmän förvaltningsrättslig reglering i EG-rätten har skapat luckor för nationell rätt att fylla. Procedurregler vid hanteringen av EG-rättslig materia, är ett sådant exempel. Det kan gälla vilken utredningsskyldighet som åligger nationella myndigheter i aktuella fall eller hur myndighetens beslut skall motiveras samt vilka rättsmedel som skall vara tillgängliga mot ett beslut taget med EG-rätt som rättslig grund.³

Utfyllnad av EG-rättsliga luckor med hjälp av nationell rätt skapade emellertid problem avseende EG-rättsliga mål, som enhetlig tillämpning och genomdrivbarhet. Situationer uppstod exempelvis då nationella procedurregler hindrade EG-rättens tillämplighet på det nationella planet. För att hindra att liknande situationer uppstod såg EG-domstolen det som sin skyldighet att skydda EG-rättens fortlevnad.

¹ Lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

² Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, benämns i fortsättningen Europa-konventionen.

³Vogel, Hans-Heinrich: *Förvaltningslagen, EG:s förvaltningsrätt och EG:s "allmänna rättsprinciper"*, FT 1995 s 250.

Genom praxis har således EG-domstolen utvecklat *allmänna rättsprinciper* nationella organ är skyldiga att iaktta vid tillämpning av EG-rätt.⁴ De allmänna rättsprinciperna har således uppkommit för att fylla luckor i fördraget, inte enbart förvaltningsrättsliga sådana, men även som en metod att kontrollera att de nationella myndigheterna tillämpar EG-rätten på ett ändamålsenligt sätt.⁵ Principerna kan även ses som ett substitut för frånvaron av en allmän europeisk förvaltningsrätt.

De största problemen för svensk del, vad gäller uppfyllandet av EG-rättsliga krav, har inte uppstått där uttrycklig EG-rättslig lagstiftning går före nationell rätt utan snarare på områden där sådan lagstiftning saknats och trots allt påverkat rättstillämpningen genom EG:s allmänna rättsprinciper. Rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut är just ett av dessa områden. Rätten till domstolsprövning är en av de viktigaste och mest grundläggande för EG-rätten av de allmänna rättsprinciperna. Vikten av principen kan illustreras på två olika sätt:

1. Domstolsprövning utgör en länk mellan de nationella domstolarna och EG-domstolen, det är en förutsättning för EG-rättens genomslag i medlemsstaterna eftersom den ger en möjlighet till rättslig prövning och judiciell kontroll. Principen ger EG-rätten ett effektivt genomslag i medlemsstaterna.
2. Domstolsprövning är ett nödvändigt judiciellt skydd av individens rättigheter enligt Europakonventionen, vars grundläggande rättigheter är en del av EG:s allmänna rättsprinciper. Principen ger EG/EU grundläggande legitimitet.

Dessa två delvis motstående intressen, effektivitet och hänsyn till individen, återfinns även i den svenska förvaltningsrätten. Under de senaste hundra åren har den svenska förvaltningsrättskipningen genomgått flera förändringar för att tillgodose rättssäkerhet åt enskilda i deras mellanhavanden med det allmänna. Rättssäkerhet kan skapas på flera olika sätt, mest karaktäriseras dock rättssäkerhet av gränser för det allmännas handlingsfrihet. Gränser som sätts i form av rättigheter som tillkommer den enskilde. Dessa rättigheter sätts ofta i motsatsförhållanden till det allmännas strävan efter effektivitet, trots att *båda* intressena vid tillfällen använts som förevändning för reformer med syfte att öka den enskildes rättssäkerhet.⁶

I EG:s rättsordning har vanligen EG-rättens effektiva genomslag skett på bekostnad av just hänsyn till den enskilde och grundläggande rättigheter. Principen om domstolsprövning och domstolskontroll har emellertid förenat de till synes motstående intressena. Rätten till domstolsprövning, som enligt Europakonventionen är en grundläggande rättighet, skapar ett medel att

⁴ Se förenade målen 205-215/82 *Deutsche Milchkontor GmbH v. Germany* (REG 1983; svensk specialutgåva, volym 7, s. 233. Häri fastslås att nationella processregler får endast tillämpas om EG-regler och allmänna EG-rättsliga principer saknas.

⁵ Usher, John A: *General principles of EC law*, London 1998, s 2.

⁶ Ett exempel är syftet bakom införandet av förvaltningslagen 1971, se nedan.

genomdriva EG-rätten i de nationella rättsordningarna, vilket är av avgörande vikt eftersom EG-rätten saknar traditionella sanktions- och verkställighetsmedel. Grundläggande rättigheter för enskilda tjänar således EG:s mål och syften i det här fallet.

Anledningen till att domstolsprövning benämns som en "rättighet" kan associeras till språkbruket i Europakonventionen. EG-domstolen har nämligen vid utvecklandet av principen inspirerats av bland annat Europakonventionens stadgande om domstolsprövning som en grundläggande rättighet. De rättigheter som uttrycks i Europakonventionen är därtill en del av EG:s allmänna rättsprinciper genom EG-domstolens praxis.⁷ Konventionen har därmed viss betydelse vid tillämpning och genomförande av EG-rätt i Sverige. Till en början hade EG-domstolen en relativt återhållsam inställning till grundläggande fri- och rättigheter, gemenskapen var ursprungligen enbart ett ekonomiskt samarbete som syftade till att trygga freden i det krigshärjade Europa. Domstolen ändrade emellertid inställning, vilket troligen kan hänföras till vissa nationella domstolars, främst tyska och italienska, motvilja att låta EG-rätt tränga undan nationella grundlagsstadgade rättigheter.⁸

En annan orsak till att påverkan varit stor på just förvaltnings- och förvaltningsprocessen, är att den svenska modellen på detta område varit olik den i övriga Europa gällande modellen (med undantag från Finland). Svensk förvaltning karaktäriseras av starka, självständiga förvaltningsmyndigheter vars prövning av förvaltningsbeslut sker genom ett system av *förvaltningsbesvär*. Detta system består av regleringar av överprövning genom ett stort antal specialförfattningar. Specialregleringarna kan innebära att förvaltningsbeslutet överprövas antingen domstolsvägen eller en administrativ väg. Enligt den "europeiska modellen" överprövas förvaltningsbeslut av domstol, antingen av allmänna sådana (det anglosachsiska systemet) eller av särskilda förvaltningsdomstolar (det kontinentala systemet).⁹ Den så kallade europeiska modellen är också EG:s modell, det vill säga en rättsordning med starka domstolar. Insteget av EG:s princip om domstolsprövning i svensk rätt kan således användas för att illustrera den svenska förvaltningens karaktär genom att sätta den i relation till den europeiska traditionen.

Exakt vad EG:s uppfattning av en god förvaltning kommer att innebära för svensk del är svårt att förutse. Det gemenskapsrättsliga kravet på domstolsprövning har redan medfört förändringar i svensk förvaltningsrätt genom införandet av 22 a § i förvaltningslagen. Paragrafen ger en generell rätt till domstolsprövning om inte annat stadgas i specialregleringar.

⁷ Mål 29/69 *Stauder mot Ulm* (REG 1969, svensk specialutgåva, volym 1, s 1125).

⁸ Bernitz, Ulf / Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, Stockholm 1999, s 115.

⁹ Warnling-Nerep, Wiweka: *Rättsprövning och rätten till domstolsprövning*, Stockholm 2000, s.25.

1.2 Syfte och problemformulering

Rätten till domstolsprövning har i doktrinen kallats det första steget i europeiseringen¹⁰ av den svenska rättsordningen. Syftet med denna uppsats är att åskådliggöra vad som händer när en EG-rättslig princip sätts in i det sammanhang vari den skall verka, här den svenska förvaltningsrätten. Principen om rätt till domstolsprövning aktualiserar ett antal problem som uppkommer när EG-rätten skall integreras i den nationella rätten. Den första frågan är givetvis om svensk förvaltningsrätt överensstämmer med EG-rätten vad gäller tillgång till domstolsprövning av förvaltningsbeslut grundade på EG-rätten? Hur skall de nationella domstolarna gå tillväga vid den prövning dessa måste göra angående nationell rätts överensstämmelse med EG-rätten?

För att svara på denna fråga krävs en genomgång av svensk förvaltningsrättslig reglering på området. Omfattningen av den svenska domstolsprövningen av förvaltningsbeslut har blivit omdiskuterad och ansetts ge förvaltningsdomstolarna *för* stora befogenheter i de fall överprövningen sker där. Frågan är vad det är som skall kontrolleras av domstolen för att kriterierna enligt den EG-rättsliga principen skall anses uppfyllt.

Ett annat syfte är att redogöra för Europakonventionens betydelse för rätten till domstolsprövning. Vid den typ av erkännande, som EG-domstolen har gett de grundläggande principerna Europakonventionen ger uttryck för, uppstår problem vad gäller vilken vikt konventionen egentligen skall tillmätas. Hur stor betydelse har Europakonventionen för EG:s princip om rätt till domstolsprövning? En annan fråga av betydelse i det sammanhanget är vilka intressen som styr utvecklandet av rätt till domstolsprövning, såväl i EG-rätten som i svensk rätt.

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen är främst inriktad på EG-rättens inverkan på rätten till domstolsprövning trots att Europakonventionen traditionellt ansetts påverka detta område mest. Eftersom de rättigheter Europakonventionen gör uttryck för är en del av EG:s allmänna rättsprinciper har konventionens bestämmelser om rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter betydelse. Jag kommer därför att beröra även denna reglering indirekt för att utreda Europakonventionen betydelse för EG:s princip om rätten till domstolsprövning.

¹⁰ Se Nergelius, Joakim: *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt*, Stockholm 2000, s. 11 om betydelsen av begreppet. Här avses främst det faktum att Sverige är medlem i Europeiska unionen samt bunden av Europakonventionen, men till viss del även den normförändring den Europeiska traditionen kan ha på svensk rättsordning.

Jag har medvetet undvikit att beröra *domstolsbegreppet*, uppsatsen avser enbart möjlighet till prövning i svensk förvaltningsdomstol ej vad som i övrigt enligt EG-rätten skulle kunna godkännas som domstol. Förutom detta avser redogörelsen de formella möjligheterna att överklaga till domstol, inte materiella möjligheter i form av besvärsmått, som i sig är en viktig fråga och som kan begränsa tillgången till prövning i praktiken.

1.4 Material och metod

Riklig litteratur på området finns att tillgå, både ur svenskt perspektiv och ur ett europeiskt perspektiv. Huvuddelen av använt material är medvetet svenskt, eftersom syftet varit att spegla ett svenskt synsätt på de aktuella effekterna. Metoden består till största del av litteraturundersökning genom studier i relevant doktrin, förarbeten, rättspraxis samt fördrags- och lagtext. En komparativ aspekt ingår i arbetet i det att svensk rätts överensstämmelse med EG-rätten på valt område utreds. Därtill jämförs i viss mån skyddet för rättigheter som finns i Europakonventionen respektive EG-rätten.

1.5 Terminologi

Terminologin kring rätten till domstolsprövning kan verka förvirrande. I uppsatsen nämns både *rätten till domstolsprövning* och *rättslig kontroll av myndighetsbeslut*; de är samma princip. De båda begreppen illustrerar bara grundsatsens båda sidor, som nämndes ovan, att det som är en rättighet för enskilda är därtill en skyldighet för de nationella domstolarna. Därutöver talas i doktrinen om begrepp som *rättskyddsprincipen* och *rätten till effektiva rättsmedel*. Dessa sistnämnda begrepp innefattar rätten till domstolsprövning som en grundläggande förutsättning, men innefattar även andra, framförallt processuella, rättigheter enskilda har att tillgå enligt EG-rätten i en nationell domstolsprocess.

1.6 Översikt över framställningen

Uppsatsen inleds med ett kapitel om EG:s rättsordning som lägger grunden till kapitel 3 om domstolsprövning i EG-rätten, hur denna utvecklats och vad den innebär. Därefter följer ett kapitel om utvecklingen av svensk förvaltningsrätt, med syfte att öka förståelsen för gällande möjligheter till domstolsprövning av förvaltningsbeslut i svensk rätt, vilka redogörs för i efterföljande kapitel 5. Häri redogörs även för vissa konkreta resultat den EG-rättsliga principen haft samt vissa problemområden som uppstått kring principens tillämplighet i svensk rätt. Uppsatsen avslutas med en avslutande analys som bygger på de diskussioner som tagits upp i de tidigare kapitlen.

2 EG:s rättsordning

2.1 Inledande anmärkningar

Syftet med detta kapitel av allmän karaktär är att presentera det system vari den EG-rättsliga principen om rätt till domstolsprövning kommit till, som är av avgörande betydelse för dess utformning. Kapitlet lägger sålunda grunden för den fortsatta framställningen i kapitel tre.

2.2 EG-rättens grundläggande karaktär

Det första man lär sig vid EG-rättsliga studier är att EG-rätten är av speciell karaktär, den är av eget slag; *sui generis*. Rättsordningen befinner sig någonstans mellan det folkrättsliga avtalet och en federal union med något större tonvikt på de federala dragen. I doktrinen har rättsordningen refererats till som en ”transnationell integration”.¹¹ Att EG-rätten består av något starkare än ett avtal bekräftas även av EG-domstolens uttalanden i fallet *van Gend en Loos*¹².

EEG-fördragets mål, som är att inrätta en gemensam marknad vars funktion är av direkt betydelse för berörda parter inom gemenskapsrätten, innebär att fördraget är något mer än endast ett avtal som skapar ömsesidiga förpliktelser mellan de fördragsslutande parterna. Detta synsätt bekräftas av fördragets ingress, som hänvisar inte bara till regeringar utan även till folk. Särskilt bekräftas det genom upprättandet av institutioner som fått självständiga¹³ befogenheter vars utövande berör medlemsstaterna och också deras medborgare. Till detta kommer att den uppgift domstolen tilldelats under artikel 177, vars syfte är att säkra den enhetliga tillämpningen av fördraget hos nationella domstolar, bekräftar att staterna har erkänt att gemenskapsrätten har en auktoritet som deras medborgare kan stödja sig på vid dessa domstolar.¹⁴

Medlemsstaterna har alltså genom att överlämna suveränitet inom ett begränsat område skapat en ny rättsordning inom den internationella rätten. Denna typ av rättsordning ger domstolarna, EG-domstolen såväl som de nationella domstolarna, en central roll i upprätthållandet och utvecklandet av densamma; rättsordningen saknar som bekant sanktionsmedel och verkställande organ och är därmed beroende av medlemsstaterna för EG-rättens genomförande i desamma.

¹¹ Cappelletti, M., *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford 1989, s 311 och s 350ff.

¹² Mål 26/62 *van Gend en Loos mot Nederlandse administratie der belstingen* (REG 1963 svensk specialutgåva, volym 1, s. 1).

¹³ I den engelska versionen används uttrycket *sovereign*.

¹⁴ Översättningen är tagen från Pålsson, Sten/Quitow, Michael: *EG-rätten- en ny rättskälla i Sverige*, Stockholm 1993, s 131.

Ett annat karaktärsdrag hos EG-rätten är målstyrningen. Fördraget formulerar de mål som skall uppnås genom lagstiftning, administration och rättstillämpning. Många bestämmelser tar därmed sikte på vad som skall uppnås och inte vad som gäller för tillfället. Dessa målrelaterade bestämmelser är en integrerad och viktig del av EG-rätten. Att så är fallet framhålls av att EG-domstolen ofta åberopar dem vid den teleologiskt inriktade tolkningen av fördraget som domstolen använder sig av.¹⁵ Samman med detta karaktärsdrag hör även den centrala betydelsen av principer i EG:s rättsordning. I sin rättspraxis har EG-domstolen utvecklat ett stort antal principer som reglerar grundläggande utgångspunkter i EG-rätten. Normhierarkiskt är de av tyngre dignitet än de sekundära rättskällorna och ligger någonstans under eller parallellt med den primära rätten.¹⁶

EG-domstolen har spelat en viktig roll i den europeiska integrationsprocessen. Utvecklandet av principer och användandet av den teleologiska tolkningsmetoden har tillförsäkrat att EG-rätten tolkas och tillämpas enhetligt i medlemsstaterna. Nedan följer en kort redogörelse av principer med detta syfte. De är alla avgörande för förståelsen av EG-rättens dynamiska karaktär. De klargör även de nationella domstolarnas roll i integrationsprocessen.

2.3 Förhållandet mellan EG-rätt och nationell rätt

2.3.1 Kompetensområden

Förhållandet mellan EG-rätten och de nationella rättsordningarna behandlas inte uttryckligen i grundfördragen. EG-domstolen har istället utvecklat vissa principer för gemenskapsrättens förhållande till nationell rätt som är av stor betydelse för maktindelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Två av dessa är principerna om EG-rättens företräde framför nationell rätt och EG-rättens direkta effekt och tillämplighet (nedan kallat direkt verkan) i medlemsstaterna som beskrivs närmare nedan. Principerna utgör dessutom förutsättningar för EG-rättens genomslag i de nationella rättsordningarna.

Genom medlemskapet i EU överlämnade medlemsstaterna beslutandemakt till gemenskapen. Inom detta område finns EG:s kompetens. Kompetensfördelningen går ut på att medlemsstaterna förlorar samma mängd makt som gemenskapen vinner. EG:s kompetens är alltså beroende av vilka befogenheter medlemsstaterna tilldelat gemenskapen, ett faktum

¹⁵ Wiklund, Ola: *EG-domstolens tolkningsutrymme - Om förhållandet mellan normstruktur, kompetensfördelning och tolkningsutrymme i EG-rätten*, Stockholm 1997, s 91.

¹⁶ Nergelius, Joakim: *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt*, Stockholm 2000, s 41.

som refereras till som principen om tilldelade befogenheter.¹⁷ Den tilldelade befogenheten har traditionellt sett ansetts vara det enda som kan begränsa gemenskapens regelgivning. EG-domstolen har dock utvecklat ett skydd för grundläggande rättigheter som i första hand gäller för gemenskapsinstitutionernas regelgivning, som numera inte får stå i strid med de grundläggande rättigheterna.

2.3.2 Direkt verkan

Begreppet direkt verkan innefattar både begreppet direkt effekt och direkt tillämplighet. Åtskillnaden mellan de båda begreppen har ingen praktisk betydelse för uppsatsen, utan det centrala är att EG-rätten är kompetent att skapa rättigheter och skyldigheter som kan åtnjutas direkt av enskilda. Pålsson/Quitow kallar det EG-rättens *direkta verkan*.¹⁸ För att trots allt klargöra skillnaderna kan sägas att termen *direkt effekt* används på förpliktelser vilka kräver genomförandeåtgärder av medlemsstaterna, som direktiv och även vissa bestämmelser i EG-fördraget. Den direkta effekten av liknande bestämmelser inträder så länge medlemsstaten i fråga inte genomfört åtgärden. Den direkta effekten omfattar enbart de i rättsakten uttryckta materiella rättigheterna och skyldigheterna. En förutsättning för att bestämmelserna skall få direkt effekt, d.v.s. utan att implementering skett, är att den aktuella rättigheten skall vara klart och tydligt formulerad samt vara ovillkorlig, det vill säga den får inte vara beroende av någons bedömning eller fria skön. Därtill krävs att genomförandetiden gått ut.¹⁹ Begreppet *direkt tillämplighet* avser sådana rättsakter som varken får eller behöver implementeras, som exempelvis förordningar och majoriteten av fördragsbestämmelserna. Bestämmelser i sådana rättsakter tillämpas direkt ur sin källa. Begreppet direkt verkan avser således en enskild rättighet eller skyldighet i sig oavsett dess rättsliga form. Mot bakgrund av vad som sades ovan om EG:s avsaknad av verkställighetsorgan och sanktionsmedel är den direkta verkan avgörande för uppfyllelsen av målet om europeisk rättsintegration.

Det var i fallet *Van Gend en Loos*²⁰ som EG-domstolen formulerade principen om EG-rättens direkta verkan. Genom målet slog domstolen fast att EG-rätten inte bara riktar sig till medlemsstaterna utan även till dess medborgare och att dessa därigenom ges rätt att direkt utnyttja bestämmelserna i de nationella domstolarna oberoende av nationell lagstiftning. Principen upptogs igen i fallet *Costa mot ENEL*²¹ med samma återgivning av rättsläget som i *Van Gend en Loos*.

¹⁷ Melin, Mats och Schäder, Göran: *EU:s konstitution- maktindelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, Stockholm 1999, 4 uppl., s 49.

¹⁸ Pålsson/Quitow: *EG-rätten- ny rättskälla i Sverige*, s 140.

¹⁹ Melin/Schäder: *EU:s konstitution- maktindelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, s 42.

²⁰ Se not 12.

²¹ Mål 6/64 *Costa mot ENEL* (REG 1964, svensk specialutgåva, volym 1, s 585).

2.3.3 Företrädesdoktrinen

Principen om EG-rättens företräde skapades för att lösa de normkonflikter som uppstått, och fortfarande uppstår i de nationella rättsordningarna, när EG-rättsliga bestämmelser integreras i desamma. Principen innebär att EG-rätt som har direkt verkan skall ges företräde framför nationell rätt vid eventuell kollision. Företrädet gäller hela EG-rätten. Principen har motiverats av att medlemsstaterna överlätit kompetens till EG inom vissa områden; EG-rätten är de förpliktelser som uppstått på grund av överlåtelsen av nationell makt.²² Principen kan ses som ett tillägg till principen om direkt verkan, och det är följaktligen naturligt att de båda principerna utvecklades i samma rättsfall; det första steget togs i *van Gend en Loos*, det andra i *Costa och ENEL*. Tillsammans bildar principerna följande rättsgrundsats: EG-rätten skapar självständiga rättigheter åberopbara av enskilda i nationella domstolar (direkt verkan) där rättigheterna är genomförbara på grund av EG-rättens företräde framför nationell rätt. Utan företrädesdoktrinen hade rättigheterna kunnat lagstiftas bort i de nationella rättsordningarna. De nationella domstolarna och deras möjlighet att ta upp frågor grundade på EG-rätt till prövning är således avgörande för EG-rättens genomdrivbarhet.

Principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt preciserades i ett annat viktigt fall som fastställde de nationella domstolarnas roll i EG-rättens genomdrivbarhet. Fallet var *Simmenthal II*²³ som avsåg en italiensk lag utfärdad 1970 som stred mot Romfördraget och två förordningar utfärdade 1964 och 1968, grundade på fördraget. Italiensk domstol hänförde målet till EG-domstolen för ett förhandsavgörande. De italienska myndigheterna hävdade att den italienska lagen hade företräde på grund av *lex posterior*, lagen hade antagits efter de EG-rättsliga förordningarna. Dessutom menade de att även om den italienska lagen stod i strid med fördraget måste den italienska domstolen enligt den italienska grundlagen tillämpa lagen till den ogiltigförklarats av den italienska författningsdomstolen. EG-domstolen avvisade båda argumenten och fastställde att det var varje nationell domstols skyldighet att ge full effekt åt gemenskapsbestämmelser och att inte tillämpa nationella bestämmelser som strider mot EG-rätten, även om de förra antagits senare i tiden. Den nationella domstolen behövde därvid inte heller begära eller avvakta att motstridiga nationella bestämmelser skulle undanröjas genom lagstiftning eller andra, konstitutionella åtgärder. Domstolen skulle enbart åsidosätta den italienska författningen. Domstolen framförde ytterligare att gemenskapsrättens företräde förhindrade nya lagstiftningsåtgärder som var oförenliga med gemenskapsrätten eller som i övrigt gjorde intrång på områden gemenskapen utövade sin lagstiftande makt. Liknande bestämmelser skulle följaktligen inte tillämpas. Medlemsstaterna var därtill skyldiga att upphäva eller ändra liknade lagar.

²² Reuterswärd, Dan: *EG-rättens processuella verkan*, Lund 1997, s 21,22.

²³ Mål 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal* (REG 1978; svensk specialutgåva, volym 4, s. 629).

Fallet visar tydligt den betydelse EG-rätten tillmäter de nationella domstolarnas i roll i EG-rättens genomdrivande. Den plikt eller skyldighet detta medför har fördragsgrund i lojalitetsplikten.

2.3.4 Lojalitetsplikten

Artikel 10 i EG-fördraget är en av de rättsliga grundpelarna i EG. Häri fastställs lojalitetsplikten. I fördraget uttrycks principen som en skyldighet för medlemsstaterna att vidta alla åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördraget eller av åtgärder vidtagna av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall även i övrigt underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs samt avstå från åtgärder som kan riskera uppfyllelsen av målen i fördraget. Artikeln som innebär en plikt att samarbeta för europisk integration har tolkats extensivt och det egentliga innehållet går långt utöver artikelns bokstavliga innehåll. EG-domstolen har exempelvis tillämpat artikel 10 som en självständig grund för medlemsstaternas gemenskapsrättsliga skyldigheter.²⁴

Skyldigheten omfattar alla statliga organ i en medlemsstat, såväl lagstiftande, verkställande och dömande, som statliga företag, myndigheter på alla nivåer samt enskilda organ som av staten tilldelats myndighetsutövning.²⁵ Domstolarna har en speciell roll att spela som nationell kontrollant av att EG-rätten iakttas i medlemsstaterna.²⁶ Denna skyldighet varom uppsatsen handlar har alltså utvecklats med bland annat artikel 10 som instrument.²⁷

Det finns en stor mängd rättspraxis där EG-domstolen fastställt vikten och räckvidden av lojalitetsplikten.²⁸ Nationella myndigheter och domstolar måste verka för att fördragets mål uppfylls. Detta gäller även om luckor skulle uppstå i den materiella EG-rätten, som exempelvis på förvaltningsrättens område, och dessa då måste täppas av de nationella organen. Detta får ske endast under beaktande av gemenskapens mål och syften, samt de grundläggande rättsprinciperna. Lojalitetsplikten innebär kort att medlemsstaterna vid all potentiell kontakt med EG-rätten alltid måste respektera fördragets mål och syften.²⁹

²⁴ Bernitz/Kjellgren: *Europarättens grunder*, s. 101.

²⁵ Bernitz/Kjellgren: *Europarättens grunder*, s. 101.

²⁶ Hallström, Pär: *Medlemsstaternas verkställande av EG-rätten*, JT 1992/93, s. 69.

²⁷ Se vidare om domstolskontroll under 3.3.

²⁸ Se bland andra Mål 33/76 *Rewe-Zentralfinanz mot Landwirtschaftskammer Saarland* [1976] ECR 1989 och mål 45/76 *Comet mot Produktschap voor Siergewassen* [1976] ECR 2043.

²⁹ Hallström, Pär: JT 1992/93 s.71.

2.3.5 Enhetlighet och effektivitet

De ovan beskrivna principerna utgör en naturlig utveckling mot bakgrund av hur det EG-rättsliga samarbetet konstruerats. Principernas syfte är att säkerställa samarbetets effektivitet och en enhetlig rättstillämpning inom samarbetets geografiska gränser. Principen om direkt verkan tillförsäkrar att EG-rätten blir åberopbar för enskilda i sin rätta form och mening. Principen om EG-rättens företräde säkerställer att EG-rätten tillämpas i lika stor omfattning i hela EU och lojalitetsplikten säkrar samarbetets konkreta skyldigheter. Alla de ovanstående principerna förutsätter att det finns ett nationellt organ som kontrollerar att EG-rätten genomdrivs på rätt sätt av de nationella myndigheter, vilka dagligen tillämpar eller konkret genomdriver densamma. Detta organ är de nationella domstolarna. Systemets konstruktion vore därför omintetgjord om ärenden med EG-rättslig anknytning inte ens har tillträde till de nationella domstolssystemen. Rätten till domstolsprövning eller skyldigheten till domstolskontroll är därav en grundläggande förutsättning för det EG-rättsliga systemets funktion och genomslag.

3 Rätten till domstolsprövning i EG-rätten

3.1 Inledande kommentarer

Det finns ingen allmän EG-rättslig kodifiering av rätten till domstolsprövning av myndighetsbeslut. Regleringen av denna rätt återfinns i flera olika källor. Det är här viktigt att skilja på de rättsmedel EG-rätten ger enskilda genom EG-domstolen mot förvaltningsbeslut fattade av EG:s institutioner, och de som är av vikt här, rättsmedel givna av EG-rätten, att användas i de nationella domstolssystemen, av enskilda med anspråk som vilar på EG-rättslig grund, mot beslut fattade av nationella förvaltningsmyndigheter.

De rättsmedel som tillkommer enskilda mot beslut fattade av EG:s institutioner regleras direkt i EG-fördraget. Enskilda har exempelvis rätt att föra talan inför EG-domstolen mot beslut fattade av EG:s institutioner, riktade mot den enskilde, eller mot beslut riktat till annan men som direkt eller personligen berör den enskilda.³⁰ Det sistnämnda gäller även beslut vilka iklätts formen av en förordning, men som direkt eller personligen berör den enskilda. Rätten är alltså inte obegränsad utan ges under strikt begränsade förutsättningar, framförallt vad gäller kretsen av taleberättigade. I sin tolkning av begreppen i artikel 230 har EG-domstolen dessutom varit strikt, framförallt avseende beslut som inte är direkt riktade mot den enskilde och denne måste visa sig personligen berörd av det gällande beslutet. Anledningen till denna strikta hållning från EG-domstolens sida, och även från Förstainstansrättens sida som numera är första instans för ogiltighetstalan, är att man velat hindra en alltför stor ärendetillströmning på de redan hårt belastade gemenskapsdomstolarna.³¹

EG-rättsliga medel mot beslut fattade av nationella förvaltningsmyndigheter grundade på EG-rätt saknar som nämntes i inledningen någon liknande allmän reglering. Istället ges liknande rättsmedel, inom vissa sakområden, genom specialreglering i sekundärrätten. I de situationer sådan specialreglering inte är heltäckande eller helt saknas, vilket är vanligt, har EG-domstolen givit enskilda rättsmedel för att kunna göra gällande anspråk på rättigheter givna i EG-rätten, genom de allmänna rättsprinciper domstolen utvecklat i sin praxis, som medlemsstaterna är skyldiga att följa som en del av EG-rätten.

³⁰ Rättsmedlet ges i artikel 230 i EG-fördraget och leder till att beslutet ogiltigförklaras om den enskilda vinner sin talan. Rättsföljden har givit namn åt rättsmedlet, ogiltighetstalan.

³¹ Arnulf, Anthony: *Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu*, Common Market Law Review nr. 38 2001, p. 51.

3.2 EG:s allmänna rättsprinciper

3.2.1 Ursprung

Uttrycket *allmänna rättsprinciper* påträffas i EG-fördraget i artikel 288 2st som rör EG:s utomobligatoriska skadeståndsansvar, det vill säga skadestånd som utgår när EG:s institutioner eller tjänstemän handlat felaktigt. Enligt artikeln skall gemenskapen ersätta skada ”i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar”. Detta begrepp samt artiklarna 220 och 230 ger uttryck för att fördragets författare utgått från att andra rättsprinciper än bara de som fanns direkt uttryckta i fördraget skulle komma att bli väsentliga för gemenskapen. Artikel 220, som är en portalbestämmelse för EG-domstolens arbete, stadgar att Domstolen skall säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget. Artikel 230 ger EG-domstolen i uppgift att kontrollera lagenligheten av åtgärder vidtagna av EG:s institutioner. Det är dessa regler EG-domstolen använt för att kunna utveckla allmänna principer för att lösa situationer där EG-fördraget inte gav ledning.³² De redovisade regleringarna ger uttryck och stöd för en komparativ metod, EG-domstolens rätt att tolka fördraget och utföra normkontroll.

De allmänna rättsprinciperna har uppstått för att fylla luckor i fördraget, men de har även varit en metod för att kontrollera att de nationella myndigheterna tillämpar EG-rätten på ett ändamålsenligt sätt samt en metod för att tolka EG-rätten eller avgöra giltigheten av gemenskapens rättsakter.³³ De allmänna principerna har därtill använts för att skapa ett helt nytt EG-rättsligt rättsområde; grundläggande rättigheter.

Utvecklingen av liknande principer påbörjades tidigt i EG:s historia. Till en början var det olika generaladvokaters uttalanden som uppmärksammade behovet av utfyllnad av fördragsluckor. Ett exempel är A.G. Lagranges utlåtande i mål 8/55 *Fédération Charbonnière de Belgique mot Höga Myndigheten*. Generaladvokaten citerade artikel 4 i den franska civilkoden och kom med hjälp av fransk rätt fram till att domstolen inte kunde frigöra sig från att avge dom på grund av en lucka i gemenskapsrätten.³⁴ Generaladvokaten menade att detta var domstolens skyldighet. *Algera-målet*³⁵ var det första mål där EG-domstolen förklarade varför man utvecklat principer, samt hur man gick tillväga vid skapandet av sådana. Målets kändanden, Dineke Algera och hennes kollegor, arbetade för EU-parlamentets

³² Allgårdh, Olof och Norberg, Sven: *EU och EG-rätten - En handbok och lärobok om EU och EG-rätten*, Stockholm 1999, 3:e uppl, s. 113.

³³ Usher, John A: *General principles of EC law*, London 1998, s. 2.

³⁴ Översättningen är författarens egen, översatt från ett stycke i Usher, John A: *General principles of EC law*, s 3, lydelsen i källan är ”the Court could not be absolved from giving judgement because of a lacuna in Community law”.

³⁵ Förenade målen 7/56 och 3-7/57 *Algera och m.fl. mot Europeiska kol- och stålgemenskapens gemensamma församling* [1957 och 1958] ECR 39.

föregångare, Kol- och stålunionens gemensamma församling. Deras anställningsförhållanden reglerades genom ett beslut fattat av församlingens president. Efter en tid återkallades beslutet av församlingen och nya anställningsvillkor fastslogs. Käranden menade att dessa nya anställningsvillkor var mycket sämre än de som gällt tidigare. Församlingen hävdade att det ursprungliga beslutet om anställningsvillkor borde ha fattats i annan ordning och därmed hade man rätt att återkalla beslutet. Målet bestod alltså av problem av förvaltningsrättslig natur. Avgörande var om en återkallelse av nämnda slag var tillåtlig. Fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen innehöll ingen reglering som kunde lösa problemet. Däremot utgjorde frågan ett välkänt förvaltningsrättsligt problem för lagstiftning, praxis och doktrin i alla Gemenskapens länder. EG-domstolen menade att man skulle göra sig skyldig till *déni de justice* om man inte sökte lösa frågan. Lösningen utgjordes av en komparativ undersökning av samtliga sex medlemsstaters förvaltningsrättsliga reglering av liknande frågor. Av undersökningens resultat utvecklade EG-domstolen den allmänna rättsgrundsats som behövdes för att kunna avgöra målet.

Algera-metoden har sedan använts av EG-domstolen i flera avgöranden för att skapa nya eller vidareutveckla redan fastslagna allmänna rättsprinciper. Några exempel på sådana principer är proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen, motiveringsskyldighet av beslut, rätten till försvar samt principen om god förvaltningssed.³⁶

EG-domstolen har inte enbart hämtat inspiration från medlemsstaternas gemensamma rättstraditioner vid utvecklandet av rättsprinciperna. En annan källa är internationella konventioner medlemsstaterna är bundna av, framförallt Europakonventionen. Inspiration från Europakonventionen har hämtats i första hand vid utvecklandet av EG-rättsliga grundläggande rättigheter. En tredje inspirationskälla har varit fördraget självt med hjälp av extensiv tolkning av de egna bestämmelserna, där gemenskapens syften och målsättning har varit till stor hjälp som tolkningsdata.³⁷ Exempel på principer som inspirerats av medlemsstaternas författningar är principen om legitima förväntningar. Exempel på en princip härledd ur EG-fördraget är principen om likabehandling oavsett nationalitet som blivit generaliserad ur regleringarna om fri rörlighet för arbetstagare och fria etableringsrätt.³⁸ Ett problem med att de allmänna rättsprinciperna inspirerats av flera olika källor är att de kan vara kända under flera olika namn, i synnerhet de principer som inspirerats av medlemsstaterna gemensamma författningstraditioner. Flera principer är likaså direkt beroende av varandra och kan till viss del ingå i varandra, som vi kommer att se nedan vad gäller rätten till domstolsprövning i kapitel 3.3.

³⁶ Vogel, Hans-Heinrich: *Förvaltningslagen, EG:s förvaltningsrätt och EG:s" allmänna rättsprinciper"*, FT 1995 s. 253.

³⁷ Usher: *General principles of EC law*, s 5, 3, 7ff.

³⁸ Usher: *General principles of EC law*, s. 8; principerna lades fast i mål 152/73 *Sotgiu v Deutsche Bundespost* [1974] ECR 1153 och mål 2/74 *Reyners v Belgium* [1974] ECR 631.

Genom Maastrichtfördraget blev de i domstol skapade allmänna rättsprinciperna erkända i Unionsfördraget. Artikel 6.2 i EU-fördraget stadgar numera att Unionen skall som allmänna rättsprinciper respektera de grundläggande rättigheter Europakonventionen ger uttryck för och som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Erkännandet avser följaktligen inte bara de allmänna rättsprinciperna som redan skapats av domstolen, utan även att grundläggande rättigheter som de uttrycks i Europakonventionen är en viktig del av EU och skall respekteras i Unionens dagliga arbete. Utvecklingen av de allmänna principerna är därtill särskilt tydlig inom området för grundläggande rättigheter. Inspiration tas numera direkt ur Europakonventionen, vars innehåll haft betydelse också för EG:s princip om domstolsprövning. Mot denna bakgrund redogörs närmast för hur Europakonventionens innehåll kom att bli en del av EG-rätten samt vad detta inneburit för enskildas möjligheter att få sina anspråk grundade på EG-rätt prövade i nationella domstolar.

3.2.2 Europakonventionen som allmän rättsprincip

3.2.2.1 EG-domstolens utveckling av rättighetsskyddet

Gemenskapen visade till en början lite intresse för grundläggande mänskliga rättigheter. Samarbetet var renodlat ekonomiskt och ämnet låg därför utanför den gemenskapsrättsliga ramen. Utöver avsaknad av skriven rätt på området, klargjorde även EG-domstolen i sin praxis att deras uppgift var att tillämpa gemenskapsrätt oavsett om grundläggande rättigheter i nationell rätt kränktes.³⁹ Domstolen meddelade också att EG-rätten, inklusive dess allmänna rättsprinciper, inte innehöll liknande rättigheter.⁴⁰ Genom EG-domstolens praxis har sedermera en oskriven rättighetskatalog i form av allmänna rättsprinciper utvecklats. De politiska institutionerna har efteråt givit sitt stöd till utvecklingen, bland annat genom erkännandet av de allmänna rättsprinciperna och de grundläggande rättigheterna som en del av EG-rätten genom den nämnda artikel 6.2 EG-fördraget. Det var först när konflikt uppkom i vissa nationella rättssystem, huruvida EG-rätten kunde åsidosättas av grundläggande rättigheter fastslagna i medlemsstaternas konstitutioner, som EG-domstolen började visa större intresse för grundläggande rättigheter. Det var framförallt den tyska författningsdomstolens uttalanden som fick EG-domstolen att agera.

Utvecklingen av EG-rättsliga rättighetsskyddet tog sin början i fallet *Stauder*⁴¹. Här slog EG-domstolen fast att de grundläggande mänskliga rättigheterna var en del av EG:s allmänna rättsprinciper som domstolen värnade om. Domstolen tillade dock att dessa rättigheter inte berördes i detta fall. Nästa steg togs i fallet *Internationale Handelsgesellschaft*⁴², ett

³⁹ Se mål 1/58, *Stork mot Höga myndigheten* [1959] ECR 17.

⁴⁰ Se mål 36-38 och 40/59, *Geitling mot Höga myndigheten* [1960] ECR 423.

⁴¹ Mål 29/69, *Stauder mot Ulm* (REG 1969; svensk specialutgåva, volym 1, s. 419).

⁴² Mål 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr und Vorratsstelle Getreide* (REG 1970; svensk specialutgåva, volym 1, s 1125).

från tysk domstol hänskjutet förhandsavgörande. Här förelåg en direkt konflikt mellan en gemenskapsåtgärd och en av tyska grundlagen skyddad grundläggande rättighet. Domstolen upprepade en princip den skapat redan sex år tidigare i fallet *COSTA ./. ENEL*⁴³; rätt som härrör från fördraget, en oberoende rättskälla, kan på grund av sin natur (i form av en egen rättsordning) inte åsidosättas av regler i nationell rätt oavsett dignitet. Domstolen förklarade att det skulle skada gemenskapsrättens enhetlighet och effektivitet om man utnyttjade nationella rättsregler vid bedömningen av giltigheten av rättsakter som utfärdats av EG:s institutioner. Utöver vad som tidigare slagits fast i *Stauder* om rättigheternas innefattande i de allmänna rättsprinciperna, tillades att EG-domstolen vid skapande av de grundläggande rättigheter som gemenskapen skyddar hämtat inspiration från medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner, men att de oskrivna rättigheterna måste tryggas inom ramen för gemenskapsrättens struktur och målsättning. EG-domstolen ville genom avgörandet betona EG-rättens, inbegripet rättsprinciperna, suveränitet i förhållande till nationell rätt samt förklara att grundläggande rättigheter säkerställs men inom EG-rättsliga ramar.

Den tyska domstolen var inte nöjd med EG-domstolens besked utan hänvisade istället frågan till den tyska författningsdomstolen. Författningsdomstolens uttalande i frågan gav upphov till den så kallade, *so lange-doktrinen*, författningsdomstolen menade att det var en stor brist att gemenskapen saknade ett kodifierat rättighetsskydd framförallt mot bakgrund av frånvaron av ett direktvalt parlament inför vilket gemenskapens normgivande institutioner kunde svara. Författningsdomstolen slutsats blev därav att så länge som gemenskapen saknade ett rättighetsskydd jämförbart med det i tyska konstitutionen så kunde domstolen bedöma EG-rättsliga reglers giltighet i Tyskland utifrån det tyska grundlagsstadgade rättighetsskyddet.⁴⁴

Ett tredje steg i EG-domstolens utveckling av grundläggande rättigheter togs i fallet *Nold*⁴⁵ genom vilket EG-domstolen utökade de inspirationskällor domstolen använde vid bildandet av grundläggande rättigheter till att även omfatta internationella konventioner om skydd för de mänskliga rättigheterna medlemsstaterna medverkat eller anslutit sig till. Domstolen preciserade även sitt resonemang angående de gemensamma rättstraditionerna genom att säga att domstolen inte kunde upprätthålla åtgärder som är oförenliga med de grundläggande rättigheter som stadgas och garanteras i medlemsstaternas konstitutioner. Riktlinjerna var avsedda att sätta en hög nivå på rättighetsskyddet i gemenskapen, men rättigheterna skulle trots allt kunna begränsas med hänsyn till gemenskapens allmänna målsättningar.

⁴³ Mål 6/64 *Costa mot ENEL* (REG 1964; svensk specialutgåva, volym 1, s. 585).

⁴⁴ Melin, Mats och Schäder, Göran; *EU:s konstitution- maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, 4 uppl., Stockholm 1999, s. 114.

⁴⁵ Mål 4/73 *Nold mot kommissionen*, (REG 1974, svensk specialutgåva II, volym 2, s. 491).

Två år senare hänvisade EG-domstolen i fallet *Rutili*⁴⁶ direkt till Europakonventionen och kan därför kallas den fjärde fasen i EG-domstolens utveckling av grundläggande rättigheter. Domstolen hänvisade till principerna bakom artikel 8-11 i konventionen vilka bland annat behandlar tillåtna begränsningar av rättigheter; det aktuella målet gällde begränsningar i rörligheten på grund av en enskilds fackliga aktiviteter. Domstolen fann att begränsningar i individers rörlighet på grund av dessas fackliga verksamhet inte utgör, enligt kravet i Europakonventionen, en begränsning som är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Sedan *Rutilifallet* har Europakonventionen använts som direkt inspirationskälla i flera av EG-domstolens avgöranden och vikt har lagts även vid Europadomstolens tolkning av principerna i konventionen. Europakonventionen fick från och med då en särskild betydelse bland de internationella instrumenten.⁴⁷

Efter de fyra beskrivna målen hade EG-domstolen lagt grunden till ett skydd för grundläggande rättigheter i EU. Rättsläget kan sammanfattas i följande fyra punkter:

1. Grundläggande rättigheter skyddas av gemenskapen genom att de är en del av de allmänna rättsprinciperna.
2. Giltigheten av EG-rätt kan endast granskas i ljuset av EG-rätt.
3. Medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och Europakonventionen kan i form av inspiration och riktlinjer tillhandahålla information om grundläggande rättigheter som skyddas i gemenskapsrätten.
4. Skyddet av grundläggande rättigheter måste säkerställas inom ramarna för gemenskapens struktur och målsättning.

Slutsatsen väcker frågor om Europakonventionens faktiska ställning i EU och EG-rätten.

3.2.2.2 Europakonventionens ställning i EG-rätten

Även om gemenskapens rättighetsskydd bygger på det rättssystem som utvecklats av Europarådet genom Europakonventionen, är EU:s institutioner inte direkt bundna av Europakonventionen, som bara är öppen för stater att tillträda. Detta innebär helt praktiskt att domar och beslut av EU:s institutioner inte kan överprövas av Europadomstolen i Strasbourg. EG-domstolen är inte heller bunden av Europadomstolens praxis angående tolkningen av Europakonventionen.⁴⁸ Farhågor har uttryckts att detta kan leda till att rättigheterna tolkas olika i de båda domstolssystemen, vilket skulle medföra konstigheter i medlemsstaternas rättssystem, som i form av enskilda stater är bundna av Europakonventionen och Europadomstolens tolkning av konventionen. Samma rättighet skulle kunna få olika innehåll i medlemsstaternas rättsordningar beroende av huruvida EG-rätt är tillämplig

⁴⁶ Mål 36/75 *Rutili mot inrikesministern* (REG 1975, svensk specialutgåva, volym 2, s 485).

⁴⁷ Se bl.a. förenade målen 46/87 och 227/88 *Hoechst mot Kommissionen* (REG 1989, svensk specialutgåva, volym 10, s 2859).

⁴⁸ Bernitz/Kjellgren: *Europarättens grunder*, s 117.

eller ej. Enligt Leif Sevón, domare i EG-domstolen, kan man emellertid ur EG-domstolens praxis sluta sig till en strävan att undvika konflikter mellan gemenskapsrätten och konventionen, som denna tillämpats av Europadomstolen och vid tolkning av EG:s rättsskydd välja en konventionsvänlig tolkning.⁴⁹ Detta innebär ofta en tolkning Europadomstolen använt sig av i sin praxis.

Det är främst i de fall praxis från Europadomstolen saknas, risk föreligger för konflikter mellan de båda systemen. Finns ingen mall att hämta inspiration från, ligger det nära till hands att anta att EG-domstolen tolkar bestämmelsen enligt gemenskapens syften och mål, som får sägas vara den gängse tolkningsmetoden i EG-domstolen.⁵⁰ En sådan situation uppstod i fallet *Hoechst*⁵¹ som gällde kommissionens rätt att göra en husrannsakan i Hoechsts affärslokaler. EG-domstolen menade att affärslokaler inte ägde skydd mot en sådan undersökning och att ett sådant skydd inte kunde härledas ur artikel 8 i Europakonventionen. Artikel 8 i Europakonventionen garanterar individen respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Artikelns tillämplighet på affärslokaler hade inte prövats i Europadomstolen. EG-domstolen menade att så inte var fallet. Det förtjänar att påpekas att om EG-domstolen innefattat affärslokaler i artikelns tillämpningsområde hade kommissionens arbete med att säkra bevis för bland annat misstänkta konkurrensbrott hindrats i väsentlig omfattning.

Ett par år senare uppkom en liknade fråga i Europadomstolen i fallet *Niemietz*⁵², som gällde genomsökning av ett advokatkontor. Europadomstolen menade att artikel 8 inte kunde anses otillämplig endast på grund av att saken gällde en affärslokal. Begreppen privatliv och hem innefattade enligt Europadomstolen även företagslokaler för vissa yrkes- och företagsaktiviteter. Motiveringen var att annars skulle inte skydd, enligt artikel 8 tillkomma personer vars arbetssysslor och fritidssysslor var så sammansvetsade att det skulle vara omöjligt att särskilja dem, och syftet med bestämmelsen är att skydda individen mot godtyckligt intrång av offentliga myndigheter.

Detta behöver visserligen inte betyda att EG-domstolen saknade vilja att undvika konflikter med Europadomstolens praxis, men är trots allt ett tecken på hur olika de båda domstolarna tolkar Europakonventionen. Europadomstolen tolkar konventionen utifrån dess syften och mål, det vill säga att skydda individer mot rättighetsinkräktande åtgärder från offentliga organ, medan EG-domstolen även tolkar texten utifrån gemenskapens syften och mål, det vill säga att gynna den ekonomiska och sociala integrationen. Det kan finnas en motsättning i att både beakta individen och att värna om europeisk integration. Frågan är vilket värde som i den konkreta situationen

⁴⁹ Sevón, Leif: *De mänskliga rättigheterna i EU*, ERT 2000, s 397.

⁵⁰ Se bl.a. Wiklund: *EG-domstolens tolkningsutrymme*, s 90, 105.

⁵¹ Förenade målen 46/87 och 227/88 *Hoechst mot Kommissionen* (REG 1989, svensk specialutgåva, volym 10, s 2859).

⁵² *Niemietz v Germany* (1992) Series A, no. 251.

väger tyngst och det kan tänkas att individens rättigheter i en sådan situation inte anses ge tillräckligt mycket för att motsvara den integrationsvinst som en integrationsvänlig tolkning kan leda till.

Gemenskapens skydd för grundläggande rättigheter är därtill mer begränsat än skyddet enligt konventionen, såtillvida att skydd enligt gemenskapsrätten förutsätter att de nationella bestämmelserna ifråga faller inom gemenskapsrättens tillämpningsområde.⁵³ Gemenskapskyddet kan också vara mer omfattande än konventionens eftersom konventionen endast uppställer en miniminivå för skyddet.⁵⁴ För att undvika liknande diskrepanser i tolkningen av konventionen samt för att ge rättigheter mer tyngd i gemenskapsrätten har förslag lags fram att EU skall tillträda Europakonventionen. I ett av rådet begärt yttrande⁵⁵ har dock EG-domstolen ansett att fördragsbestämmelserna omöjliggjorde ett sådant tillträde även om Europarådet skulle tillåta Unionen tillträde. Tillträde skulle alltså kräva en fördragsändring. Vid regeringskonferensen i Amsterdam lade Europaparlamentet istället fram ett förslag att ta in en särskild fri- och rättighetskatalog i EG-fördraget. Förslaget ledde fram till en stadga om de grundläggande rättigheterna. Den utarbetade texten antogs vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000, återstår gör övervägande huruvida stadgan i framtiden ska vara rättsligt bindande.⁵⁶ Problemet med att infoga en liknande rättighetsstadga i EG-fördraget är att det inte löser den ovan nämnda risken för tolkningsdiskrepanser. Stadgan har uttryckligen knutits till Europakonventionen, vilket innebär att det parallella domstolssystemet kvarstår.

3.2.2.3 Vilka rättigheter skyddas?

Eftersom rättighetsskyddet utvecklats i praxis har specifika rättigheter skapats inom ramen för frågor som domstolen ställts inför. Det finns följaktligen ingen komplett lista av rättigheter likt Europakonventionens uppställning av rättigheter. Avsaknad av praxis behöver dock inte innebära att en specifik rättighet inte skyddas. Helt säker kan man dock inte vara förrän densamma kommer upp till behandling i EG-domstolen.

Enligt Leif Sevón kan man utgå från att en rätt som skyddas enligt Europakonventionen och som faller inom gemenskapsrättens ram också skyddas av gemenskapsrätten. Skyddet kan i samma anda sägas ligga på åtminstone samma nivå som enligt konventionen.⁵⁷ Däremot är skyddet inte absolut utan kan begränsas i olika omfattning. Fallet *Hauer*⁵⁸ är ett bra

⁵³ Se förenade målen 60/84 och 61/84 *Cinétheque nationale des cinémas français* (REG 1985, svensk specialutgåva, volym 8, s. 2605).

⁵⁴ Sevón, Leif, ERT 2000, s. 398.

⁵⁵ Yttrande 2/94 (REG 1996 s. 1759).

⁵⁶ Gunvén, Louise: *EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna- arbetet med att ge EU en själ*, ERT 2001, s. 13.

⁵⁷ Sevón, Leif, ERT nr 3 2000, s. 399.

⁵⁸ Mål 44/79 *Hauer mot Land Rheinland-Pfalz* (REG 1979, svensk specialutgåva, volym 4, s. 3727).

exempel på hur skyddet för grundläggande rättigheter kan begränsas. Av domen framgår att äganderätten skyddas i gemenskapsrätten, men att rätten till egendom kan begränsas i det allmännas intresse. EG-domstolen motiverade en sådan begränsning med att detsamma godtogs i medlemsstaternas författningar samt i Europakonventionen. Begränsningen måste emellertid, tillade domstolen, föregås av en proportionalitetsbedömning för att hindra att begränsningen kränker själva äganderättens väsen. Begränsningen får dessutom inte leda till att den europeiska integrationen motverkas. Proportionalitet, respekt för rättighetens kärna och gemenskapens syften utgör således en ram för tillåtna rättighetsbegränsningar. En av de grundläggande processuella rättigheter som EG-domstolen skyddar, bland annat med hjälp av principerna i Europakonventionen är rätten till domstolsprövning varom nästa avsnitt handlar.

3.3 Principen om domstolsprövning

3.3.1 Inledning

Rätten att få beslut fattade av nationella myndigheter prövade i domstol ingår i EG:s system av normkontroll. Denna kontroll kan ske på många olika sätt beroende på vad som skall uppnås med kontrollen. Ett exempel är Kommissionens eller annan stats möjlighet att initiera processer mot medlemsstat vid EG-domstolen för brott mot EG-rätten.⁵⁹ För enskilda individer är liknande möjligheter starkt begränsade. Det intressanta här är den normkontroll som sker i de nationella domstolarna, d.v.s. rättslig kontroll av att det nationella rättssystemet överensstämmer med det EG-rättsliga. Den rättsliga kontroll som skall ske vid de nationella domstolarna bygger på det speciella förhållandet mellan EG-rätten och den nationella rätten; normhierarkin, med EG-rätten överst naturligtvis, inom de områden gemenskapen har kompetens att agera. Råder osäkerhet vid normkontrollen skall den nationella domstolen hänvisa ärendet till EG-domstolen för ett förhandsavgörande enligt artikel 234. Artikeln stadgar EG-domstolen exklusiva kompetens att tolka EG-rätten, samtidigt föreskriver artikeln att normkontrollen är en skyldighet som tillkommer de nationella domstolarna.

Det finns två olika typer av normkontroll: den *allmänna*, som alltid ska ske i redan anhängiggjorda mål som på något sätt kommer i beröring med EG-rätten, och den som uppsatsen avser, en *särskild* rätt till rättslig kontroll som kan ske genom att enskild har ett anspråk som uppstått på grund av EG-rätten, som denne önskar göra gällande inför nationell domstol.

Själva principen om domstolsprövning ingår i en grupp praxisutvecklade rättsmedel EG ger enskilda för att de effektivt ska kunna genomdriva

⁵⁹ Se art.226 och art. 227 om process mot medlemsstat samt art.230 och art.235/288 om process mot EG:s institutioner.

rättigheter gemenskapen ger dem i de nationella rättsordningarna. Tillgång till prövning i domstol utgör själva grunden till dessa rättsmedel, som exempelvis rätten till skadestånd vid stats underlåtelse att implementera direktiv⁶⁰ eller återbetalning av EG-rättsstridigt uppburna avgifter⁶¹ samt rätt till interimistiskt beslut⁶² för att kunna skydda rättigheter tillförsäkrade i EG-rätten. Dessa rättsmedel kan givetvis endast användas inom ramen för en nationell domstolsprocess.

3.3.2 Rättslig kontroll av myndighetsbeslut

Rättslig kontroll av myndighetsbeslut grundade på EG-rätt är ett konkret exempel på de allmänna rättsprinciper EG-domstolen utvecklat i sin praxis. För den enskilde innebär principen en *rätt* att göra gällande sina rättigheter enligt gemenskapsrätten i domstol, för de nationella domstolarna innebär principen en *skyldighet* att tillse att myndighetsbeslutet varpå anspråket vilar ställs under rättslig kontroll. Rättslig kontroll innebär som nämndes ovan att nationella domstolar skall pröva huruvida nationell rätt i det specifika fallet överensstämmer med EG-rätten. Det mest grundläggande i en sådan skyldighet är ju att en enskild ges möjlighet att få tillgång till domstolen som en instans.

EG-domstolen har i tre fall funnit att enskilda som påstår sig ha anspråk grundade på EG-rättsliga bestämmelser skall få anspråken prövade vid nationell domstol. De tre fallen rör beslut av allmänna organ i medlemsstater som inte kan prövas av nationell domstol på grund av nationella instansregler.

Det första fallet, *Johnston*⁶³, tar sin början då Johnston vägras återanställning som polis i Nordirland av den irländska polismyndigheten, under återopande att tjänstgöringen förutsatte vapenutbildning. Enligt ett tidigare beslut av samma myndighet tilläts inte kvinnliga poliser genomgå sådan utbildning. Johnston väckte talan mot detta beslut vid *the Industrial Tribunal*, hon menade att beslutet var ett brott mot EG:s könsdiskrimineringsdirektiv samt den brittiska implementeringslagstiftningen. Polismyndigheten å sin sida visade upp ett intyg⁶⁴ från ansvarig minister, som i egenskap av myndighetsperson, meddelade att beslutet att inte anställa Johnston var motiverat med hänsyn till allmän säkerhet och allmän ordning. Beslutet i fråga kunde inte överklagas på grund av detta bevis som innebar rätt till undantag från direktivet på grund

⁶⁰ Detta rättsmedel fastställdes i mål C-6/90 *Francovich* (REG 1991, svensk specialutgåva, volym 11, s 435).

⁶¹ Rätten till restitution slogs fast i målet *Rewe* (se not 28).

⁶² Möjligheten till interimistiskt beslut föreskrevs i mål C-213/89 *R mot Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Limited* (II) (REG 1990, s 2433, svensk specialutgåva, volym 10).

⁶³ Mål 222/84, *Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (REG 1986, s 1651; svensk specialutgåva, volym 8).

⁶⁴ *Certificate* i den engelska versionen av fallet.

av allmän säkerhet och ordning. Målet hänvisades till EG-domstolen för ett förhandsavgörande. EG-domstolen hänvisade inledningsvis till artikel 6 i det gällande direktivet, som förpliktigar medlemsstaterna att i sina rättsordningar införa de bestämmelser som krävs för att göra det möjligt för alla som hävdar att deras rättigheter enligt direktivet kränkts, att få till stånd prövning av anspråken i domstol.⁶⁵ Domstolen förklarade därefter att den princip, om krav på domstolskontroll, som könsdiskrimineringsdirektivets artikel 6 föreskriver också är uttryck för en allmän rättsprincip i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner. Principen kommer också, fortsatte domstolen, till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Oavsett om det finns ett direktiv eller inte som reglerar domstolsprövning har således den enskilde rätt till sådan överprövning vid återopande av EG-rättsliga rättigheter och skyldigheter. Domstolen hänvisade till sin tidigare praxis varigenom fastslagits att principerna som ligger till grund för Europakonventionen skall beaktas inom ramen för gemenskapsrätten.⁶⁶

Det EG-domstolen gjorde var att bestämma direktivets innehåll i ljuset av den allmänna rättsprincipen om rättslig kontroll. Domstolen menade att alla medborgare som anser sin rätt, enligt direktivet, kränkt har rätt att utverka effektiv sanktion i behörig domstol. Följaktligen underkände domstolen de inhemska regler som föreskrev att nationella intyg skall anses som slutgiltiga bevis för att avvikelser från könsjämlighet i arbetslivet är tillåtna. Sådana bestämmelser berövar den enskilde möjligheter att få sina rättigheter enligt direktivet bestämda och strider mot kravet på effektiv rättslig kontroll.⁶⁷ Domstolen erinrade om lojalitetsplikten i artikel 5 i EG-fördraget, som gäller alla myndigheter i medlemsstaterna, även domstolarna. De nationella domstolarna är skyldiga att tolka nationell rätt i ljuset av EG-rätt inom områden som faller under EG:s kompetens, för att EG-rätten ska kunna få full verkan.⁶⁸ Avgörandet innebär att liknande hinder i övriga medlemsstater strider mot EG-rätten oavsett om det finns regleringar i direktiv för just det aktuella området eller inte.

De två andra fallen *Heylens* och *Borelli* är mer renodlade än Johnston i det att de nationella rättsordningarna helt saknade mekanismer för rättslig prövning av beslut fattade av myndigheter som påstods kränka rättigheter EG-rätten ger enskilda. I *Heylens*⁶⁹ hade en belgisk fotbollstränare ansökt om franskt godkännande av hans belgiska diplom som fotbollstränare för att kunna fortsätta sitt jobb som tränare åt det franska fotbollslaget Lille. Fransk lagstiftning krävde nämligen att professionella fotbollstränare i Frankrike hade fransk tränarexamen eller att de hade utländsk tränarexamen som godkänts av regeringen. Heylens belgiska diplom godkändes inte av

⁶⁵ Johnston, p. 17.

⁶⁶ Johnston, p. 18.

⁶⁷ Johnston, p. 19.

⁶⁸ Johnston, p. 53.

⁶⁹ Mål 222/86 *UNECTEF mot Heylens* (REG 1987, s 4097; svensk specialutgåva, volym 9).

ansvarig minister. Beslutet grundades på ett yttrande utan motivering av en särskild kommitté som gav utlåtanden i liknande sådana frågor. Beslutet, som innebar att Heylens inte kunde arbeta i Frankrike kunde inte överklagas. Trots beslutet fortsatte Heylens arbeta vilket ledde till att han stämades inför fransk brottmålsrättsinstans. Här uppkom frågan om lagligheten i beslutet att inte erkänna hans belgiska tränarexamen. Domstolen hänförelse målet till EG-domstolen för ett förhandsavgörande. EG-domstolen meddelade att fritt tillträde till anställning inom gemenskapen är en grundläggande rättighet som enligt fördraget tillkommer varje enskild arbetstagare inom gemenskapen. Enskilda vars sådana rättigheter blivit hindrade av beslut fattade av nationella myndigheter skall ges rättsmedel mot desamma så att rättigheterna kan ges effektivt skydd. Domstolen hänvisade till sitt tidigare avgörande i *Johnston*, och den fastställda allmänna rättsprincipen om domstolskontroll och meddelade att denna var tillämplig även i detta fall.⁷⁰

EG-domstolen klargjorde även närmare vad som avsågs med effektiv domstolskontroll. Vid effektiv rättslig prövning krävs att ifrågasatta beslut är motiverade så att den drabbade kan försvara sin rättighet, det ifrågavarande beslutet hade ju fattats mot bakgrund av ett omotiverat yttrande.

Målet *Borelli*⁷¹ rörde ett italienskt företag som sökte bidrag från EG:s jordbruksfond för att bygga en olivoljekvarn. EG-kommissionen avlog ansökan eftersom regionstyrelsen i Ligurien, där oljekvarnen skulle anläggas, avstyrkt ansökan. Godkännande av medlemsstaten var nämligen en förutsättning för att Kommissionen skulle kunna fatta slutgiltigt beslut i frågan. *Borelli* förde en ogiltighetstalan enligt artikel 230 (då artikel 173) mot beslutet då företaget menade att beslutet kommissionen fattat var grundad på ett nationellt beslut som stred mot EG:s sekundärrätt. EG-domstolen anförde att man saknade behörighet att avgöra om en nationell åtgärd är lagenlig även om åtgärden utgör en del i gemenskapens beslutsprocess och avgörande för det beslut gemenskapens institutioner fattar. Däremot var det upp till de nationella domstolarna att avgöra om det nationella beslutet var lagenligt genom domstolarnas skyldighet att rättsligt kontrollera beslut som aktualiserade EG-rättsliga skyldigheter eller rättigheter även om nationella processuella reglerna inte föreskrivet detta.⁷²

De tre ovanstående rättsfallen slår fast en allmän rättsprincip om rätt till domstolsprövning av beslut fattade av nationella myndigheter som innebär att en EG-rättslig rättighet med direkt verkan *inte* beviljas. Principen härrör från medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner. Principen kommer också till uttryck i artikel 6 i Europakonventionen och enligt EG-domstolens tidigare praxis skall de principer som ligger till grund för Europakonventionen beaktas inom ramen för gemenskapsrätten.

⁷⁰ *Heylens*, p. 14.

⁷¹ Mål C-97/91 *Oleificio Borelli SpA mot Kommissionen* (REG 1992, svensk specialutgåva, volym 13 II s 6313).

⁷² *Borelli* p. 13,14 och 15.

Prövningen skall omfatta lagenligheten av det fattade beslutet samt skälen till beslutet. Prövningen innebär en sakprövning, utformad likt den som myndigheten företagit.⁷³ Slutligen är den rättsliga kontrollen av myndighetsbeslut en skyldighet som tillkommer de nationella domstolarna, enligt lojalitetsplikten och systemet för normkontroll, även om det innebär åsidosättande av nationella processuella regler som hindrar domstolsprövning av liknande beslut.

Rätten till domstolsprövning är emellertid problematisk eftersom EG-domstolen fortfarande upprepar principen om medlemsstaternas *processuella autonomi* och att EG-rätten inte är avsedd att skapa några nya rättsmedel eller nya grunder för jurisdiktion.⁷⁴ Självbestämmanderätten är inte absolut, nationella processregler får t.ex. inte hindra EG-rättens genomdrivbarhet. Principerna om EG-rättens direkta verkan och företräde medför på detta område att i den mån en nationell processregel inte uppfyller genomdrivbarhetsvillkoret måste modifieras inom ramen för den aktuella processen. Det kan innebära att regeln helt måste åsidosättas eller tillämpas på ett sätt som avviker från det sedvanliga.⁷⁵ I fallen Johnston, Heylens och Borelli har EG-domstolen gjort ett speciellt undantag från principen om autonomi genom att fastslå en absolut rätt till domstolsprövning av rättigheter grundade på EG-rätten.

3.4 Sammanfattning och diskussion

EG-rätten är ett eget rättssystem med egna, såväl materiella som formella, regler. På de områden rättsordningen givits kompetens är EG-rätten överordnad den nationella rätten. På grund av rättsordningens status, som ett mellanting mellan ett folkrättsligt avtal och en federal union (med tonvikt på de federala dragen), saknar gemenskapen exekutiva organ som kan se till att de materiella reglerna tillämpas och efterlevs. Istället är gemenskapen för detta beroende av medlemsstaternas egna organ, myndigheter som varje dag tillämpar eller genomför EG-rätten samt domstolarna. Dessa organ har olika utformning i medlemsstaterna. EG-domstolen har därför ansträngt sig speciellt för att göra EG-rättens genomslag i medlemsstaterna effektiv och enhetlig. Dessa mål, om effektivitet och enhetlighet, fick under en tid överordnad prioritet på bekostnad av hänsyn till hur den materiella och formella rätten kunde påverka den enskilde, EU medborgaren. Gemenskapens, och framförallt EG-domstolens, entusiasm över att effektivt genomdriva EG-rätten ledde till protester i vissa medlemsstaters rättsordningar som vägrade acceptera EG-rättens överhöghet/företräde när detta ledde till kränkande av grundläggande rättigheter fastslagna i medlemsstaternas konstitutioner.

⁷³ Borelli p. 13.

⁷⁴ Principen uttrycks b.l.a. i mål 33/76 *Rewe-Zentralfinanz mot Landwirtschaftskammer Saarland* [1976] ECR 1989.

⁷⁵ Andersson, Torbjörn: *EG-rätten och den svenska processrätten*, JT 1998/99 s. 811.

EG-rättens genomdrivbarhet vilar i allra högsta grad på att EG-rätten accepteras i medlemsstaternas rättsordningar. EG:s rättsordning stod inför ett allvarligt legitimitetsproblem. Kritiker menar att detta är enda anledningen till att EG-domstolen skapat grundläggande rättigheter, som ett sätt att skapa legitimitet åt EG-rätten och därmed ett led i strävandet att uppnå den ekonomiska integrationen. Stark kritik av denna natur har framförts av författarna Coppel och O'Neill som ifrågasatt uppriktigheten och djupet i EG-domstolens utvecklande av grundläggande rättigheter.⁷⁶ Författarparet anser att EG-domstolen prioriterat gemenskapens mål framför beivrande av kränkningar av mänskliga rättigheter. De grundläggande rättigheterna har i EG-domstolens praxis underordnats den ekonomiska integrationen, som är gemenskapens huvudsakliga syfte.

EG-domstolen antydde dock just detta redan i *Internationale Handelsgesellschaft*, d.v.s. att de grundläggande rättigheterna skulle tryggas inom ramen för gemenskapsrättens struktur och målsättning.⁷⁷ EG:s högsta mål är en integrerad ekonomisk marknad. Att utveckla och trygga ett intresse som inte är fastslaget i EG-fördraget, inom ramen för åstadkommandet av en integrerad ekonomisk marknad måste tyda på att det förstnämnda intresset kommer att få ge vika för det högsta, fastslagna intresset i olika situationer. Det är svårt att hävda att EG-domstolen skulle ha utnyttjat rättighetspråket enbart för att nå ekonomiska mål, däremot gör EG-domstolens praxis klart att skyddet för grundläggande rättigheter inte är gemenskapens högsta prioritering. Det behöver inte innebära att gemenskapen saknar intresse för grundläggande rättigheter. Utvecklingen av grundläggande rättigheter i EG-domstolen har följts av politiska resolutioner om respekt för mänskliga rättigheter, utvecklingen kan därför ses som en naturlig del i EG:s dynamiska utveckling i övrigt. Man skulle kunna se de allmänna rättsprinciperna och EG-fördraget som ansatser till en konstitution, en domstolsutvecklad sådan. I enlighet med medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner innebär varje konstitution en begränsning av statsmaktens – här unionsmaktens – handlingsfrihet genom grundläggande rättigheter.

Det är emellertid viktigt att skilja på grundläggande mänskliga rättigheter, som de uttrycks i t.ex. Europakonventionen och grundläggande rättigheter, som uttrycks i EG:s allmänna rättsprinciper. De senare må bygga på rättighetskataloger som Europakonventionen, men EG:s grundläggande rättigheter brister i universalitet, en grundläggande förutsättning för mänskliga rättigheter. Att mänskliga rättigheter är universella innebär att de är tillämpbara på och åberopbara av alla människor. Gemenskapens grundläggande rättigheter är, för det första begränsade till EU-medborgare och för det andra till områden som faller inom gemenskapens kompetens.

⁷⁶ Coppel och O'Neill: *The European Court of Justice: Taking rights seriously?* 29 *Common Market Law Review* 1992, s. 682ff.

⁷⁷ Jfr. kap. 3.2.2.1.

Frågan är hur mycket principen om domstolsprövning är ett uttryck för grundläggande rättigheter i EG:s mening, d.v.s. om gemenskapen velat ge enskilda individer skydd genom domstolarna eller om det helt enkelt är det idag enda sättet att effektivt genomdriva EG-rätt, mot bakgrund av avsaknaden av egna verkställighetsmedel. EG-rättens företrädare, EG-rättens direkta verkan och rätten till effektivt individuellt skydd, vari domstolsprövning är grunden, kan ses som en odelbar enighet. Principerna bildar grunden i ett system, i vilket lagar skapas av en lagstiftare, åberopas av enskilda och tillämpas av domstolarna (EG-domstol och nationell domstol), vilka också kontrollerar lagarna. Är inte rätten till domstolsprövning och rättslig kontroll bara en del i detta EG-rättsliga system? Eller till och med en naturlig del om man beaktar lojalitetsprincipen? Det handlar ju om att försvara de rättigheter individer kan härleda från EG-rätten, i och för sig genom att ge individer *rätt* att få sina anspråk prövade i domstol. Individens processuella rättighet leder utan tvekan i varje fall till att EG-rätten genomdrivs helt konkret i medlemsstaterna.

Att EG-domstolen hänvisade till artikel 6 i Europakonventionen, i fallen *Johnston*, *Heylens* och *Borelli*, kan inte bero på att det är artikeln i sig som domstolen hänvisade till, utan snarare den princip som konventionen ger uttryck för, d.v.s. att beslut som berör enskilda ska kunna omprövas i domstol som ett uttryck för rättsäkerhet. Att hänvisa till konventionen visar att det redan finns en liknande princip i den internationella rätten, som inspirerat till den EG-rättsliga bestämmelsen och att det rör sig om en befintlig, legitim rättsprincip. Ett tecken på att det inte är bestämmelsen i sig utan snarare idén bakom densamma är att avgränsningen inte är den samma. Den EG-rättsliga principen om domstolsprövning omfattar alla direkt verkande rättigheter och skyldigheter som ges i EG-rätten, inte bara civila rättigheter och skyldigheter. Därtill är tillämpningsområdet olika, som nämndes tidigare. Vidare hänvisar Domstolen uttryckligen till principerna *bakom* Europakonventionen i *Johnston*.⁷⁸

Rätten till domstolsprövning utgör även en förutsättning för att artiklarna 230 och 234, om EG-domstolens exklusiva kompetens att avgöra gemenskapsrättsaktens giltighet⁷⁹, ska kunna realiserars. Tillämpligheten av artikel 234 om förhandsavgörande förutsätter de nationella domstolarnas deltagande eftersom den är baserad på en funktionsuppdelning mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna i normprövningen. Kan ärenden med EG-rättslig anknytning inte tas upp i de nationella domstolarna på grund av nationella fullföljdsförbud kan inte heller EG-domstolen utnyttja sitt tolkningsföreträde som är en förutsättning för enhetligheten i det EG-rättsliga systemet.

⁷⁸ *Johnston*, p. 1 s. 598.

⁷⁹ EG-domstolens exklusiva kompetens att avgöra gemenskapsrättsaktens giltighet slog domstolen fast i mål 314/85 *Foto-Frost* (REG 1987, svensk specialutgåva, volym 9, s 4199).

Normprövningen i EG har följaktligen två sidor; dels ska nationell lagstiftning kontrolleras gentemot EG-rätten, dels ska EG-rätten stå i överensstämmelse med de grundläggande rättsprinciperna. Det faktum att skyldigheten att utöva rättslig kontroll också innebär en grundläggande rättighet gör att normkontrollen blir mer effektiv med hjälp av Unionens medborgare. Problemet med det praxisbestämda rättighetsskyddet ligger inte i dess förhållande till medlemsstaterna utan i dess skydd gentemot handlande av EG:s institutioner. EG-domstolen kan i praktiken ändra sin praxis, även om det inte är särskilt troligt, vilket gör rättighetsskyddet svagt. Här skulle en rättighetsstadga vara betydelsefull.

Skulle rättsläget vad gäller domstolskontroll ändras om de allmänna rättsprinciperna istället kodifierades i en juridiskt bindande stadga? Den befintliga, icke bindande stadgan är direkt knuten till Europakonventionen och de allmänna principer som redan fastslagits i praxis. De nationella domstolarnas skyldigheter skulle således kvarstå. Skillnaden skulle, beroende på stadgans slutliga utformning, eventuellt kunna bestå i att samma omfattande rätt till domstolsprövning tvingas fram även i EG-domstolen angående institutionernas handlande i förhållande till stadgans innehåll. Liknade rättigheter är idag begränsade genom strikta talerätsregler. Av effektivitetsskäl är det svårt att se att detta skulle bli resultatet utan en omorganisering av EG-domstolen (jfr. kap. 3.1).

Detta avsnitt har bland annat klarlagt att principen om domstolskontroll har företräde framför nationell rätt, därför är det intressant att veta hur principen passar in i den svenska förvaltningsrätten. Nästa kapitel redogör följaktligen för det svenska förvaltningsrättsystem, vari den EG-rättsliga principen om domstolskontroll skall tillämpas.

4 Svensk förvaltningsrättsordning

4.1 Utveckling av en självständig förvaltning

Den svenska statsförvaltningen karaktäriseras av starka och självständiga förvaltningsmyndigheter i förhållande till de politiska organen. Detta förhållande brukar jämföras med den europeiska traditionen, med svaga förvaltningsmyndigheter, men med starka domstolar i förhållande till den politiska makten, genom långtgående möjligheter att kontrollera de politiska organens skapade rättsakter och beslut. Liknande kontrollbefogenheter för svenska domstolar är mer begränsade.⁸⁰ Enligt den så kallade europeiska modellen sker överprövning av förvaltningsbeslut antingen i de allmänna domstolarna eller i speciellt inrättade förvaltningsdomstolar. I Sverige har ett system av *förvaltningsbesvär* utvecklats, varigenom överprövning av förvaltningsbeslut kan ske hos tre olika instanser; överordnad myndighet, förvaltningsdomstol eller hos regeringen. Från överordnad myndighet kan beslutet sedermera, antingen överklagas till förvaltningsdomstol eller regeringen, eller vara förenat med fullföljdsförbud. Tidigare överprövades flertalet förvaltningsbeslut slutgiltigt vid överordnad myndighet, men under lång tid har pågått ett kontinuerligt arbete med att flytta över besvärspövrningen från regeringen och olika förvaltningsmyndigheter, som t.ex. Jordbruksverket, till förvaltningsdomstol eller att placera förvaltningsdomstol överst i instansordningen. Sedan lång tid pågår i Sverige en utveckling mot att alltfler förvaltningsbeslut kan överprövas i domstol. Viktiga faser i denna utveckling har varit regeringsrättens inrättande 1909, 1971 års förvaltningsrättsreform, Europakonventionen och dess inverkan under framförallt 1980- talet samt EG-rättens inverkan sedan 1995.

Den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstol och förvaltningsmyndighet/regering är resultatet av en lång utveckling. Under en lång period i Sveriges rättshistoria saknades en klar avgränsning mellan rättskipning och förvaltning. Tydligast var frånvaron av gränsdragning mellan förvaltningsrättskipning och förvaltning. Båda funktionerna låg under kungens makt, det vill säga både den högsta förvaltande makten som den högsta rättskipande makten. Denna ordning bestod under lång tid.⁸¹

Under 1600-talet påbörjades uppbyggnaden av en ordnad statlig förvaltning, både lokalt och centralt, genom inrättandet av kollegier och landshövdings-

⁸⁰ Den svenska lagprövningsrätten i RF 11 kap. 14 § aktualiseras endast om det fel, det politiska organet begått, är uppenbart (se 5.6).

⁸¹ SOU 1994:117 Domstolsprövning av förvaltningsbeslut – slutbetänkande av Fri- och rättighetskommittén, s.33.

ämbeten. I praktiken förändrades inte mycket eftersom rätten att ”gå till kungs” fortfarande fanns kvar i de gällande landskapslagarna. Allmänheten fortsatte således att vända sig till kungen för att få ändring i myndigheternas beslut.

Under 1600-talet tillkom Sveriges äldsta förvaltningsdomstol, Kammarrätten, genom en utbrytning ur Kammarkollegiet. Domstolens uppgift var till en början att döma i mål angående kronans räkenskaper, men småningom tillkom nya uppgifter.⁸² Efter hand luckrades banden mellan kungen/regeringen och kollegierna upp. I 1720 års regeringsform framstod kollegierna som centrala myndigheter underordnade regeringen och från kungen, delegerades beslutanderätt till kollegierna i flera ärendegrupper. Kollegiernas nya självständiga ställning gjorde dem lämpliga som besvärsinstans mellan landshövdingarna och kungen och snart utvidgades kollegiernas kompetens till att omfatta även egentlig administrativ rättskipning.⁸³ Genom 1809 års regeringsform stärktes domstolarnas oberoende, bland annat genom RF:s uttryck för en mer strikt åtskillnad mellan rättskipning och förvaltning. Enheten mellan regeringsmakten och den administrativa domsmakten kvarstod trots allt.⁸⁴

Under 1800-talets mitt ökade, under tyskt inflytande, betydelsen av rättssäkerhetstänkande. Rättssäkerhetsdiskussioner i riksdagen och den nya regeringsformens utformning mynnade ut i krav om domstolskontroll över förvaltningen. En inledande fas i uppfyllandet av kraven på domstolskontroll över förvaltningen var en överflyttning av överprövningen i flera ärendegrupper från förvaltningsmyndigheterna till de befintliga domstolarna. Under samma tidsperiod väcktes förslag om inrättande av en fristående högsta förvaltningsdomstol - en regeringsrätt - som skulle överta regeringens handhavande av de administrativa förvaltningsärendena. Det dröjde emellertid till 1909 innan regeringsrätten inrättades.

4.2 Överprövning flyttas till domstol

Syftet med inrättandet av regeringsrätten 1909, var att öka rättssäkerheten för den enskilde samt att avlasta regeringen från vissa administrativa besvärsärenden så att regeringen, i större utsträckning kunde koncentrera sig på mer övergripande frågor.⁸⁵ Regeringsrätten skulle pröva mål som fullföljdes från kammarrätten samt mål som enligt uttryckliga föreskrifter skulle prövas av regeringsrätten. Det var främst besvärsärenden av huvudsakligen rättslig karaktär som överflyttades från regeringen till regeringsrätten. Enligt föreliggande tradition kom prövningen i överinstansen av omfatta målen i deras helhet, det vill säga såväl sak- och rättsfrågor som lämplighetsfrågor. För att överklaga till regeringsrätten

⁸² Lavin, Rune: *Domstol och administrativ myndighet*, Stockholm 1972, s 32.

⁸³ SOU 1994:117 Domstolsprövning av förvaltningsbeslut, s 34.

⁸⁴ SOU 1994:117, s 35.

⁸⁵ Prop. 1908 n:o 37 om inrättande av regeringsrätten (1 saml., 1 avd., 2 band.) s. 7.

krävdes således författningsstöd. Saknades sådana bestämmelser ansågs emellertid en allmän rätt gälla att få förvaltningsbeslut överprövade av en överordnad myndighet och i sista hand av regeringen, under förutsättning att besvärsrätten inte avskurits genom en uttrycklig bestämmelse.⁸⁶

I proposition 1908 n:o 37, om inrättandet av regeringsrätten, framgår de svårigheter som föreligger även idag, angående frågan om hur och var gränsen mellan regeringens och regeringsrättens kompetens bör dras. Den princip som var vägledande för kompetensfördelningen 1908 innebar att frågor som avsåg rättstillämpning skulle hänföras till regeringsrätten och ärenden som innebar att lämplighets- och ändamålsenlighetsbedömningar företogs, skulle avgöras av regeringen. Valet stod mellan två olika metoder för att verkställa principen, den kvalitativa metoden och den kvantitativa metoden. Den kvantitativa metoden, som sedermera användes, består av en i lag utformad fördelning av besvär genom en uppräkningslista av de mål som skall hänföras till ena gruppen, varvid alla övriga, ej uppräknade mål faller inom den andra gruppen. Den kvalitativa metoden går ut på att *alla* administrativa besvärsåklaganden kan upptas av regeringsrätten, men att domstolens prövningsrätt är inskränkt till rättsliga synpunkter av målet.⁸⁷

Gränsdragningen mellan regeringens och regeringsrättens kompetensområden samt de två presenterade metoderna valde regeringen mellan för att åstadkomma en gränsdragning i praktiken, föranleddes av diskussioner och avvägningar mellan krav på effektivitet inom statsförvaltningen och rättssäkerhet för den enskilde individen. Fördelarna med den kvalitativa metoden var, enligt lagmotiven, att principen om att regeringsrätten skall pröva alla frågor om rättstillämpning helt blir styrande för kompetensfördelningen, därmed skulle avfattningen av bestämmelsen bli koncis och bestämd. Den kvantitativa metoden skulle innebära att den nämnda principen inte kan genomföras strikt, eftersom domstolen i de mål som räknas upp prövar hela ärendet. Däremot vore det, enligt lagmotiven, mer *effektivt* att räkna upp de mål i lag som skall prövas av regeringsrätten, eftersom det i praktiken kan vara svårt att urskilja vissa rättsfrågor från lämplighetsfrågor eftersom de emellanåt går in i varandra. Principen om att alla rättstillämpningsfrågor skall prövas i regeringsrätten ger dessutom ingen klar vägledning hur regeringsrätten i ett specifikt fall skulle behandla behörighetsfrågan. En annan motivering till att regeringen valde att föreslå den kvantitativa metoden, var att risken för att prövningen i målet skulle bli lidande ansågs överhängande om den skulle utföras i olika myndigheter. I propositionen framgår en strävan att prioritera materiellt riktiga avgöranden framför ett formalistiskt förfarande.⁸⁸ I motiven uttrycks därtill en oro över att den kvalitativa metoden skulle kunna ge regeringsrätten en svag ställning i jämförelse med den ställning HD hade och i förhållande till regeringen, eftersom domstolen enbart skulle få pröva vissa delar av målen.

⁸⁶ SOU 1994:117, s 36.

⁸⁷ Prop. 1908 n:o 37, s. 8 och 10ff.

⁸⁸ Prop. 1908 n:o 37, s. 9 och 10ff.

Inrättandet av regeringsrätten utgör den första fasen till en utveckling av domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Utvecklingen fortsatte genom förvaltningsrättsreformen 1971 och länsrättsreformen 1979. Reformerna förbättrade de organisatoriska förutsättningarna för överprövning av förvaltningsbeslut i domstol. Regeringsrätten fick eget kansli med särskilda föredragande och blev därmed organisatoriskt likställd med Högsta domstolen. Före 1971 hade regeringsrättens mål beretts i statsdepartementen och föredragits inför domstolen av tjänstemän i departementen. Reformen gav även upphov till förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) och med dem en första reglering av det förvaltningsrättsliga förfarandet. Syftet med förvaltningslagen (FL) var främst att stärka den enskildes rättssäkerhet i sina mellanhavanden med myndigheterna. Reglerna skulle därmed vara så enkla och lättillgängliga som möjligt. Det fanns dock även andra intressen lagen skulle tillfredställa, nämligen krav på snabbhet och effektivitet i förvaltningen. Rättssäkerhetskrav låg även bakom tillkomsten av förvaltningsprocesslagen (FPL), som bland annat syftade till att underlätta för den enskilde att själv föra sin talan vid förvaltningsdomstol.⁸⁹

Överprövning av förvaltningsbeslut flyttades därtill i flertalet ärendegrupper från regering till förvaltningsdomstol. Kammarrättssystemet byggdes ut och Kammarrätten blev allmän förvaltningsdomstol närmast under regeringsrätten. För fullföljd till regeringsrätten infördes krav på prövningstillstånd. Därmed flyttades tyngdpunkten i den domstolsmässiga besvärprövningen från regeringsrätt till kammarrätt.⁹⁰ Under samma tidsperiod tillkom länsdomstolar som övertog den förvaltningsrättsskipning som tidigare åvilat länsstyrelserna. År 1979 fullföljdes omorganisationen genom att länsdomstolarna blev, från länsstyrelserna, helt självständiga allmänna förvaltningsdomstolar, länsrätterna.⁹¹

År 1984 fastställde riksdagen riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om överklagande till regeringen. Riktlinjerna innebar att regeringen skulle befrias från sådana ärenden som inte kräver ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Översynen kan ses som en fortsättning på den utveckling som inleddes redan 1909, då man sökte skilja på frågor som krävde eller inte krävde regeringens behandling. Riktlinjerna ledde till en fortsättning på överflyttning av mål från regeringen till förvaltningsdomstolarna.

Ett annat resultat av riktlinjerna var att regeringen befriades från ärenden som inte krävde ställningstagande av regeringen som politiskt organ genom att instansordningen i vissa fall skars av, så att förvaltningsmyndigheter under regeringen prövade vissa ärenden som sista instans eller att speciella

⁸⁹ Prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m., s. 2.

⁹⁰ Prop. 1971:30, s. 1.

⁹¹ Prop. 1977/78:170 om fristående länsdomstolar, s. 1.

domstolsliknande nämnder, som t.ex. värnpliktsnämnden, inrättades och fick övertaga den slutliga prövningen.⁹²

Nya förändringar infördes i svensk förvaltnings- och förvaltningsprocessrätt 1988 på grund av krav som ställdes på svensk rättsordning genom Sveriges åtagande till Europakonventionen. Genom stiftandet av lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skulle vara säkerställt att svensk rätt motsvarade Europakonventionens krav på tillgång till domstolsprövning. När Sverige tillträdde konventionen utgick riksdag och regering ifrån att svensk lag uppfyllde konventionens förpliktelser.⁹³ Detta visade sig vara en felaktig bedömning. Vid rättsprövningslagens tillkomst hade nämligen Sverige vid tre tillfällen fällts i Europadomstolen för brott mot artikel 6 i konventionen på grund av att Sverige saknade möjligheter för enskilda att få förvaltningsbeslut prövade i domstol. Lagen som till en början var tidsbegränsad permanentades i juli 1996. Anledningen till att regleringen gjordes generell och inte områdesvis där behov av domstolsprövning skulle kunna vara störst (där ordinär prövning saknades) var enligt motiven att reformen därigenom skulle få ett snabbare och bredare genomslag.⁹⁴ Införandet av rättsprövningslagen var inledningen på ännu en fas i utvecklingen av att överprövning av förvaltningsbeslut i allt större utsträckning skedde i förvaltningsdomstol. Denna gång initierades emellertid förändringarna på grund av krav som ställdes mot bakgrund av ett internationellt åtagande och inte enbart på grund av inhemska utvecklingssträvanden.

Genom stegvisa reformer fortsatte de förändringar av förvaltningsprocessen som påbörjats under 1970-talet, även under 1990-talet. Införandet av tvåpartsprocessen 1996 är ett sådant exempel.⁹⁵ Tvåpartsprocessen skapade förändring i förhållandet mellan förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess och är ett exempel på hur den enskildes rättssäkerhet prioriterades framför effektivitet i förvaltningen. Den gamla enpartsprocessen innebar att den enskilde pålades stor bevisbörda för felaktigheter denne menade att den beslutsfattande myndigheten i första instans begått. Enpartsprocessen ansågs inte desto mindre vara enkel, billig och effektiv, intressen som vid tvåpartsprocessens införande inte längre bedömdes överväga intresset av att skydda den enskilde individens rättsställning.⁹⁶

Länsrätten blev första domstolsinstans i allt fler måltyper, vilket ledde till att prövningstillstånd blev huvudregel i kammarrätt. Tidsperioden

⁹² Prop 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärshandelen, s. 1.

⁹³ Prop. 1987/88:69, 69 Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige, s. 16.

⁹⁴ Prop. 1987/88:69, s. 18.

⁹⁵ Se FPL 7 a §, som i korthet innebär att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart i målet.

⁹⁶ Lavin, Rune: *Civilprocessen och förvaltningsprocessen - en jämförelse*, JT 1989/90 s. 83.

karaktäriserades även av fortsatta strävanden att avlasta regeringen från sådana ärenden som inte kräver ställningstaganden från regeringen som politiskt organ. Även den nuvarande kompetensfördelningen mellan förvaltningsdomstol och regeringen bygger på huvudprincipen, att sådana besvärsmål som i huvudsak innefattar rättsfrågor skall handläggas av förvaltningsdomstol och att besvärsmål, i vilka ändamålsenlighet- och lämplighetsfrågor dominerar, skall avgöras av regeringen. Denna princip är, som också var fallet vid regeringsrättens införande 1909, inte helt konsekvent genomförd på grund av svårigheten att dra en klar skiljelinje mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor. Rätts- och lämplighetsfrågor är därtill många gånger sammanflätade i ett och samma mål och kan helt enkelt inte delas upp utan måste prövas av samma instans.⁹⁷ En följd härav blir att allmän förvaltningsdomstol i viss utsträckning prövar även lämplighetsfrågor och att regeringen i en del fall prövar även rättsfrågor. Samhällsintresset har ansetts kräva att regeringen i vissa typer av frågor som innebär rättstillämpning prövas av regeringen. Enligt riktlinjer i proposition 1983/84:120 bör följande frågor överklagas till regeringen: försvarsfrågor, ordnings- och säkerhetsfrågor, allmänekonomiska frågor eller andra frågor med statsnyttosynpunkter. Förvaltningsdomstolarna bör enligt samma proposition handha sådana mål av rättslig natur, vilka avser förhållandet mellan enskilda inbördes eller mellan enskilda och det allmänna vars avgörande är av väsentlig betydelse för den enskilde. Förvaltningsdomstolarna har, som nämndes ovan, i samband med denna utveckling övertagit olika grupper av ärenden där regeringen tidigare var slutinstans. En grundtanke vid kompetensfördelningen har även varit att så långt möjligt är undvika att samma fråga kan komma under prövning av allmän domstol och förvaltningsdomstol.

Regeringens kompetens i besvärsmål kan till viss del utläsas ur 1 § i lag (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål. I övrigt är de besvärsmålsbestämmelser som anger regeringen som besvärinstans uppdelade över en mängd specialförfattningar. Det är därför svårt att återge en uttömmande uppräkningslista över de grupper av besvärsmål som avgörs av regeringen. Några exempel är administrativa ärenden och normgivningsbeslut, besvär över kommunala beslut om antagande av detaljplan, besvär över vissa beslut enligt Miljöbalken, besvär angående tillsättande av statstjänstemän samt besvär över flertalet dispensbeslut av statliga myndigheter.⁹⁸ Handläggningen av besvärsmål i regeringen sker på samma sätt som övriga regeringsärenden, vilket innebär beredning och expediering inom vederbörande departement.

Sedan den 1 januari 1995 är Sverige medlem i EU. Samtidigt inkorporerades Europakonventionen i svensk rätt. Sveriges medlemskap i EU har inneburit vissa förändringar avseende tillgång till domstolsprövning. På grund av EG-rättens företräde framför svensk rätt har förvaltningsförfarandet anpassats

⁹⁷ Strömberg, Håkan: *Allmän förvaltningsrätt*, Malmö 2000, s. 182.

⁹⁸ Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s. 183.

bland annat genom en generell regel om domstolsprövning i FL 22 a §. I de fall anspråk grundas på EG-rätt anvisar 22 a § FL förvaltningsdomstol som prövningsinstans, eftersom EG:s allmänna rättsprincip om domstolsprövning kräver att myndighetsbeslut skall kontrolleras rättsligt. För att demonstrera konkret hur EG-rätten och därigenom Europakonventionsrätten påverkat tillgången till domstolsprövning inom den svenska förvaltningen följer en genomgång av föreliggande reglering av besvär i svensk rätt.

5 Gällande besvärregler

5.1 Inledning

Det finns olika sätt att angripa ett förvaltningsbeslut. Det avgörande här är givetvis att utröna i vilken utsträckning sådant angripande kan ske med hjälp av prövning i domstol. Förvaltningsbeslut kan komma under prövning i förvaltningsdomstol genom dels överklagande i en ordinär process, dels genom ansökan om rättsprövning, eller ansökan om resning. Härutöver finns en begränsad möjlighet att få ett förvaltningsbeslut prövat i allmän domstol.⁹⁹

Det ordinära tillvägagångssättet är genom anförande av besvär. Vart besvären riktas bestäms vanligen i specialförfattningarna för respektive förvaltningsområde. Inledande kan klargöras att man inom förvaltningsrätten skiljer på två huvudtyper av besvär; förvaltningsbesvär och kommunalbesvär. Redogörelsen nedan är av naturliga skäl begränsad till förvaltningsbesvär. Förvaltningsbesvären omfattar både besvär över statliga förvaltningsorgans beslut och besvär över kommunala nämnders beslut i de fall besvärsmålsbestämmelse finns i specialförfattning. Karakteristiskt för förvaltningsbesvären är att rätten att överklaga förvaltningsmyndigheters beslut endast tillkommer den som beslutet angår.¹⁰⁰ Överinstansen prövar inte bara det överklagade beslutets laglighet utan även dess lämplighet.¹⁰¹ Kommunalbesvären däremot, är ett slag av medborgartalan eftersom rätt att överklaga kommunala beslut tillkommer kommunmedlem, oavsett om beslutet angår denne personligen eller ej. Överinstansen utför endast en laglighetsprövning, det vill säga om beslutet tillkommit i laga ordning eller om det strider mot lag eller annan författning.¹⁰²

En viktig skillnad mellan de olika möjligheterna till domstolsprövning inom förvaltningsrätten är omfattningen av den domstolsprövning som sker. Det är nämligen inte meningen att domstolens prövning i ett resnings- eller rättsprövningsärende skall vara lika omfattande som i ett mål som anhängiggörs den ordinära vägen.

Möjlighet till överprövning av förvaltningsbeslut i domstol kräver stöd av bestämmelse i författning. Sådana möjligheter ges bland andra i

⁹⁹ Exempel där besvär över förvaltningsbeslut förs i allmän domstol är disciplinmål inom totalförsvaret och skattemyndighetens beslut om uttagande av gåvoskatt, se Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s. 173.

¹⁰⁰ Det finns dock ett undantag i Miljöbalken, där fler besvärberättigade, utöver den beslutet angår, ges rätt att överklaga beslutet.

¹⁰¹ Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s. 170.

¹⁰² Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s. 171.

rättsprövningslagen¹⁰³. Rättsprövning aktualiseras emellertid endast om annan möjlighet till domstolsprövning i ordinära former saknas.¹⁰⁴ Ordinär domstolsprövning av förvaltningsbeslut ges numera i FL 22 a § samt i specialregleringar för varje förvaltningsområde. Regleringen i FL 22 a § är ett uttryck för en generell princip om domstolsprövning. Eftersom förvaltningslagen enligt dess 3 § är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning kan möjlighet till domstolsprövning avskäras genom bestämmelser i specialregleringar. Samtidigt kan specialreglering i sina bestämmelser anvisa förvaltningsdomstol som besvärsinstans. Ett annat alternativ är hänvisning till förvaltningsmyndighet eller till regeringen som besvärsinstans. Saknas föreskrift om besvärsorgan gäller den allmänna principen i FL 22 a § om domstolsprövning. Specialregleringar kan inte undanta rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut grundade på EG-rätt eftersom Sverige genom lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen godtagit EG:s normer om bland annat EG-rättens företräde framför svensk rätt.¹⁰⁵

5.2 Ordinär besvärsprövning

5.2.1 Besvärsregler i specialförfattningar

Det finns ingen allmän bestämmelse i förvaltningslagen om hur alla förvaltningsbeslut överklagas eller till vilket organ, eftersom 22 a § FL är subsidiär. Sådana bestämmelser finns i specialförfattningar för olika förvaltningsområden samt i myndighetsinstruktioner. I de fall 22 a § FL inte är tillämplig finns viss reglering även i Verksförordningen 35 §, som tillåter att vissa statliga myndigheters beslut överklagas till regeringen.

Alla beslut är inte *överklagbara*. Regleringen av överklagbarhet finns i specialförfattningarna, som kompletteras av principer skapade i rättspraxis. Specialförfattningarnas bestämmelser om överklagbarhet är inte enhetliga, utan skiftar från författning till författning. Ibland uttrycker bestämmelserna bara att beslut enligt en viss författning eller beslut av en viss myndighet *kan* överklagas. Det finns även mer preciserade bestämmelser, de kan innehålla uppräknningar av de typer av beslut som får överklagas. Till liknande uppräknningar fogas i vissa fall en föreskrift om att övriga beslut enligt författningen eller av myndigheten inte får överklagas, d.v.s. ett fullföljdsförbud, som exempelvis HögsKF 12:2,4, som bland annat avser förbud att överklaga betyg.¹⁰⁶ I andra specialförfattningar påträffas ofullständiga uppräknningar av beslut som enligt författningen *får* överklagas. De beslut som inte omfattas av uppräknningen får då inte

¹⁰³ Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

¹⁰⁴ Se RPL 1§.

¹⁰⁵ Vogel: *Förvaltningslagen, EG:s förvaltningsrätt och EG:s "allmänna rättsprinciper"*, FT 1995 s.259.

¹⁰⁶ Warnling-Nerep, Wiweka: *Rättsprövning & Rätten till domstolsprövning*, Stockholm 2000, s. 55.

överklagas (undantag gäller för kommunala beslut där frånvaro av uttryckliga regler om överklagande skall tolkas så att beslutet överklagas enligt reglerna för kommunalbesvär).

Om det i en författning helt allmänt anges att beslut i enlighet med författningen eller beslut av en viss myndighet *kan* överklagas innebär inte det att alla sådana beslut är överklagbara. Överklagbarheten är i sådana fall avgränsad enligt allmänna principer, som utbildats i rättspraxis. Exempel på förutsättningar som ges i dessa rättsprinciper är att beslutet måste ha karaktären av ett skriftligt uttalande, faktiskt handlande eller underlåtenhet att handla kan inte överklagas. Beslutet måste därtill ha vissa verkningar, är beslutet rättsligt bindande, är det sistnämnda kravet utan vidare uppfyllt. Är beslutet på detta sätt inte verkställbart kan det trots allt överklagas om detsamma har påtagliga personliga eller ekonomiska verkningar för dem som berörs av beslutet.¹⁰⁷ I samma specialregleringar anges även till vilket organ beslutet skall överklagas; förvaltningsdomstol, förvaltningsmyndighet, regeringen eller till särskilt inrättade "specialdomstolar". En upplysning i författning om att beslutet skall överklagas i allmän förvaltningsdomstol innebär att länsrätten är första prövande instans.¹⁰⁸ Författningsregleringen är som synes komplicerad, regleringen är både splittrad och ofullständig. Bristerna i kodifieringen har lett till att praxis blivit av stor betydelse.¹⁰⁹

Som ett led i strävandet att överflytta överprövningen av förvaltningsbeslut till förvaltningsdomstol tillkom 1998 en generell princip om domstolsprövning som gäller i de fall specialregleringar saknas. Denna gång var det EG-rätten som påverkade tillgången till domstolsprövning och svensk förvaltningsrätt öppnade ett forum för den EG-rättsliga principen om domstolskontroll.

5.2.2 Generell princip om överprövning - 22 a § FL

Sedan den 1 oktober 1998 gäller en allmän princip om domstolsprövning av förvaltningsbeslut genom tillägget av 22 a § i förvaltningslagen. Stadgandet innebär att den gamla oskrivna principen om att överprövning sker i högre förvaltningsmyndighet i de fall överklagandereglering saknas överges. Den tre år gamla bestämmelsen gäller endast om reglering om överklagande saknas i lag eller annan författning (se 3.2.1.). Syftet med ändringen var enligt propositionen¹¹⁰ inte att flytta överprövningen av förvaltningsbeslut till annan instans trots att en sådan överflyttning successivt skett i specialregleringarna sedan sjuttioalet. Det överordnade syftet var att anvisa behörig domstol, länsrätt¹¹¹, i de fall EG-rätten eller Europakonventionen

¹⁰⁷ Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s.186.

¹⁰⁸ Länsrättens behörighet regleras i 14§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD).

¹⁰⁹ Warnling-Nerep: *Rättsprövning & Rätten till domstolsprövning*, s. 54.

¹¹⁰ Prop. 1997/98:101 översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut, s. 1.

¹¹¹ Se 14 § LAFD.

kräver tillgång till domstolsprövning och sådan möjlighet inte ges i svensk rätt, det vill säga i specialregleringar och rättsprövningslagen inte är tillämplig. Regleringen skulle även hindra att negativa kompetenskonflikter uppkom i sådana lägen där Europarätten¹¹² krävde tillgång till domstol, det vill säga att en situation uppkommer där varken allmän domstol eller förvaltningsdomstol anser sig behörig att uppta saken till överprövning och därmed hindrar att saken prövas i domstol (se vidare om kompetensfördelning mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol under 5.5).

Ett annat viktigt skäl till ändringen var kravet i regeringsformen 11 kap. 14 § att reglering av domstolarnas rättsskipning skall ske i form av lag, vilket inte var så beträffande specialreglering i förordning, vilka ofta saknade besvärshänvisning. Istället för att ge lagform åt alla förordningsbestämmelser som saknade besvärsreglering, hänvisas numera istället till den generella principen om domstolsprövning.¹¹³ Paragrafen anger följaktligen *instansordning* när en författning på ett visst område inte ger sådan ledning och inte *vilka* beslut som går att överklaga.

Alla förvaltningsbeslut kan emellertid inte prövas i domstol enligt 22 a §. Det krävs nämligen att det beslutande organet är en förvaltningsmyndighet, d.v.s ett organ som enligt 1§ FL skall tillämpa förvaltningslagen. På detta sätt utestängs enligt Warnling-Nerep en mängd beslut som härrör från så kallade fristående subjekt, som anförtrotts vissa förvaltningsuppgifter, t.ex. de allmänna försäkringskassornas beslut.¹¹⁴ För att liknande organs beslut ska kunna överklagas till domstol krävs sålunda uttryckligt stöd i författning. Det dock oklart huruvida man enkom kan utesluta just försäkringskassorna från lagrummets tillämpningsområde, eftersom försäkringskassorna i olika sammanhang betraktats som jämställda med de statliga förvaltningsmyndigheterna.¹¹⁵

Kravet på att organet är en förvaltningsmyndighet innebär att beslut fattade av regeringen inte omfattas av FL 22 a § eller FL i övrigt. Regeringen är nämligen inte en förvaltningsmyndighet.¹¹⁶ Regeringen har dock valt att följa förvaltningslagen. Regeringsrättens praxis upplyser om att det i motiven till FL framgår att det var lagstiftarens avsikt att regeringen skulle följa förvaltningslagen i de fall regeringen ägnar sig åt förvaltningsuppgifter, som exempelvis ansöknings- och besvärshandlingar och beslutande av tjänstetillsättningar.¹¹⁷ Det sagda innebär inte att regeringens beslut aldrig kan prövas i domstol enligt formella regler. Möjligheter till sådan prövning ges både genom resnings- och rättsprövningsinstitutionen (se 5.3 och 5.4).

¹¹² Innefattar både EG-rätt och Europakonventionsrätt.

¹¹³ Prop. 1997/98:101, s. 59.

¹¹⁴ Warnling-Nerep, *Rättsprövning & Rätten till domstolsprövning*, s. 60.

¹¹⁵ Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s. 28.

¹¹⁶ Prop. 1997/98:101, s. 61.

¹¹⁷ Warnling-Nerep, *En introduktion till förvaltningsrätten*, Stockholm 1999, 3:e uppl., s. 32.

FL 22 a § gäller beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär, men i praktiken omfattas bara statliga förvaltningsmyndigheters beslut. Anledningen att de kommunala nämnders beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär inte omfattas av den generella regeln om domstolsprövning är förvaltningslagens subsidiaritet. Tidigare nämndes att det var de kommunala nämnders beslut vars överklagande reglerades i specialförfattning, och inte i kommunallagen, som räknades till förvaltningsbesvär. I de fall de tillhör förvaltningsbesvär finns följaktligen redan besvärsmålsbestämmelser i specialförfattning varmed förvaltningslagen åsidosätts.¹¹⁸

Utöver de angivna förutsättningarna för paragrafens tillämplighet finns även *två undantag* från paragrafens tillämpningsområde. Undantaget gäller *beslut i administrativa ärenden* och *beslut i normgivningsärenden*, trots att liknande beslut enligt FL 1 § utgör förvaltningsbeslut. För dessa två typer av beslut gäller alltså fortfarande den gamla oskrivna regeln att statliga myndigheters beslut kan överklagas hos högre förvaltningsmyndighet och i sista hand hos regeringen om annan föreskrift saknas. I propositionen motiveras undantaget med att administrativa beslut och normgivningsbeslut är av sådan karaktär att de inte lämpar sig för domstolsprövning utan bör prövas av regeringen.¹¹⁹ Vissa normgivningsbeslut kan därtill överklagas till regeringen med stöd av Verksförordningen 35 §.¹²⁰ Normgivningsärenden är sådana ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i RF 8 kap. Begreppet *administrativa beslut* har kritiserats för sin otydlighet, vilket kan leda till att tillämpningsområdet för stadgandet blir obestämt.¹²¹ Avsikten var, enligt lagmotiven, att skilja ur sådana myndighetsbeslut som ”inte är ett uttryck för någon egentlig myndighetsutövning mot enskilda utanför myndigheten”. Med detta avses exempelvis personalärenden och beslut angående verksamhetsinriktningen. Närmare angivelse av vilka typer av beslut som anses administrativa överlämnar lagstiftaren enligt motiven till domstolarna att avgöra.

I doktrinen har ansatser gjorts för att avgöra vilka typer av ärenden det kan vara fråga om. Åsikterna går dock isär på den punkten. Hellners/Malmqvist¹²² å sin sida menar att *anställningsärenden* är undantagna från paragrafens tillämpningsområde, eftersom sådana ärenden hänförs till administrativa ärenden, enligt den terminologi som används i myndighetsinstruktioner. Författarparet påpekar likväl att uttrycket i motiven ”myndighetsutövande som inte är uttryck för egentlig myndighetsutövning mot enskilda utanför myndigheten” är otydligt eftersom

¹¹⁸ I stället tillämpas KommL 10 kap. om kommunalbesvär.

¹¹⁹ Prop. 1997/98:101, s. 63.

¹²⁰ Statliga förvaltningsbeslut får överklagas till regeringen om inget annat följer av L(1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga, eller andra av andra föreskrifter.

¹²¹ Se Warnling-Nerep: *Rättsprövning & Rätten till domstolsprövning*, s.62, Hellners/Malmqvist: *Nya förvaltningslagen med kommentarer*, Stockholm 1999 s. 264.

¹²² Se Hellners/Malmqvist: *Nya förvaltningslagen med kommentarer*, s. 265.

anställningsärenden (tjänstetillsättning)¹²³ på andra ställen i FL behandlas som just ärenden av myndighetsutövning. Trots det bör enligt Hellners/Malmqvist anställningsbeslut undantas domstolsprövning enligt

22a §. Ställningstagandet kan troligtvis förklaras med att beslut av offentlig arbetsgivare angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare inte får överklagas till förvaltningsdomstol, förvaltningsmyndighet eller till regeringen, enligt lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.¹²⁴ Liknande arbetstvister överklagas istället till Arbetsdomstolen. Helt praktiskt kan det alltså ha mindre betydelse om anställningsärenden undantas från tillämpningsområdet till 22 a §. Warnling-Nerep menar å andra sidan att anställningsärenden som grupp inte kan undantas domstolsprövning, utan rättstillämparen måste urskilja de fall där Europakonventionen kan ställa krav på att just sådana ärenden skall kunna prövas i domstol.

Ett annat exempel på administrativa ärenden är, enligt Hellners/Malmqvist, *partsbesked*. Beslut att kräva betalning för en fordran som inte kan utsökas utan föregående dom och beslut att avslå en begäran om betalningsansånd i ett avtalsförhållande anges som typiska fall där prövning i domstol inte skall ske.¹²⁵ Även vad gäller partsbesked vill Warnling-Nerep varna för utelämnande av Europakonventionsrättsliga aspekter vid avgörandet av undantag från huvudregeln om domstolsprövning i konkreta fall.¹²⁶

Under förarbetet till FL 22 a § övervägdes möjligheten att undanta *dispensärenden* från paragrafens tillämpningsområde, d.v.s. fall där enskild har ansökt om dispens från författningsbestämmelser. Så blev inte fallet eftersom det följer av 11 kap. 12 § regeringsformen att i de fall inga föreskrifter om dispens finns, har regeringen en allmän rätt att medge dispens från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av beslut från regeringen om inte annat anges i lag eller anslagsbeslut. Det vanliga är att dispensprövning sker vid förvaltningsmyndighet enligt föreskrifter i specialförfattning, med överprövningsmöjligheter hos regeringen, men det förekommer att överprövning sker i förvaltningsdomstol. Motiv att undanta dispensärenden från tillämpningsområdet i 22 a § saknades därav.¹²⁷

Den generella rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som regleras i 22a § FL innebär ingen större förändring av rättsläget, eftersom undantag från principen kan göras. Däremot innebär lagrummet att i de fall regeringen eller förvaltningsmyndighet skall vara sista beslutande organ, istället för domstol, detta numera måste framgå av en författning. I de fall

¹²³ Se FL 17§ 1st 2p och 20§ 1st 2p.

¹²⁴ Se Verksförordningen 35 §, Lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga 1 § och Lag (1974:371) om rättegång i arbetstvister 1 §.

¹²⁵ Hellners/Malmqvist: *Nya förvaltningslagen med kommentarer*, s. 265.

¹²⁶ Warnling-Nerep: *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning*, s.63.

¹²⁷ Prop. 1997/98:101, s. 64.

EG:s princip om domstolsprövning är tillämplig skall bestämmelsen dessutom anvisa behörig domstol. Därmed ska risken för negativa kompetenskonflikter, som kan hota gemenskapsprincipens genomslag, minskas. Bestämmelsen har emellertid blivit föremål för kritik just på denna punkt, bl.a. av Strömberg (se 5.5.4).

Samtidigt som svensk rätt blivit kritiserad för att inte erbjuda domstolsprövning i tillräcklig utsträckning¹²⁸ har kritik framförts om inte den ordinära besvärspövningen är alltför ingående, när prövning väl sker i domstol. Ordinär domstolsprövning av förvaltningsbeslut omfattar nämligen både lämplighets- och laglighetsfrågor, vilket är ovanligt i ett europeiskt sammanhang där prövningen enbart omfattar förvaltningsbeslutets laglighet. Eivind Smith har uttryckt det så att de svenska förvaltningsdomstolarna borde stärkas på ett område och försvagas på ett annat.¹²⁹

5.2.3 Domstolsprövningens omfattning

Prövningsramen i den ordinära förvaltningsprocessen omfattar i princip det överklagade beslutet - i de delar en överprövning kan ske i enlighet med bestämmelserna i 29 § och 30 § FPL - i hela dess omfång. I första hand bestäms således ramen av bestämmelserna i 29 och 30 §. I 29 § stadgas att huvudregeln är att rätten inte får gå utöver vad som yrkas i målet. Rätten kan dock enligt samma lagrum, *ex officio* gå utanför parts yrkande om detta gynnar den enskilde och samtidigt inte innebär men för motstående enskilt intresse. Det krävs därtill särskilda skäl för att rätten ska kunna gå utöver parts yrkande, det är inte meningen att rätten ska sköta hela ärendet åt den enskilde. Regleringen i 29 § avser endast parternas yrkande och frågan huruvida domstolen är bunden av anförda grunder för talan är oreglerad. Enligt 4 § FPL skall grunder åberopas, men det saknas förbud mot att klaganden senare kompletterar överklagandet med nya omständigheter. Det är inte ovanligt att så sker och domstolarna har varit generösa med att tillåta liknade ändringar.¹³⁰ En förvaltningsdomstol anses därtill i viss omfattning, *ex officio*, kunna beakta grunder som part inte uttryckligen åberopat, trots lydelsen i 30 § FPL om att rättens avgörande skall grundas på vad handlingarna innehållit och vad i övrigt förekommit i målet. Rättens möjlighet till ändring eller tillägg av grunder beror på att domstolen, genom 8 § FPL, har ett reglerat utredningsansvar och det står således domstolen fritt att inom denna ram hämta eller kräva in material som läggs till grund för avgörandet och som bättre anses tillgodose ett materiellt riktigt avgörande.

¹²⁸ Se bl.a. Nergelius: *Domstolarna, grundlagarna och rättighetsskyddet- några reflektioner kring de senaste årens debatt och praxis*, SvJT 1997 s. 426-457.

¹²⁹ Smith, Eivind: *Sverige som konstitutionell demokrati*, SvJT 2000 s. 24.

¹³⁰ Ds 1997:29 Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen – En ny princip för prövning i förvaltningsdomstol m.m. s. 123.

I förhållande till civilprocessen, gör sig ett allmänt intresse i större utsträckning gällande i förvaltningsprocessen, vilket påverkat utformningen av densamma. Innan tvåpartsprocessens införande stod den enskilde ensam mot det allmänna och ansågs behöva hjälp som den svagare parten för att åstadkomma ett materiellt riktigt avgörande. Därför tillkom den långtgående utredningsskyldigheten som stod kvar trots tvåpartsprocessens införande.¹³¹ Förvaltningsprocessens speciella utformning, med möjlighet att ändra yrkanden och grunder i viss omfattning, är en slags garanti för ett materiellt riktigt avgörande och en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde.

Överprövningen är allsidig och innefattar såväl laglighets- som lämplighets- och skälighetsbedömningar. I de fall underinstansen, en myndighet, har att väga olika intressen mot varandra eller gör andra skönmässiga bedömningar skall domstolen göra samma sak. Domstolens befogenhet att utföra liknande skälighets- och lämplighetsbedömningar framgår bl.a. av utredningsskyldigheten i 8 § FPL som innebär att rätten skall tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Att domstolen principiellt har samma befogenheter som myndigheten i första instans syns även av prövningens resultat. Domstolen kan, om underinstansens avgörande funnits felaktigt, inte bara undanröja eller upphäva underinstansens beslut, utan även ändra beslutet i visst hänseende eller ersätta det med ett nytt.¹³²

När det gäller övriga möjligheter att få förvaltningsbeslut prövade i domstol enligt svensk rätt, föreligger skillnader i omfattningen av prövningen. En jämförelse mellan den ordinära processen och rättsprövningsförfarandet, varom nästa avsnitt handlar, visar dock att skillnaderna inte varit påfallande i den praktiska tillämpningen.

5.3 Rättsprövning av förvaltningsbeslut

5.3.1 Bakgrund

Möjlighet till rättsprövning av förvaltningsbeslut infördes i svensk rätt genom lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (RPL). Syftet med rättsprövningslagen var, som nämndes ovan, att anpassa svensk rätt till Europakonventionens bestämmelse om rätt till domstolsprövning. Före lagens tillblivelse hade Sverige fällt i Europadomstolen tre gånger för brott mot artikel 6 i konventionen på grund av avsaknaden av möjligheter för enskilda att få domstolsprövning av vissa förvaltningsbeslut i svensk rätt. Europadomstolens domar visade att ett förvaltningssystem utan domstolskontroll inte motsvarade konventionens krav.

Rättsprövning är ingen ordinär förvaltningsrättslig överprövning, eftersom den avser beslut som vunnit laga kraft och därför inte kan angripas genom

¹³¹ Ds 1997:29, s. 124.

¹³² Strömberg, Håkan: *Allmän förvaltningsrätt*, s. 208.

besvär. Man kan heller inte utan vidare hänföra rättsprövning till de extraordinära rättsmedlen. I förhållande till extraordinära rättsmedel, som t.ex. resning, utgör rättsprövning ett eget rättsmedelsinstitut, eftersom möjligheterna till prövning är generellt bestämda.¹³³ Prövning sker efter enskilds ansökan om rättsprövning och leder till att beslutet kasseras (upphävs utan att nytt beslutsätt i dess ställe) om det strider mot en rättsregel och felet haft betydelse för avgörandet, annars står beslutet fast.¹³⁴ Begreppet rättsregel innefattar både regler i lagar, andra författningar och sedvanerättsliga regler.¹³⁵ Lagen är tillämplig på vissa avgöranden av regeringen eller förvaltningsmyndighet. RegR prövar ärenden beslutade av regeringen och KamR avgöranden av en förvaltningsmyndighet inom KamR:s domkrets.¹³⁶

För att en ansökan om rättsprövning skall upptas av regeringsrätten eller kammarrätten förutsätts flera krav vara uppfyllda. Ärendet skall röra förhållande som avses i RF 8:2 eller 3¹³⁷, beslutet som är aktuellt för prövning skall innebära myndighetsutövning mot den enskilde, dessutom skall möjlighet att få beslutet prövat i domstol i vanlig ordning saknas. Kan överklagande ske till annan instans än domstol ska denna möjlighet utnyttjas först. Är alla dessa förutsättningar uppfyllda tas saken upp till prövning om beslutet inte tillhör den grupp av beslut som enligt RPL 2 § är undantagna från rättsprövning. Till att börja med gäller inte lagen beslut fattade av sådan nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Meningen är att dessa nämnder ska godtas som domstolar i Europakonventionens mening.¹³⁸ Vidare undantas beslut av arrendenämnd, hyresnämnd och övervakningsnämnd. De sistnämnda nämnderna uppfyller inte de ovanstående kraven, men ansågs vid lagens tillkomst trots allt likvärdiga med domstolar.¹³⁹ Beslut om svenskt medborgarskap, skatter eller avgifter undantas också från rättsprövning.¹⁴⁰ Eftersom rättsprövningslagen tillkom som ett direkt svar på Europakonventionens krav på domstolsprövning, jämförs i nästa avsnitt konventionens artikel 6 med regleringen i RPL för att se om den svenska regleringen stämmer överens med konventionens avsedda skydd.

5.3.2 Europakonventionens artikel 6 och RF 8 kap. 2 och 3 §

I artikel 6 Europakonventionen stadgas bland annat följande: ”Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som

¹³³ Warnling-Nerep: *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning*, s. 80.

¹³⁴ Se RPL 5 §.

¹³⁵ Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s. 213.

¹³⁶ Se RPL 1 §.

¹³⁷ Angående innebörden av hänvisningen till RF se 4.2.3.2

¹³⁸ Prop. 1987/88:69, s. 22.

¹³⁹ Prop. 1987/88:69, s. 22.

¹⁴⁰ För övriga undantag se RPL 2 §.

upprättats enligt lag”.¹⁴¹ Stadgandet som numera även är svensk lag innebär, enligt Europadomstolens praxis, ett krav på domstolsprövning av lagenligheten hos vissa förvaltningsbeslut, beslut som rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter.

Begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” var emellertid okänt i den svenska rättsordningen för tiden vid RPL:s införande och ersattes i lagen med ”...förvaltningsärende hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen...”.¹⁴² Det krävs dessutom, enligt samma föreskrift, att beslutet som skall bli föremål för rättsprövning, måste avse myndighetsutövning mot den enskilde. Regeringsformen 8 kap. 2 och 3 § gäller enskildas personliga ställning och deras personliga eller ekonomiska förhållanden inbördes samt förhållanden mellan enskilda och det allmänna som avser åligganden för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Rättsprövning avser alltså civilrättsliga ärenden och betungande offentligrättsliga ärenden, som till exempel beslut om expropriationstillstånd eller beslut om vägrat tillstånd att förvärva egendom.¹⁴³

I motiven till rättsprövningslagen uttrycktes att tillämpningsområdet, genom ovanstående hänvisning till 8 kap. RF, täcker en bred marginal av vad som kan falla in under konventionens begrepp ”civila rättigheter och skyldigheter”.¹⁴⁴ I proposition 1995/96:133, om bland annat permanentering av rättsprövningslagen, konstaterades att denna uppfattning inte stämde helt överens med Europadomstolens efterkommande praxis. RPL omfattar betungande offentligrättsliga normer, men inte gynnande föreskrifter som exempelvis rätten till statliga lån och bidrag. Enligt propositionen omfattar begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter”, i enlighet med Europadomstolens praxis, även rätten till sociala förmåner inom ramen för olika försäkringssystem samt sociala förmåner utan privaträttsliga inslag, d.v.s. rent offentligrättsliga förmåner, under förutsättning att det enligt inhemsk rätt varit fråga om individuella lagreglerade rättigheter av ekonomisk art. Tolkningen uppkom i åtminstone två mål, i Europadomstolen, under 1993.¹⁴⁵

En liknade fråga kom upp i ett mål i Högsta domstolen och Regeringsrätten under 1995, nedan refererat till som *Stallknechtfallet*.¹⁴⁶ En av frågorna i målet var om statliga bidrag till jordbrukare kan anses röra civila rättigheter, enligt artikel 6 i Europakonventionen och därmed ge rätt till överprövning av sådant beslut i domstol. De båda högsta instanserna kom till olika slutsatser i frågan. HD menade att Europadomstolens praxis starkt talade

¹⁴¹ Stadgandet är ett utdrag ur artikeln och återger bestämmelsens första mening.

¹⁴² Se RPL 1 §.

¹⁴³ Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s. 211.

¹⁴⁴ Prop. 1987/88:69, s. 21.

¹⁴⁵ Prop. 1995/96:133 Några frågor om rättsprövning m.m, s. 11, *Salesi mot Italien* (1993) Serie A Volym 257-E och *Schuler-Zraggen mot Schweiz* (1993) Serie A Volym 263.

¹⁴⁶ RÅ 1997 ref 65 och NJA 1994 s. 657, ärendet gick genom båda domstolssystemen.

för att rätten till de ifrågavarande ekonomiska bidragen bör anses inbegripna i begreppet civila rättigheter i konventionen. Regeringsrätten ansåg däremot att även om det finns omständigheter som i viss mån kan anses tala för att rätten till de aktuella bidragen omfattas av artikel 6 kan inte några säkra uttalanden göras om saken för tillfället.¹⁴⁷ Året därpå när regeringsrätten hördes som remissinstans i samband med permanenteringen av RPL, uttryckte rätten ”att det numera finns anledning att anta att uttrycket civila rättigheter och skyldigheter i Europakonventionens artikel 6 sträcker sig betydligt längre än vad 8 kap. 3 § regeringsformen gör”. Till begreppet räknas, påpekade RegR, även rätten till statliga bidrag m.m. i vissa fall.¹⁴⁸ Regeringsrätten och HD är således överens om att 8 kap. 3 § inte täcker tillämpningsområdet för civila rättigheter; RegR å sin sida verkar dock osäker på huruvida statliga bidrag till jordbrukare är en sådan social förmån som avses i Europadomstolens praxis.

Diskrepansen mellan artikel 6 i konventionen och RF 8 kap. 3 § har inte enbart vållat farhågor i domstolarna, även i doktrinen har tillämpningsområdet för rättsprövningslagen vållat debatt. I doktrinen har förslagits att hänvisningen till RF bör ersättas med terminologin som används i konventionen, d.v.s. ”civila rättigheter och skyldigheter” för att undvika diskrepans mellan de olika begreppen, särskilt mot bakgrund av Europadomstolens successiva utvidgande av tillämpningsområdet för ”civila rättigheter och skyldigheter” genom praxis.¹⁴⁹ En liknande ändring skulle medföra att förvaltningsbeslut skulle kunna domstolsprövas i den utsträckning som Europakonventionen avser, oavsett Europadomstolens utveckling av begreppet.

5.3.3 Prövningens omfattning

Ramen för processen och omfattningen av prövningen regleras genom bestämmelsen i 1 § i rättsprövningslagen, som anger att domstolen skall pröva om det i målet aktuella avgörandet strider mot någon rättsregel, på det sätt ansökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Rättsprövning enligt RPL, innebär dock inte att det sker en ren laglighetsprövning. Prövningen kan omfatta en vidsträckt undersökning av beslutets rättsenlighet ur ett mycket brett perspektiv. Warnling-Nerep kallar det en *utvidgad legalitetsprövning*.¹⁵⁰ Enligt lagmotiven bör prövningen inrikta sig på frågor om rättsenlighet. I propositionen uttalas ändå att även överprövning av den faktabedömning som ligger till grund för tillämpningen av de aktuella föreskrifterna bör kunna företas, detsamma gäller

¹⁴⁷ Prop. 1995/96:133, s. 11.

¹⁴⁸ Prop. 1995/96:133, s. 10, RegR uttryckte samma bekymmer i Ds 1997:20, s. 111.

¹⁴⁹ För debatten i doktrinen se bl.a. Lavin: *Ett urval förvaltningsrättsliga problem*, FT 1995 s. 144, Warnling-Nerep: *Skall rättsprövningslagen skrotas? Några reflektioner kring regeringsrådet Wahlgrens ”provokativa funderingar”* FT 1996 s. 1-14, Wahlgren, Göran: *Ytterligare kommentarer kring rättsprövningslagen*, FT 1996 s. 127-132.

¹⁵⁰ Warnling-Nerep: *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning*, 199.

bevisvärdering. Vidare omfattas, enligt propositionen, frågor om besluts förenlighet med krav på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen.¹⁵¹ Regeringsrätten och kammarrätten kan också pröva om det förekommit fel i förfarandet vid beslutsfattandet som kan ha påverkat utgången i ärendet.

Omfattningen av prövningen varierar något med hänsyn till utformningen av prövningen som företagits i första instans av förvaltningsmyndighet eller regeringen. I de fall första instans företagit en strikt legalitetsbedömning kan domstolen göra en prövning med samma omfattning. Om de regler som tillämpades i myndigheten har sådan utformning att myndigheten har viss handlingsfrihet vid sitt beslutsfattande, det vill säga om myndigheten kan välja vilket av flera tänkbara beslut densamma anser lämpligast bör domstolens prövning enligt motiven vara mer försiktig.¹⁵² Domstolen kan i sådana fall undersöka om förvaltningsmyndigheten höll sig inom ramen för det fria skönet. Rättsprövning bör, enligt motiven, inte utsträckas till att avse politiska lämplighetsfrågor i egentlig mening. Det innebär att domstolen vid rättsprövning måste göra en distinktion mellan frågor som avser rättstillämpning och frågor som avgör lämplighets- och ändamålsfrågor. Åtskillnaden är ofta en svår uppgift, som redovisades ovan angående samma frågas behandling vid inrättande av regeringsrätten 1909. Regeringsrättens praxis visar hur domstolen hanterar lämplighetsfrågor och skiljer dessa från fall som avser frågor av tolkning och tillämpning av lagregler.

Målet RÅ 1989 ref 16 visar hur prövningen kompliceras i fall där domstolen måste dela upp målet i en prövbar och en icke prövbar del. Regeringsrätten inledde det aktuella målet med att klarlägga gränserna för sin prövning, som de angivits i motiven. Regeringsrätten påminde att i de fall underinstansen har viss handlingsfrihet vid sitt beslutsfattande kan rättsprövningen omfatta frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten. Målet som avsåg ett av regeringen förvägrat förvärvstillstånd, enligt jordförvärvslagen, innefattade en intresseavvägning mellan sysselsättningsbehovet i en ort och rätten att förvärva egendom. Ett vägrat förvärvstillstånd förutsätter, enligt lagen att det är av särskild betydelse från regionalpolitisk synpunkt att sysselsättningen på orten främjas och att den aktuella egendomen behövs för det angivna ändamålet. Den på lagen vilande bedömningen ger alltså den prövande myndigheten utrymme för handlingsfrihet. Regeringsrätten menade att domstolen kunde pröva målet ur ett saklighetsperspektiv, men tillade att beslutet inte stred mot saklighetskravet. Därtill meddelade rätten att frågan huruvida det förvägrade tillståndet var av särskild betydelse ur regionalpolitisk synpunkt att sysselsättningen främjades var en politisk lämplighetsfråga och omfattades inte av rättens prövning. De omständigheter som låg till grund för regeringens bedömning, att den ifrågavarande fastigheten behövdes för att främja sysselsättningen på orten, kunde emellertid bli föremål för prövning. Regeringsrätten menade dock att

¹⁵¹ Prop. 1987/88:69, s. 24

¹⁵² Prop. 1987/88:69, s. 24.

regeringen inte på något sätt felbedömt fakta eller överskridit gränserna för den handlingsfrihet som jordförvärvslagen medger vid beslutsfattandet.

Vid den översyn som företogs av förvaltningsprocessen under slutet av 1990-talet gjordes en sammanfattning av rättsprövningens omfattning, som den utvecklats i regeringsrättens praxis. Justitiedepartementet sammanfattade rättsläget i Ds 1997:29, och kom fram till att rättsprövning i många fall är lika omfattande som prövningen i mål som anhängiggjorts genom ordinärt besvärsförfarande, då domstolens tolkning och tillämpning av författningsbestämmelser innehåller inslag av lämplighetsavgöranden.¹⁵³ Som ett exempel anvisar departementet RÅ 1993 ref 44. Målet avsåg tillämpning av lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. som i dess 3 kap. 6 § 3 st. stadgar att vattenföretag som endast orsakar obetydlig miljöpåverkan inte omfattas av ett i lagen stadgat förbud mot anläggning av vattenkraftverk m.m. i vissa vattenområden. Regeringsrätten ansåg att prövning huruvida ett vattenföretag orsakar endast obetydlig miljöpåverkan uteslutande avser tolkning och tillämpning av en lagregel och inte, som regeringen påpekat i ett yttrande, en form av lämplighetsavgörande. Departementsutredningen konstaterar att i de fall rättsregeln, som skall tillämpas, är klar i sin utformning samt klarläggande uttalanden gjorts i förarbetena är myndigheternas fria skön i mer eller mindre utsträckning bundet och kan därmed bli föremål för domstols prövning i ett rättsprövningsärende. I motsats gäller att det fria skönet är större i de fall utformningen av den rättsregel som tillämpas är vag samt saknar utfyllnad i form av uttalanden i förarbetena, eftersom det förhållandet försvårar en rättslig prövning i domstol.

Skillnaderna i prövningsramen mellan den ordinära besvärsprövningen och rättsprövningen minskar dessutom, enligt samma departementsutredning, till följd av att regeringsrätten i större utsträckning tillämpar de EG-rättsliga rättsprinciperna, vilka numera är en del av den rätt de svenska domstolarna har att tillämpa.¹⁵⁴ Ett exempel är proportionalitetsprincipen, som exempelvis innebär att domstolen kan pröva huruvida en vidtagen åtgärd varit proportionell i förhållande till syftet med densamma och det ingrepp den inneburit. Anser domstolen att ett myndighetsbeslut varit oproportionellt kan beslutet kasseras och ärendet återförvisas till myndigheten för ny prövning.

5.3.4 Rättsprövning av regeringsbeslut

Ur EG-rättslig synvinkel har rättsprövningslagen störst betydelse avseende regeringsbeslut, eftersom den allmänna principen i FL 22 a § inte omfattar regeringsbeslut. Majoriteten av de beslut som prövas enligt

¹⁵³ Ds 1997:29, s. 126.

¹⁵⁴ Se kap. 3.1.

rättsprövningslagen är just regeringsbeslut.¹⁵⁵ Anledningen är att det är det enda sätt, utöver resning, att få till stånd domstolsprövning av regeringens förvaltningsbeslut. Frågan om regeringsrättens rätt att kassera regeringens beslut skulle kunna bli känslig om det skulle bli vanligt att domstolen gjorde så och det uppstår konflikt mellan den politiska och den dömande makten. I motiven till rättsprövningslagen erinras om de riktlinjer riksdagen fastställde 1984 för regeringens befattning med överklaganden. Riktlinjerna går, enligt propositionen, ut på att regeringen som politiskt organ ska kunna styra utvecklingen på vissa områden genom att pröva förvaltningsärenden, t.ex. ärenden där miljöskydds krav måste vägas mot vidsträckta marknadspolitiska effekter.¹⁵⁶ En domstolsprövning som inkräktar på denna styrningsmöjlighet skulle enligt motiven kunna anses som demokratiskt ohållbar.

Ett exempel på ett känt rättsprövningsfall är *Barsebäckfallet*,¹⁵⁷ om regeringens beslut att stänga kärnkraftsreaktorn i Barsebäck. Målet var mycket omfattande och kommer bara att ytligt beröras i denna framställning. Regeringsrätten fick ta ställning till ett stort antal rättsliga frågor, som exempelvis: Var beslutet godtagbart med hänsyn till principerna om återkallelse av gynnande förvaltningsbeslut? Hade regeringen brustit i handläggningen genom att utelämna en miljökonsekvensbeskrivning enligt ett särskilt EG-direktiv? Hade regeringen på ett otillbörligt sätt stärkt det statliga energibolaget Vattenfalls redan dominerade ställning och på det sättet brutit mot såväl svenska som EG-rättsliga konkurrensregler? Utgjorde beslutet en kränkning av ägande rätt och näringsfrihet enligt RF 2:18 och 20? Prövningen, som tog ungefär ett år att genomföra, ledde till att regeringsrätten fastställde regeringens beslut om avveckling. Målet visar dock att även regeringens beslut kan underkastas en ingående rättslig granskning i domstol, inte bara mot bakgrund av inhemska regleringar utan även EG-rättsliga sådana. Rättsprövningsinstitutet kan användas för att garantera att EG-rätten iakttas i behörig ordning.

Ett alternativ till domstolsprövning enligt RPL, är resning. Det förekommer t.o.m. i mål om rättsprövning, där förutsättningarna för en sådan prövning inte bedöms vara uppfyllda, att RegR istället korrigerar ett rättsstridigt beslut genom att *ex officio* ta upp ärendet till resning.¹⁵⁸

5.4 Resning

Resning är ett extraordinärt rättsmedel som endast är avsett att användas undantagsvis som en alternativ möjlighet att få ett förvaltningsbeslut prövat i domstol, trots att processen redan är avslutad. Resning ges i vissa fall i

¹⁵⁵ Warnling-Nerep: *Skall rättsprövningslagen "skrotas"? Några reflektioner kring regeringsrådet Wahlgrens "provokativa funderingar"*, FT 1996 s. 3.

¹⁵⁶ Prop. 1987/88:69 s. 24.

¹⁵⁷ RÅ 1999 ref 76.

¹⁵⁸ Warnling-Nerep: *Rättsprövning & rätten till domstolsprövning*, s. 185.

ärenden där regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är sista instans och innebär att beslut som fattats i dessa instanser och vunnit laga kraft och egentligen är slutligt avgjorda, trots allt, under vissa förutsättningar, tas upp till prövning på nytt i kammarrätt eller regeringsrätten.¹⁵⁹ Syftet med bestämmelsen är att skapa en säkerhetsventil för tillgodogörande av materiellt riktiga beslut likt en rättssäkerhetsgaranti för enskilda. Normalt innefattar prövningen t.o.m. en intresseavvägning mellan sökandens krav på materiell rättvisa och det allmännas eller annan enskilds intresse av att det lagakraftvunna beslutet står fast.¹⁶⁰

Möjligheten till resning regleras i RF 11 kap. 11 §, medan viss närmare reglering finns i förvaltningsprocesslagen 37 b §. I 37 b § FPL uppges endast att resning får beviljas om det på grund av något *särskilt förhållande* finns *synnerliga skäl* till förnyad prövning. I övrigt saknas kodifierade bestämmelser om de närmare förutsättningarna för att bevilja resning. I stället får man söka ledning i regeringsrättens praxis. RegR har i vissa fall tagit hänsyn till de resningsgrunder som finns i 58 kap. RB, som tillkomst av nya bevis eller omständigheter samt uppenbart lagstridig rättstillämpning. Hänsyn har även tagits till andra förhållanden, än de i RB 58 kap. angivna, som lett till ett oriktigt beslut, bl.a. allvarligare förfarandefel.¹⁶¹ RegR har alltså aldrig låtit binda sig till de civilprocessuella resningsgrunderna. En grundläggande förutsättning för resning är dock att det anförs något förhållande som försvagar tilltron till avgörandets riktighet.

Ett resningsärende anhängiggörs normalt genom en ansökan, vari de omständigheter på vilka yrkandet är grundat anges. För att en resningsansökan skall kunna prövas måste kraven på överklagbarhet (se 5.2.1, påvisbar effekt m.m.) vara uppfyllda. Vad gäller regeringsärenden sorterar denna förutsättning bort politiska ärenden och tillämpas endast på förvaltningsärenden som handhas av regeringen som rör enskilda parter, som exempelvis ansöknings- och besvärärenden. Resning är nämligen vid sidan av rättsprövning, som nämdes ovan, det enda sätt att få regeringens förvaltningsbeslut prövade i domstol. Det är på denna punkt resningsinstitutet är mest intressant ur EG-rättslig synvinkel.

Det är möjligt för domstolarna att *ex officio*, utan resningsansökan, bevilja resning eller att behandla en framställning som av sökanden betecknats som besvär, men som är för sent inkommen, som en resningsansökan.¹⁶² Domstolen är alltså inte bunden vid yrkandet om rättsmedel. Domstolen är inte heller vid prövningen bunden vid de omständigheter som sökanden angivit utan kan beakta även andra omständigheter som kan framgå av

¹⁵⁹ I LAFD 8 § föreskrivs att kammarrätten beviljar resning när det gäller beslut som slutligt avgjorts av länsrätten eller förvaltningsmyndighet. Beslut från andra förvaltningsdomstolar än länsrätten eller från regeringen beviljas av regeringsrätten.

¹⁶⁰ Ragnemalm, Hans: *Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen*, Stockholm 1973, s. 188.

¹⁶¹ Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s 215.

¹⁶² Warnling-Nerep: *En introduktion till förvaltningsrätten*, s 67.

aktmaterialet.¹⁶³ Rätten till resning begränsas emellertid på så sätt, att resning inte beviljas om det skäligen kunnat krävas att sökanden redan i det avgjorda ärendet åberopat det resningsgrundande förhållandet.¹⁶⁴ Att resning beviljas innebär antingen att domstolen genast ändrar beslutet, eller att den förordnar att myndigheten som sist beslutade i ärendet skall ta upp saken på nytt.

Det sagda innebär att en resningsprövning innefattar en allsidig omprövning av ärendet i domstol, till den grad allsidig att oro uttrycks om inte området borde regleras mer utförligt i lag.¹⁶⁵ Trots detta godkändes inte resningsinstitutet som fullvärdig att uppfylla kravet på tillgång till domstolsprövning enligt Europakonventionen på grund av dess extraordinära karaktär.¹⁶⁶ Rättsmedlet skulle med all säkerhet inte heller anses tillräckligt effektivt för att uppfylla EG:s krav på domstolsprövning. För det första krävs för tillgång till rättsmedlet att det på grund av *särskilt förhållande finns synnerliga skäl*. För det andra föreskrivs ingen skyldighet för kammarrätt eller regeringsrätt att bevilja resning. Resning brukar, till skillnad från rättsprövning, karaktäriseras som en befogenhet för domstolen, genom att domstolen *kan* bevilja resning om tillräckliga skäl anses föreligga.¹⁶⁷ I praktiken ser naturligtvis domstolarna åstadkommandet av materiellt riktiga beslut som en skyldighet, men formellt sett är skyldigheten inte fastslagen.

5.5 Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol

5.5.1 Allmänt om kompetensfördelningen

Frågan om rättslig kontroll av myndighetsbeslut hänger samman med frågan om kompetensfördelning mellan allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. Anser sig ingen av domstolarna kompetent att ta upp saken till prövning kan densamma inte heller utsättas för domstolens kontroll; en negativ kompetenskonflikt av detta slag leder till att rätten till domstolsprövning inte kan få fullt genomslag i svensk rätt.

Kompetensfördelningen vilar i första hand på uttryckliga författningsbestämmelser. Förvaltningsdomstolarnas kompetens bestäms, vilket framgått ovan, vanligen av bestämmelser i olika specialförfattningar och kompletteras av LAFD och FL 22 a §. De allmänna domstolarnas kompetens kan också bestämmas genom författning, men här saknas oftast

¹⁶³ Ds 1997:29, s. 125, departementsutredningen innehåller fakta grundat på sammanfattningar av praxisskapta rättsregler för resningsinstitutet.

¹⁶⁴ Ds 1997:29, s. 30.

¹⁶⁵ Ds 1997:29, s. 34.

¹⁶⁶ Se *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, Serie A, Volym 52, 23 september 1982.

¹⁶⁷ Warnling-Nerep: *Rättsprövning och rätten till domstolsprövning*, s. 202.

specialregleringar på området. I stället söks ledning i den allmänna princip som ligger till grund för rättegångsbalken; alla brotts- och tvistemål skall avgöras av allmän domstol, om inte annat särskilt stadgas.¹⁶⁸ I RB 10:17 finns vidare en uppräknning av tvister som inte kan prövas av allmän domstol, det vill säga undantag från den allmänna principen. Paragrafen stadgar bland annat att allmän domstol inte är behörig att pröva tvist, som skall prövas av annan myndighet än domstol eller av särskild domstol. Detta innebär att allmän domstol kan vara förhindrad att pröva en fråga vilken ankommer på en förvaltningsmyndighet.¹⁶⁹ Regeln har dock i praktiken ansetts ha för avsikt att tillämpas mot bakgrund av innebörden av bemyndigandet i författningen som förvaltningsmyndigheten grundat sin beslutanderätt på.¹⁷⁰ Allmän domstol behöver alltså inte i alla fall, där beslutanderätten tillskrivits en myndighet, vara förhindrad att ta upp saken till prövning. Det avgörande är om den kompetens varpå en viss myndighet stöder sin beslutanderätt kan anses exklusiv eller inte, det vill säga om förvaltningsmyndigheten enligt författning tillskrivits att pröva ett ärende allsidigt och slutgiltigt.¹⁷¹

Resonemanget att exklusivitet skulle avgöra kompetensfrågan härrör från en diskussion som fördes av bland andra Nils Herlitz och Stig Jägerskiöld. Herlitz ståndpunkt har sedermera vunnit genomslag i praxis. Han menade att allmän domstols kompetens var utesluten om myndighetens prövning gick ut på att skapa en allsidig och objektiv rättslig prövning samt ett slutligt avgörande, och inte ett avgörande som kunde jämföras med ett partsbesked¹⁷².

Strömberg har närmare klargjort vad Herlitz ståndpunkt innebär.¹⁷³ För det första avser resonemanget att uppställa bestämda krav på prövningens kvalitet. Begreppet allsidig innebär, enligt Strömberg, att alla berörda intressen i ett aktuellt ärende skall beaktas, inte enbart statens intressen. Objektivitetskravet innebär att prövning skall vara saklig och opartisk, ett krav som idag gäller alla förvaltningsmyndigheter och domstolar enligt RF 1 kap. 9 §. Därtill skall beslutet innebära ett slutgiltigt avgörande.¹⁷⁴ Jägerskiöld å andra sidan menade att allmän domstols kompetens endast utesluts om prövning är förbehållen förvaltningsdomstol, om det gällde tvister som Jägerskiöld hänförde till gruppen rättsanspråk.¹⁷⁵

¹⁶⁸ Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s. 222.

¹⁶⁹ Ds 1997:29, s. 114.

¹⁷⁰ Lavin: *Domstols kompetens enligt artikel 6 i Europakonventionen*, JT 1994/95 s. 734.

¹⁷¹ Strömberg: *Allmän förvaltningsrätt*, s. 222.

¹⁷² Jfr. kap. 5.2.3.

¹⁷³ Strömberg: *Äger allmän domstol pröva fråga om kommunal skatteutjämning*, FT 1999 s. 1-5, Jfr. Herlitz, Nils: *Förvaltningsrättsliga grunddrag*, Stockholm 1943, *Till frågan om RB 10:26*, FT 1947 s. 305-331.

¹⁷⁴ Strömberg, FT 1999 s. 2.

¹⁷⁵ Strömberg, FT 1999 s. 2, jfr. Jägerskiöld, Stig: *Till frågan om tolkningen av GRB 10:26*, FT 1948 s. 204-215.

I *Stallknechtfallet*¹⁷⁶ från 1994 uppställde Högsta domstolen en princip av helt annan innebörd än vad som tidigare gällt om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol. Den nya principen blev mycket uppmärksam i doktrinen.¹⁷⁷ Nedan följer en redogörelse av detta omdiskuterade fall och dess fortsättning i regeringsrätten samt av det så kallade Lassagårdsfallet, vilket inte enbart rör kompetensfördelningsfrågor utan även direkt tillämpning av EG:s allmänna rättsprincip om rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Redogörelsen av de båda fallen syftar till att illustrera hur negativa kompetenskonflikter kan hindra genomdrivandet av materiell EG-rätt när nationella domstolar inte anser sig behöriga att ta upp ett ärende till prövning, trots att EG-rätten pålägger de nationella domstolarna skyldighet att rättsligen kontrollera liknande ärenden.

5.5.2 Fallet Stallknecht

Tvistefrågans karaktär, det vill säga civilrättslig- eller offentligrättslig karaktär, som anses sakna betydelse för kompetensfrågan, fick i Stallknechtfallets runda i Högsta Domstolen en ny betydelse för kompetensfrågan.¹⁷⁸ HD slog nämligen fast att ”tvistefrågans art” var avgörande för kompetensfördelningen och i detta fallet var arten sådan att starka skäl talade för att prövningen borde anförtros förvaltningsdomstol.

Bakgrunden till fallet är att Jordbruksverket beviljade Brigitte Stallknecht ett visst belopp i inkomststöd och djurbidrag med stöd av vissa förordningar. Problemet var att beloppet inte betalades ut till Stallknecht personligen utan till en tidigare brukares dödsbo. Stallknecht, som ansåg att bidraget betalats ut till fel person, väckte talan mot staten och begärde att utfå det belopp hon gått miste om. Tingsrätten avvisade talan eftersom Jordbruksverkets beslut i bidragsfrågor, enligt verkets egna föreskrifter, inte fick överklagas. Hovrätten kom däremot fram till att Stallknecht borde ha talerätt vid allmän domstol, genom att hänvisa till Europakonventionen och Europadomstolens praxis. Hovrätten återförvisade därmed målet till tingsrätten. Jordbruksverket överklagade hovrättens beslut till HD. Högsta domstolen fann att Europadomstolens praxis innebar att rätt till ekonomiska bidrag, som de i målet aktuella jordbruksförordningarna föreskrev, rörde civila rättigheter i Europakonventionens mening. Följaktligen fanns en rätt till domstolsprövning, men inte i allmän domstol, utan i förvaltningsdomstol, menade HD.

HD frångick den till dess tillämpade principen, att tvister skall avgöras av allmän domstol om inte annat är stadgat; en slags reservkompetensprincip. HD menade att man inte kunde tillämpa principen, bland annat p.g.a. att den

¹⁷⁶ NJA 1994 s. 657 och RÅ 1995 ref 58.

¹⁷⁷ Se bl.a. Lavin, i JT 1994/95 s. 731-737, Strömberg: *Delade meningar om allmän domstols kompetens*, FT 1995 s. 211-215.

¹⁷⁸ NJA 1994 s 657.

var skapad i ett annat rättsläge än det som gäller i dag. Dels har genom 1971 års förvaltningsrättsreform garantier skapats för en rättssäker förvaltningsprocess, dels förutsågs inte, vid tidpunkten för principens tillkomst, att det till följd av Europakonventionen skulle vara omöjligt att upprätthålla grundsatsen att domstol saknar behörighet utan författningsanvisning. Av det framgick att det inte längre fanns några egentliga hinder för prövning i förvaltningsdomstol. Domstolen ansåg därtill att *tvistemålets karaktär* var sådan att starka sakliga skäl talade för att prövningen skulle ske i förvaltningsdomstol snarare än i allmän domstol. Rättsprövning var, enligt rätten, inte aktuellt eftersom det var osäkert om beslut om ekonomiska bidrag föll in under stadgandet i RF 8 kap. 2 och 3 §§.

Stallknecht vände sig därför till Länsrätten som avvisade talan med motiveringen att länsrätt endast kan pröva mål om det är uttryckligen föreskrivet i författning. Sådant författningsstöd förelåg inte (observera att den allmänna principen i FL 22 a § inte fanns vid tiden för domen). Länsrättens dom överklagades till kammarrätten som delade underinstansen bedömning. Regeringsrätten beviljade prövningstillstånd och fastställde därefter kammarrättens dom, det vill säga att författningsstöd sänkades för prövning i förvaltningsdomstol. Regeringsrättens majoritet ansåg dessutom, till skillnad från Högsta domstolen, att det inte fanns några säkra uttalanden om att rätten till ekonomiska bidrag omfattas av begreppet ”civila rättigheter” i artikel 6 Europakonventionen. Det fanns, enligt majoriteten, därför ingen grund för att konventionen skulle ställa krav på domstolsprövning av Stallknechts anspråk. Minoriteten menade för sin del att ovanstående resonemang inte spelade större roll eftersom förvaltningsdomstols kompetens i varje särskilt fall måste framgå av författning och att sådan sänkades i det aktuella fallet.

HD:s ställningstagande i kompetensfrågan blev föremål för omfattande kritik.¹⁷⁹ Lavin menade att HD:s uttalande om kompetensfördelningen innebar en fullständigt ny återgivning av rättsläget och ifrågasatte domstolens möjlighet att själv ändra den föreliggande kompetensfördelningsprincipen.¹⁸⁰ I debatten som följde fallet framfördes även krav på lagstiftaren att vidta åtgärder avseende domstolarnas kompetensområde. Under 1996 kom så en liknande fråga upp i det svenska förvaltningsdomstolssystemet genom det sk. Lassagårdsfallet.

5.5.3 Fallet Lassagård

En viktig skillnad från Stallknecht var att klaganden i detta fall grundade sitt krav på rätt till arealersättning på EG-förordningar som var tillämpliga i

¹⁷⁹ Se bl.a. Strömberg, FT 1995, s. 211-215, Lavin, JT 1994/95 s. 731-737 och Warnling-Nerep, FT 1996 s. 1-14.

¹⁸⁰ Lavin: *Domstols kompetens enligt artikel 6 i Europakonventionen*, JT 1994/95, s. 736.

fallet. Bakgrunden till Lassagårdfallet¹⁸¹ var att länsstyrelsen i Hallands län avvisade bolaget Lassagård AB:s ansökan om arealstöd enligt artikel 8 i förordningen¹⁸² på grund av att den var för sent inkommen. Bolaget överklagade beslutet till Jordbruksverket som avslog besvären och hänvisade till 33 § i förordningen (1994:1715) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter som angav att beslutet inte kunde överklagas. Bolaget överklagade trots allt beslutet till länsrätten i Jönköpings län.

Länsrätten konstaterade att det fanns en princip om domstolsprövning i EG-rätten, men uttryckte att det var osäkert hur långt denna rätt sträckte sig. Domstolen övergick istället till att resonera om Europakonventionens tillämplighet. Länsrätten menade att rätten till arealersättning var en civil rättighet enligt artikel 6 i konventionen, och att rätt till domstolsprövning därmed förelåg. Fullföljdsförbudet stred alltså mot Europakonventionen, men länsrätten ansåg sig trots allt förhindrad att pröva bolagets talan, med hänvisning till 14 § lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) som kräver författningsstöd för förvaltningsdomstols behörighet att överpröva förvaltningsbeslut. Rätt till prövning förelåg, men eftersom instanshänvisning saknades fanns ingen behörig domstol att hänföra målet till.

Lassagård överklagade länsrättens beslut till kammarrätten i Jönköping. Kammarrätten ansåg att fullföljdsförbudet stred mot Europakonventionen och att förbudet borde åsidosättas enligt RF 11 kap. 14 §¹⁸³. Klaganden hade följaktligen rätt att få frågan prövad i domstol, frågan var bara i *vilken* domstol. Kammarrätten menade att det var otillfredsställande om formuleringen i 14 § LAFD skulle leda till att ingen behörig domstol kunde bestämmas; 14 § LAFD hänvisar länsrätt som behörig domstol om föreskrift finns i författning om att beslut skall prövas av allmän förvaltningsdomstol (den generella principen i 22 a § FL fanns ej vid tiden för målets avgörande). Den enda föreskrift som förelåg var som bekant *att* domstolsprövning skulle ske enligt artikel 6 Europakonventionen, som gäller som svensk lag. Eftersom rätt, jämlikt RF 11:14, förelåg att åsidosätta fullföljdsförbudet tolkade kammarrätten att samma stadgande även gav stöd för en förändring av då gällande behörighetsregler. Rätten kom fram till att prövning skulle ske i länsrätt med tanke på den fördelning av måltyper som gäller mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol. Det ligger nära till hands att anta att kammarrätten tänkte på Högsta domstolens uttalande i målet Stallknecht om betydelsen av tvistefrågans art för bestämmande av behörighetsfrågan. Kammarrätten återförvisade följaktligen ärendet till länsrätten i Halland, eftersom det var i Länsstyrelsen här det ursprungliga beslutet fattats.

¹⁸¹ RÅ 1997 ref 65.

¹⁸² Kommissionens förordning (EEG) 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystem för vissa av gemenskapens stödsystem.

¹⁸³ Paragrafen avser svenska domstolars rätt till lag- eller normprövning (se 5.6).

Länsrätten i Hallands län prövade Lassagårds talan i sak, men avlog besvären med motiveringen att ansökan var för sent inkommen. Domen överklagades till kammarrätten i Göteborg, vars resonemang i frågan påminner om RegR:s tankegång i Stallknechtfallet. Rätten kom alltså fram till att det inte var klart om sådant jordbruksstöd, det i fallet var fråga om, var av sådan art att det utgjorde en civil rättighet i Europakonventionens mening. Oavsett hur det förhöll sig med den frågan menade kammarrätten att 14 § LAFD uteslöt prövning, eftersom ingen hänvisning i författning gjorts om att förvaltningsdomstol skulle pröva talan. Kammarrätten avvisade följaktligen talan. Domen överklagades till RegR där huvudfrågan avsåg om Lassagård, trots fullföljdsförbudet i 33 § jordbruksförordningen, hade rätt att få sin ansökan om arealersättning prövad av domstol och, om så var fallet, vilken domstol som skulle utföra denna prövning. Vad gäller den första delfrågan hänvisade regeringsrätten till EG-rättens allmänna rättsprinciper och den specifika princip som fastslagits i bland annat målet Borelli¹⁸⁴, vari konstaterades rätt till domstolsprövning av anspråk på EG-rättslig grund. Eftersom Lassagårds talan avsåg ekonomiskt stöd till jordbruksproduktion, enligt en EG-rättslig förordning, var den EG-rättsliga principen om domstolsprövning tillämplig i fallet.

RegR menade att förbudet mot fullföljd i 33 § jordbruksförordningen hindrade EG-rättens enhetliga tillämpning och inte var förenlig med principen om domstolsprövning. Eftersom EG-rätten har företräde, fortsatte RegR, skall bestämmelsen om fullföljdsförbud inte tillämpas. Frågan var då i vilken domstol prövningen skulle ske. Regeringsrätten löste denna fråga genom att tillämpa huvudregeln i 34 § jordbruksförordningen, att överklagande av Jordbruksverket beslut vanligen sker i förvaltningsdomstol, analogt så att bestämmelsen också kom att omfatta det typ av beslut som var aktuellt i målet.

Regeringsrättens lösning på frånan av kompetensreglering i fallet har tolkats olika i doktrinen. Nergelius¹⁸⁵ menar att avgörandet skall tolkas så att regeringsrätten, likt HD i Stallknechtfallet, låtit målets karaktär vara avgörande för att förlägga prövningen till förvaltningsdomstol, eftersom domstolen tillämpade 34 § jordbruksförordningen analogt. Strömberg¹⁸⁶ å andra sidan menar att analogislutet inte innebär att kravet på lagstöd för förvaltningsdomstols kompetens har övergivits utan att domstolen knutit sin rättstillämpning till en bestämd paragraf, d.v.s. 34 § jordbruksförordningen. Det var alltså, enligt Strömberg, inte så att domstolen avgjorde kompetensfrågan genom att låta tvistefrågans art vara avgörande, som HD gjort i Stallknecht.

¹⁸⁴ Se not 71.

¹⁸⁵ Nergelius, Joakim: *Lassagård-målet: Viktigt avgörande om domstolars rätt att överpröva administrativbeslut*, JT 1997/98 s. 1162-1169.

¹⁸⁶ Strömberg: *Några reflektioner om allmän förvaltningsdomstols kompetens*, FT 1998 s. 289- 293.

De båda författarna har även olika utgångspunkter beträffande *hur* åsidosättandet av den svenska bestämmelsen skedde. Både Nergelius och Strömberg utgår från det faktum att EG-rätten gavs företräde framför svensk rätt. Nergelius låter förstå att åsidosättandet i praktiken gjordes med hjälp av RF 11 kap. 14 §.¹⁸⁷ Bestämmelsen avser svenska domstolars rätt till lagprövning under vissa omständigheter. Nergelius måste mena att regeringsrätten prövade jordbruksförordningens förenlighet med högre stående rätt, här EG-rätt, enligt inhemska lagprövningsregler. Strömberg motsätter sig denna tolkning av fallet. Att regeringsrätten underkände fullföljdsförbudet berodde istället på att EG-rätten är direkt tillämplig i medlemsstaterna och har företräde. Det är därför, menar Strömberg, överflödigt att åberopa 11:14 RF i fråga om sådana direkt åberopbara regler som gäller istället för svensk rätt. Strömberg tillade att EG-rättens allmänna rättsprinciper inte är en författning som förutsätts för att RF 11:14 skall vara tillämplig.¹⁸⁸

Författarnas olika utgångspunkter ifråga om instrument för åsidosättande av svenska bestämmelser som strider mot överordnad EG-rätt väcker dock en intressant fråga. Behöver svensk rätt kompletteras med interna regler för användning vid utförande av den normkontroll som tillkommer svenska domstolar enligt EG-rätten? Det vill säga krävs en reglering i dualistisk anda? Eller ska 11:14 RF tillämpas även vid EG-rättslig normprövning? Regeringsrätten nämnde inte 11:14 RF i sitt avgörande, istället talar domstolen om artikel 177 (numera artikel 234) om förhandsavgöranden. Ovan nämndes regleringen om förhandsavgöranden som grunden i EG:s system av normkontroll. Jag menar att regeringsrätten snarare måste ha sett det som sin skyldighet att åsidosätta fullföljdsförbudet på grund av den funktionsuppdelning som stadgas i artikel 234 mellan EG-domstolen och nationella domstolar i det EG-rättsliga normprövningssystemet. Jag menar alltså att regeringsrätten åsidosatte fullföljdsförbudet, inte med hjälp av den svenska lagprövningsrätten utan mot bakgrund av EG:s normprövningssystem (jfr 5.6).

Bland annat till följd av de kompetensfördelningsproblem som uppstod i Lassagård och Stallknecht gjordes det ovan redovisade tillägget i förvaltningslagen, 22 a §. I och med det löstes kompetensfördelningsfrågan för det fall ett fullföljdsförbud av någon anledning, p.g.a. EG-rätt eller Europakonventionsrätt, förklarats ogiltig. Högsta domstolens försök till lösning av förvaltningsdomstols kompetens genom utredande av tvistefrågans art var därmed utspelad. Frågan är dock om 22 a § FL generellt löste kompetensfördelningsfrågan. Härnäst följer därför en redogörelse om hur kompetensfrågan behandlats i praxis och doktrin sedan tillkomsten av den generella principen om domstolsprövning i förvaltningslagen.

¹⁸⁷ Nergelius, JT 1997/98 s. 1168.

¹⁸⁸ Strömberg, FT 1998 s. 291.

5.5.4 Fortsatt rättsutveckling

Det står klart att 22 a § löser kompetensfördelningen i de fall ett fullföljdsförbud till förvaltningsdomstol förklarats ogiltigt genom att anvisa länsrätt som instans. Men vad händer i de fall en enskild trots giltigt fullföljdsförbud till förvaltningsdomstol genom ansökan söker få ärendet prövat i allmän domstol. Har regleringen i 22 a § gett en lösning på denna fråga? Strömberg menar att det inte är så, eftersom paragrafen inte innehåller information om vilka rättsskipningsavgifter som tillkommer de allmänna förvaltningsdomstolarna.¹⁸⁹ För att få besked härom måste man gå till specialförfattningarna. När det gäller förordningar regleras vanligen endast överklagbarheten i desamma. Strömberg varnar alltså för att förvirring kan uppstå i framtida situationer.

Ett exempel där så skett är NJA 1998 s 656 II, som avsåg Vellinge kommuns talan mot staten om utbetalning av innehållna kommunalskattemedel enligt lag (1995:1516) om utjämningsavgift. Lagen tillkom för att frambringa resursfördelning mellan olika kommuner. Grunden för talan var bl.a. att lagen stred mot den grundlagsstadgade principen om en kommunal självstyrelse.¹⁹⁰ Staten, genom JK, gjorde invändning om rättegångshinder eftersom lagen stadgade prövning i skattemyndighet i första hand med möjlighet att överklaga till regeringen. Enligt HD var inte allmän domstol behörig att pröva tvisten, medan både Malmö tingsrätt och Hovrätten över Skåne och Blekinge län funnit att saken kunde prövas och därför hade ogillat JK:s invändning om rättegångshinder. Avgörande för utgången i HD blev den ovan berörda frågan huruvida den beslutanderätt som tillkom skattemyndigheten och regeringen, enligt den nämnda lagen, skulle anses exklusiv eller om myndigheternas beslut endast skulle uppfattas som ett slags partsbesked och inte anses allsidig och slutgiltig till sin form. HD ansåg att den aktuella lagstiftningen innehöll en fullständig reglering av de omtvistade frågorna. Prövningen har enligt denna reglering anförtrotts åt skattemyndigheten och, efter överklagande, regeringen. Eftersom regleringen var fullständig var allmän domstols kompetens att ta upp anspråket utesluten, enligt ovan under 4.3.1 redogjorda förutsättningar.

Strömberg har kritiserat även detta ställningstagande av Högsta domstolen.¹⁹¹ Han menar att domstolen tagit för lätt på kravet på den rättsliga prövningens kvalitet, vid bedömningen av myndighetens exklusiva prövningsrätt. Den rättsliga kvaliteten måste vara förutbestämd av

¹⁸⁹ Strömberg, FT 1998 s. 293.

¹⁹⁰ Se RF 1kap. 7 §.

¹⁹¹ Se Strömberg: *Äger allmän domstol pröva fråga om kommunal skatteutjämning*, FT 1999 s. 1-5.

lagstiftaren eller framgå indirekt genom förvaltningsförfarandets utformning.¹⁹²

Strömberg menar att det i det aktuella fallet inte funnits praktiskt utrymme för skattemyndigheten att göra en allsidig prövning¹⁹³. Domstolskontroll hade, fortsätter Strömberg, inte fyllt någon funktion vad gäller skattemyndighetens beslut, men hade möjliggjort prövning av de aktuella lagarnas grundlagsenlighet.¹⁹⁴

Målet gällde således varken EG-rätt eller Europakonventionsrätt men har trots det betydelse för möjligheten till domstolsprövning i andra fall, genom att målet visar att kompetensfördelningen fortfarande inte är *helt* utredd varken i praxis eller i lagstiftningen. Av hänsyn till den enskilde är dagens kompetensfördelning inte tillräckligt tydlig och risk föreligger att enskilda individer tvingas in i tvister som blir tidskrävande och osäkra.

I alla tre ovanstående fall kom frågan om lag- eller normprövning upp till behandling. Att normprövning har en central betydelse i EG:s rättsordning är klart, frågan är hur motsvarande prövning ser ut i svensk rätt och om denna har en betydelse ur EG-rättslig synpunkt.

5.6 Normprövning i svenska domstolar

Enligt regeringsformen 11 kap. 14 § får en domstol eller annat offentligt organ (exempelvis förvaltningsmyndighet) som finner att en föreskrift står i strid med grundlagsbestämmelse eller annan överordnad författning inte tillämpa föreskriften. Är föreskriften i form av lag eller förordning får föreskriften endast åsidosättas om felet är uppenbart. Stadgandet innebär att riksdagens och regeringens beslut om föreskrifter endast får åsidosättas genom lagprövning i begränsad omfattning. Normprövningen brukar även uttryckas med begreppen lagprövning eller föreskriftsprövning, alla begreppen avser således samma sak. Lagprövningsrätten har varit kontroversiell sedan dess tillkomst i slutet av sjuttioalet. Å ena sidan har prövningen kritiserats för att överföra makt till icke demokratiskt valda domare, å andra sidan för att inte vara tillräckligt omfattande. Anledningen till att uppenbarhetskravet infördes var att det rådde skepsis mot att låta domstolar överpröva beslut fattade av de folkvalda, med risk att detta skulle kunna leda till motsättningar mellan lagstiftande och dömande organ om domstolarnas åsidosättande av bestämmelser fattade på demokratiska grunder blev vanligt förekommande.¹⁹⁵

¹⁹² Strömberg, FT 1999 s. 3.

¹⁹³ Jfr resonemang under 5.5.1.

¹⁹⁴ Strömberg, FT 1999 s. 4.

¹⁹⁵ Nergelius: *Konstitutionellt rättighetskydd- svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, Stockholm 1996, s. 699.

Begreppet ”uppenbart” kan verka oklart och frågan är vad det egentligen innebär. Enligt lagmotiven skall uppenbarhetskravet tolkas strikt.¹⁹⁶ I de fall prövningen avser överensstämmelse med grundlag menar Bertil Bengtsson att det i allmänhet borde krävas att den underkända regeln är helt oförenlig med eller åtminstone svårförenlig med grundlagens text. Har lagregeln stöd i grundlagens motiv eller konstitutionell praxis kan den inte uppenbart anses strida mot grundlag. Har därtill lagrådet vid eventuell granskning godkänt lagförslaget kan det svårligen anses att lagen i fråga är uppenbart grundlagstridig.¹⁹⁷ Den svenska lagprövningsregeln kan, enligt Bengtsson, sägas skydda endast mot rent missbruk av lagstiftningsmakten och inte leda till överföring av politisk makt i egentlig mening.

Normprövning omfattar enligt lagrummet föreskrifter, i betydelsen generella normer, inte beslut i enskilda ärenden, som förvaltningsbeslut utgör. Frågan om möjligheten att även enskilda förvaltningsbeslut skulle kunna bli föremål för normprövning har dock börjat diskuteras med anledning av att EG-rättens normhierarki är annorlunda än den svenska och därmed skulle skapa ett behov av att ändra den nuvarande gränsdragningen.¹⁹⁸ Lassagårdsfallet gav upphov till en liknande diskussion mellan bl.a. Nergelius och Strömberg (se 5.5.3). Det gällde om regeringsrätten vid åsidosättandet av fullföljdsförbudet och 14 § LAFD hade utfört normprövning enligt RF 11:14 eller inte. Nergelius menar att så var fallet, medan Strömberg alltså menade att åsidosättandet berodde på EG-rättens företräde och direkta verkan. Nergelius motiverar sin ståndpunkt med att EG-rätten bara övertar grundlagens roll som överordnad rättskälla i förhållande till svenska lagar. Skillnaden från lagprövning gentemot svensk grundlag är att uppenbarhetskravet inte kan upprätthållas vid normprövning mot EG-rätten.¹⁹⁹ Strömberg å sin sida motiverar sin ståndpunkt med att lagprövning enligt 11:14 måste avse föreskrift enligt lagrummets lydelse.²⁰⁰ Att Strömberg menade att 11:14 inte var tillämplig har av Nergelius tolkats som att normprövning inte skedde överhuvudtaget, enligt Strömberg, utan att dennes resonemang enbart handlade om lagval. Eftersom Strömberg endast uttryckligen sade att 11:14 inte var tillämplig är det svårt att avgöra om han menade att normprövning inte skedde i någon form överhuvudtaget.

Regeringsrätten nämnde som sagt inte 11:14 i Lassagård, men för att klargöra om ett fullföljdsförbud står i strid med EG-rätten sker i praktiken en normprövning. Därmed inte sagt att denna skedde med stöd av 11:14, som måste modifieras för att kunna användas i prövning mot EG-rätten. Uppenbarhetskravet stämmer nämligen inte överens med EG:s krav på effektivt genomslag och att genomslag sker är en uppgift som delvis ligger på den nationella domstolen att förvekliga. Som jag nämnde tidigare anser jag att normprövningen i Lassagård skedde inom EG:s system för

¹⁹⁶ Prop. 1978/79:195, s. 21.

¹⁹⁷ Bengtsson, Bertil: *Om domstolars lagprövningsrätt*, SvJT 1987 s. 230.

¹⁹⁸ Se Nergelius: *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt*, s. 124 -141ff.

¹⁹⁹ Nergelius: *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt*, s. 136.

²⁰⁰ Se not 184.

normkontroll, enligt vilket det är en skyldighet för nationella domstolar att pröva nationell rätts giltighet i förhållande till EG-rätten. Företrädesdoktrinen som Strömberg hänvisade till för RegR:s lösning av lagtillämpning, hör samman med EG:s struktur av normkontroll och är ett instrument som löser normkonflikten i det konkreta fallet. Man skulle givetvis kunna tänka sig att regeringsrätten gjorde en analog tillämpning av 11:14, i så fall nämnde rätten det inte uttryckligen.

Det finns ingen möjlighet att vända sig till domstol för att få prövat en viss författnings grundlagsenlighet, utan normprövning uppkommer i ett visst, redan anhängiggjort, fall. Konkret normprövning kan likväl ske i *samband med* domstolsprövningen av ett enskilt förvaltningsbeslut, men ej av det enskilda beslutet i sig, utan av föreskrifter som aktualiseras i samband med beslutsprövningen.²⁰¹

5.7 Sammanfattning och diskussion

I dag finns i huvudsak två olika sätt att överklaga förvaltningsbeslut; förvaltningsvägen eller domstolsvägen. De olika instansvägarna grundas på en kompetensfördelningsprincip som fastslogs för nästan hundra år sedan i 1909 års regeringsform. Idag anses dock allt färre ärenden kräva regeringens ställningstagande som politiskt organ. Domstolsprövningen av förvaltningsbeslut har utvidgats successivt och mot bakgrund av den svenska författningsutvecklingen som skisserades i 4.1/4.2 är det inte konstigt att det saknats en generell rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut i svensk rätt.

Huvudtanken bakom det tidiga reformarbetet verkar ha varit att ärenden skall avgöras på ett riktigt och rättssäkert sätt redan i första instans så att man i möjligaste mån slipper de nackdelar i form av tidsutdräkt m.m. som en prövning i högre instans ofta medför. Denna tanke utesluter givetvis inte att möjligheten att överklaga till förvaltningsdomstol har en betydelsefull funktion att fylla. Att lagstiftaren inser denna betydelse visar utvecklingen, som huvudsakligen skett i fyra faser, mot att överprövning i förvaltningsdomstol skall utgöra normalfallet.

Domstolsprövning av förvaltningsbeslut ges idag genom ordinär prövning, antingen genom reglering i besvärshandläggning eller genom den generella principen i 22 a § FL, genom rättsprövningsinstitutet eller genom ett resningsförfarande. Det finns alltså tre olika sätt att gå tillväga. Den ordinära prövningen regleras därtill i flertalet författningar. Systemet är följaktligen svåröverskådligt, framförallt för en enskild som anser att ett myndighetsbeslut, som berör henne eller honom, är felaktigt och vill få beslutet rättsligt prövat i domstol. Med det inte sagt att formellt långtgående

²⁰¹ Jfr Barsebäcksfallet, där giltigheten även av lagen, varpå regeringens beslut vilade, ifrågasattes såsom giltig.

rättigheter till rättslig prövning i större utsträckning tillgodoser enskilda med materiellt riktiga beslut. Men vid ärenden med stor betydelse för enskilda bör möjligheter till eventuell överprövning vara överblickbara, inte bara för personer med stor kunskap i det förvaltningsrättsliga systemet för överprövning.

Det sagda betyder inte att alla tre möjligheterna inte skulle behövas, de olika regleringarna kompletterar varandra och tjänar olika syften. Aktualiseras rättigheter grundade på EG-rätt ska 22 a § FL anvisa behörig domstol. FL 22 a § är inte tillämplig på regeringsbeslut, det är däremot både rättsprövningsinstitutet och resningsförfarandet. Innebär ett beslut, fattat av regeringen, en kränkning av EG-rättsliga rättigheter med direkt verkan kan anspråk grundade på de aktuella rättigheterna prövas i domstol inom ramen för ett rättsprövningsförfarande eller genom resning. Ett problem med att domstolsprövningen på detta sätt tvingas ske snarare extraordinärt - även om rättsprövning inte kan räknas till de extraordinära rättsmedlen - än ordinärt, är att det skulle kunna krocka med EG-rättens krav på effektivitet i genomdrivandet av EG-rätten. Barsebäckfallet utgör dock ett exempel på att regeringsbeslut genom rättsprövningsförfarande rent faktiskt underställs en ingående rättslig prövning som i sin omfattning måste anses tillfredställande ur EG-rättslig synvinkel. Vad gäller möjligheterna till resning är det ett exempel på säkerställande av materiell rättvisa i ett inhemskt system och kan inte direkt sammankopplas med rätten till domstolsprövning ur EG-rättslig synvinkel. Rättslig kontroll är som jag nämnde ovan en skyldighet, inte en möjlighet (se 5.4).

Fallet Stallknecht och Lassagård visade på brister i beredskap i det svenska systemet med dubbla domstolsorganisationer. För att ett förvaltningsbeslut ska kunna domstolsprövas krävs att det står klart att förvaltningsdomstol är behörig att pröva beslutet, alternativt att allmän domstol skall pröva detsamma. Meningen var att 22 a § FL skulle lösa det problemet genom att anvisa domstol. När det gäller anspråk grundade på EG-rätten vartill rätt till domstolsprövning finns fyller lagrummet sin funktion. Om ett fullföljdsförbud i framtiden bedöms vara ogiltigt av någon anledning blir 22 a § FL tillämplig och anvisar domstol. I de fall ett fullföljdsförbud är giltigt är frågan oklar. Om man omformulerar det till en fråga skulle den lyda, under vilka förutsättningar finns restkompetens i allmän domstol för prövning av förvaltningsbeslut, där sista instans varit förvaltningsmyndighet?

Frågan aktualiserades i Vellingemålet. Avgörande är om myndighetens beslutanderätt är exklusiv eller inte. Exklusivitet innebär att ärendet tillskrivits allsidig och slutgiltig prövning i myndigheten. Exklusiviteten ställer således krav på prövningens kvalitet, avgörandet skall vara slutgiltigt och ej kunna jämföras med ett partsbesked, alla berörda intressen skall beaktas och objektivitet skall ha iakttagits. Det är följaktligen ganska strikta krav som ställs på den tilldelade prövningsrätten, för att förvaltningsbeslutet inte ska kunna tas upp till prövning i allmän domstol.

I Vellingemålet bedömde Högsta domstolen exklusiviteten utifrån mindre strikta krav än de nyss nämnda. Strömberg har kritiserat målet just på grund av den bristfälliga exklusivetsbedömningen och menade att HD:s lättsinnighet ledde till att rätten hindrade en lagprövning enligt RF 11 kap. 14 §.

Normprövning, enligt det sistnämnda lagrummet, har blivit kritiserad för sin begränsade omfattning och för att inte nå upp till den europeiska standarden. Begränsningen skapas genom uppenbarhetskravet, ett krav som inte kan upprätthållas vid den normprövning svenska domstolar är skyldiga att företa när EG-rätt aktualiseras i ett särskilt fall. Innebär det att man inte kan använda lagrummet överhuvudtaget eller räcker det med en modifiering. Regeringsformen 11 kap.14 §, skall enligt motiven till införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt, i sista hand användas vid konflikt mellan Europakonventionen och svensk lag, om fördragskonform tolkning eller andra tolkningsmetoder ej fungerar. Detta skulle kanske kunna tala för en tillämpning av 11:14 även på EG-rätt. Med tanke på de undantag som måste göra från lagrummet för att detsamma ska kunna tillämpas vore det enligt min mening mest fördelaktigt att tillämpa RF 11:14 analogt med närmare fastställda regler i praxis om hur lagrummet skall modifieras för att passa EG-rätten.

Jag nämnde i inledningen till uppsatsen att EG-rätten till en början betraktades som ett främmande objekt i svenska domstolar och myndigheter. Denna ovana framgår även i fallet Lassagård i underinstansernas hantering av Europakonventionen och EG-rätten. I stället för att klargöra rätten till domstolsprövning i EG-rätten riktade rätten in sig på huruvida artikel 6 i Europakonventionen gav rätt till domstolsprövning i det aktuella fallet. I doktrin har senare hävdats att utgången även i regeringsrätten var närmast var konventionsrättslig och grundad på artikel 6, med anledning av att Europakonventionen är en del av EG-rätten.²⁰² Regeringsrätten hänvisade i målet till fallet Borelli och till kopplingen mellan EG-rätten och andra rättskällor. Därefter redogör domstolen för innehållet i artikel 6 i Europakonventionen och yttrar sedan ”Vad nu sagts talar starkt för att bolaget har rätt att få sin ansökan om arealersättning prövad av domstol”. Skulle detta betyda att begreppet civila rättigheter och skyldigheter hade betydelse vid avgörandet huruvida rätt till domstolsprövning förelåg eller inte? Det är givetvis svårt att säga hur rätten egentligen resonerade, men hänvisningen till Borelli och tolkningen av att EG-domstolen häri ”uttalat att den som påstår sig ha anspråk av detta slag har rätt att få sin sak prövad av domstol” innan RegR nämnde artikel 6 talar för att utgången i målet var EG-rättslig, inte konventionsrättslig.

²⁰² Bratt, Percy och Södergren, Jan: *Axplock ur svensk tillämpning efter inkorporeringen av Europakonventionen 1995*, ERT 2000 s. 427-445.

6 Slutsatser

Syftet med uppsatsen har varit att redogöra för den inverkan den EG-rättsliga principen om rättslig kontroll av myndighetsbeslut har haft på svensk förvaltningsrätt samt hur principen passar in i detta rättsområde. I anknytning härtill uppstår andra problem uppsatsen syftar till att svara på. Överrensstämmer exempelvis svensk förvaltningsrätt med EG-rätten? På vilket sätt skall domstolarna pröva överrensstämmelse? Vilken betydelse har Europakonventionen i sammanhanget samt vilka är de intressen som styr kravet på domstolskontroll?

Det finns framförallt två olika intressen som har styrkt kravet på domstolsprövning, såväl i svensk rätt som i EG-rätten; effektivitet och rättsskydd. För svensk del har intressena vägt olika tungt under olika tider i den förvaltningsrättsliga utvecklingen mot domstolsprövning som normalfallet. Detsamma gäller EG-rätten. EG-rättens genomdrivbarhet har alltid varit det högst prioriterade målet, men kravet på respekt för grundläggande rättigheter har i vissa fall begränsat genomdrivbarheten. Det speciella med EG:s princip om domstolskontroll är att den uppfyller båda intressena samtidigt, ett perfekt instrument. Genomdrivandet av EG-rätten är en direkt följd av enskildas rätt att få sina rättigheter, i form av gemenskapsrätt, prövade av domstol. I samma stund som anspråket anhängiggörs skapas en direktlänk till EG-domstolen, som genom regleringen av förhandsavgörandet kan kontrollera medlemsstaternas hantering av gemenskapsrätten, genom deras egna rättsordningar.

Avgörandena i fallen *Johnston*, *Heylens* och *Borelli*, innebär att EG-domstolen fränkänner medlemsstaterna rätten att avgöra vilken typ av tvister som skall avgöras av domstol och vilka som skall avgöras av andra myndigheter i de fall EG-rätt kan åberopas direkt av enskilda. Även om en bedömning kan anses vara av lämplighetskaraktär skall den avgöras av domstol så fort rättigheter eller skyldigheter i EG-rätten är i fråga. Denna eventuella, vida omfattning av en påfordrad domstolsprövning utgör inget problem för svensk del. Ordinär besvärsprövning i svensk förvaltningsdomstol har redan en vid omfattning och innefattar såväl lämplighets- som rättsfrågor. När det gäller den något mer begränsade rättsprövningen kan EG-rätten eventuellt i enstaka fall leda till att prövningens omfattning ökar vid behandling av EG-rättsliga frågor. EG-domstolens utveckling av rättsprinciper, som proportionalitetsprincipen, vilka medlemsstaterna skall iaktta, innebär dock samtidigt att det skönsmässiga området minskar i omfattning, vilket gör att skillnaderna mellan en ren legalitetsprövning och en prövning av hela förvaltningsbeslutets vidd minskar.

En viktig fråga i detta sammanhang är den betydelse som tillmäts Europakonventionen för rätten till domstolsprövning. Jag vill främst behandla det synsätt som kom till uttryck i underinstanserna i målet Lassagård. Samma synsätt uttrycks i bolagets talan i regeringsrätten; att grunden för utgången i målet närmast var konventionsrättslig och grundad på artikel 6, med anledning av att Europakonventionen är en del av EG-rätten. Skulle detta betyda att begreppet civila rättigheter och skyldigheter har betydelse vid avgörandet huruvida rätt till domstolsprövning enligt EG-rätten föreligger eller inte? Att EG-domstolen hänvisade till Europakonventionens artikel 6 och 13 i fallen *Johnston*, *Heylens* och *Borelli* innebär inte att dessa bestämmelser i sig avgör tillgången till domstol. Som jag nämnde i 3.4 är det endast principerna bakom bestämmelserna som inspirerat EG-domstolen till principen om domstolsprövning. Att tillmäta artiklarna materiell betydelse skulle strida mot idén om EG som en egen rättsordning och därtill mot principens andra syfte, att fungera som ett instrument för EG-rättens genomdrivande. Att begränsa tillämpningsområdet till civila rättigheter och skyldigheter skulle kunna innebära att inte all EG-rätt behandlas lika, oavsett om det är troligt att de rättigheter som uttrycks i EG-rätten är just vad man skulle definiera som civila rättigheter och skyldigheter.

Ett problem, nationellt sett, med att EG-rätten beskyddar de principer som kommer till uttryck i Europakonventionen är en effekt som i doktrin kallas dubbla standarder. Både EG-rätten och Europakonventionen har ställning som svensk lag. Grundar den enskilde sitt anspråk på EG-rätt, aktualiseras både företrädesdoktrinen och den direkta verkan som tillsammans med principen om domstolsprövning utgör ett effektivt rättsmedel med stora chanser till framgång. Vilar anspråket på annan grund, t.ex. på Europakonventionen eller annan svensk lag spelar det ingen roll att ärendet avser i princip samma sak, det tillgängliga rättsmedlet är trots det inte detsamma.

Detsamma gäller om man t.ex. förutsätter att RF 11 kap. 14 § aktualiseras vid EG-rättslig normprövning, då gäller en begränsad möjlighet till lagprövning om den överordnade källan är en annan än EG-rätten. Frågan är om 11:14 verkligen skall tillämpas i samband med normprövning av svensk rätts överrensstämmelse med EG-rätten. EG-rätten ställer inga krav på inrättande av ett normprövningsinstitut, huvudsaken är att prövningen sker i domstolarna och leder till att EG-rätten i förekommande fall ges företräde framför den motstridiga nationella rätten. Problemet är snarare nationellt. Visst är det möjligt att tillämpa en modifierad paragraf 11:14, ur rätts säkerhetssynpunkt menar jag att det varit mer fördelaktigt att tillämpa 11:14 analogt eftersom undantagen från huvudregleringen är relativt stora. För det första kan uppenbarhetskravet inte tillämpas, för det andra måste lagrummets tillämpningsområde utvidgas även till principer, RF 11:14 avser enbart föreskrifter. En i praxis närmare reglerad normprövning vore därav att föredra.

Problemet med uppkomsten av dubbla standarder leder in på ännu en fråga, d.v.s om EG-rättens princip om domstolskontroll kan ha ytterligare inverkan på den svenska förvaltningsrätten utöver den ovan påtalade; s.k. *spill-over effekter*. Man skulle kunna hävda att medlemskapet i EU i praktiken enbart lett till formella förändringar i tillgången till domstolsprövning av förvaltningsbeslut, i de fall EG-rätt är åberopbar. Principen skulle dock kunna få genomslag även i andra fall. Jag tänker närmast på möjligheten för allmän domstol att överpröva förvaltningsbeslut, där förvaltningsmyndighet varit sista instans. Kraven på rätten att utnyttja ”restkompetensen” vilar idag på Herlitz bedömning om beslutets kvalitet. I framtiden skulle det kunna hävdas att det Jägerskiöldska resonemanget (jfr. 5.5.1) ligger mer i linje med europeiseringen av svensk förvaltning. Detta skulle innebära att i alla de fall där förvaltningsdomstol inte prövat ett förvaltningsbeslut som sista instans skulle domstolsprövning trots allt komma ifråga, genom det allmänna domstolssystemet.

Vad avser tillgången till domstolsprövning av förvaltningsbeslut är svensk rätt i dag väl förberedd för EG-rätten. FL 22 a § blir direkt tillämplig om EG-rätten kräver domstolskontroll och sådan ej tillgodoses genom den ordinära besvärspövnningen, med undantag från regeringens förvaltningsbeslut. Trots att rättsprövningslagen inte kommer i fråga förrän ordinära besvärmöjligheter har uttömts kan rättsprövningsinstitutet användas för att garantera att EG-rätten iakttas i behörig ordning vid förvaltningsbeslut fattade av regeringen. Ett hinder är däremot hänvisningen till RF 8 kap. 2 och 3 § som enbart avser civilrättsliga ärenden och betungande offentligrättsliga ärenden. Detta område är otäckt och frågan är vad som inträffar om ett eventuellt beslut av regeringen angående utbetalning av vissa EG-stöd anses oriktigt. Det följer av den EG-rättsliga grundprincipen att rätt till domstolsprövning finns och man skulle sannolikt kunna uppfylla kravet genom att tillämpa rättsprövningslagen för handläggningen. En bättre lösning vore dock att i varje enskilt fall modifiera rättsprövningslagen att omfatta även offentligrättsliga förmåner.

Genom en modifiering i varje enskilt fall med EG-rättslig grund skulle således svensk rätt uppfylla de *EG-rättsliga* kraven. Problemet med tillgång till domstolsprövning skulle likväl kvarstå i de fall regeringens eventuella beslut ”enbart” avser civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionen. För att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt både EG-rätten och Europakonventionen krävs en generell förändring i tillgången till domstolsprövning i de fall regeringen fattar beslut i enskilda förvaltningsfrågor angående offentligrättsliga förmåner.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

- SOU 1994:117 Domstolsprövning av förvaltningsärenden
- Ds Ju 1986:3 Europarådskonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige
- Ds 1997:29 Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen- en ny princip för prövning i förvaltningsdomstol m.m.
- Prop. 1908 n:o 37 om inrättande av regeringsrätten
Prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.
- Prop. 1977/78:170 om fristående länsdomstolar
Prop. 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.
Prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärärenden
Prop. 1987/88:69 Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige
- Prop. 1995/96:133 några frågor om rättsprövning m.m.
Prop. 1997/98:101 översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Litteratur

- Allgårdh, Olof och Norberg, Sven: *EU och EG-rätten- en handbok och lärobok om EU och i EG-rätt*, 3:e upplagan, Stockholm 1999
- Andersson, Torbjörn : *EG-rätten och den svenska processrätten*, JT 1998/99
s. 807-817
- Arnulf, Anthony: *Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu*, Common Market Law Review nr. 38 2001, s.7-52
- Bengtsson, Bertil: *Om domstolars lagprövningsrätt*, SvJT 1987 s. 229-247
- Bernitz, Ulf / Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, Stockholm 1999
- Cappelletti, M., *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford 1989
- Coppel, Jason/ O'Neill, Aidan: *The European Court of Justice: Taking rights seriously?* 29 Common Market Law Review 1992, s. 669-692

- Gunvén, Louise: *EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna- arbetet med att ge EU en själ*, ERT 2001, s. 13-27.
- Hallström, Pär: *Medlemsstaternas verkställande av EG-rätten*, JT 1992/93, s. 59-81
- Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo: *Nya förvaltningslagen med kommentarer*, Stockholm 1999
- Herlitz, Nils: *Tillfrågan om RB 10:26*, FT 1947, s. 305-331
- Lavin, Rune: *Domstol och administrativ myndighet*, Stockholm 1972,
Civilprocessen och förvaltningsprocessen- en jämförelse, JT 1989/90 s. 70-88
Domstols kompetens enligt artikel 6 i Europakonventionen, JT 1994/95, s. 731-737
Ett urval förvaltningsrättsliga problem, FT 1995, s. 137-154
- Melin, Mats och Schäder, Göran: *EU:s konstitution- maktindelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, Stockholm 1999, 4 uppl.
- Nergelius, Joakim: *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt*, Stockholm 2000
Lassagård-målet: Viktigt avgörande om domstolars rätt att överpröva administrativbeslut, JT 1997/98 s. 1162-1169.
Konstitutionellt rättighetsskydd- svensk rätt i ett komparativt perspektiv, Stockholm 1996
- Pålsson, Sten/Quitow, Michael: *EG-rätten- en ny rättskälla i Sverige*, Stockholm 1993
- Ragnemalm, Hans: *Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen*, Stockholm 1973
- Reuterswärd, Dan: *EG-rättens processuella verkan*, Lund 1996
- Schermers, Henry G och Waelbroeck, Denis: *Judicial Protection in the European Communities*, 5:e upplagan, Leiden 1992
- Sevón, Leif: *De mänskliga rättigheterna i EU*, ERT 2000, s 393-406
- Smith, Eivind: *Sverige som konstitutionell demokrati*, SvJT 2000, s. 11-35

- Strömberg, Håkan: *Allmän förvaltningsrätt*, 20:e upplagan, Malmö 2000
Delade meningar om allmän domstols kompetens FT 1995 s. 211-215
Äger allmän domstol pröva fråga om kommunal skatteutjämning? FT 1999 s. 1-5
Några reflektioner om allmän förvaltningsdomstols kompetens, FT 1998 s. 289-293
- Usher, John A: *General principles of EC law*, London 1998
- Vogel, Hans-Heinrich: *Förvaltningslagen, EG:s förvaltningsrätt och EG:s "allmänna rättsprinciper"*, FT 1995 s. 249-258
- Wahlgren, Göran: *Ytterligare kommentarer kring rättsprövningslagen*, FT 1996, s. 127-132
- Warnling-Nerep, Wiweka: *Rättsprövning och rätten till domstolsprövning*, Stockholm 2000
En introduktion till förvaltningsrätten, 3:e upplagan, Stockholm 1999
Skall rättsprövningslagen "skrotas"? Några reflektioner kring regeringsrådet Wahlgrens "provokativa funderingar", FT 1996 s 1-14
- Warnling-Nerep, Wiweka / Vogel, Hans-Heinrich: *Allmän domstol eller förvaltningsdomstol- och vilken domstol?*, FT 1996, s. 213-221
- Wiklund, Ola: *EG-domstolens tolkningsutrymme- Om förhållandet mellan normstruktur, kompetensfördelning och tolkningsutrymme i EG-rätten*, Stockholm 1997

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA 1994 s. 657 (Stallknecht)

NJA 1998 s 656 II

Regeringsrätten

RÅ 1989 ref 16

RÅ 1995 ref 58 (Stallknecht)

RÅ 1997 ref 65

RÅ 1999 ref 76

EG-domstolen

Förenade målen 7/56 och 3-7/57 *Algera och m.fl. mot Europeiska kol- och stålgemenskapens gemensamma församling* [1957 och 1958] ECR 39

Mål 1/58 *Stork mot Höga myndigheten* [1959] ECR 17

Förenade målen 36-38 och 40/59 *Geitling mot Höga myndigheten* [1960] ECR 423

Mål 26/62 *van Gend en Loos mot Nederlandse administratie der belstingen* (REG 1963, svensk specialutgåva, volym 1, s.1)

Mål 6/64 *Costa mot ENEL* (REG 1964, svensk specialutgåva, volym 1, s 585)

Mål 29/69 *Stauder v. Ulm* (REG 1969, svensk specialutgåva, volym 1, s.1125)

Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr und Vorratsstelle Getreide* (REG 1970; svensk specialutgåva, volym 1, s. 1125)

Mål 4/73 *Nold mot kommissionen* (REG 1974; svensk specialutgåva II, volym 2 s. 491)

Mål 152/73 *Sotgiu v Deutsche Bundespost* [1974] ECR 1153

Mål 2/74 *Reyners v Belgium* [1974] ECR 631

Mål 36/75 *Rutili mot inrikesministern* (REG 1975; svensk specialutgåva, volym 2, s 485)

Mål 33/76 *Rewe-Zentralfinanz mot Landwirtschaftskammer Saarland* [1976] ECR 1989

Mål 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal* (REG 1978; svensk specialutgåva, volym 4, s. 629)

Mål 44/79 *Hauer mot Land Rheinland-Pfalz* (REG 1979; svensk specialutgåva, volym 4, s 3727).
Förenade målen 60/84 och 61/84 *Cinétheque nationale des cinémas français* (REG 1985; svensk specialutgåva, volym 8, s 2605)

Mål 222/84 *Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (REG 1986; s 1651; svensk specialutgåva, volym 8)

Mål 314/85 *Foto-Frost* (REG 1987, svensk specialutgåva, volym 9, s 4199)

Mål 222/86 *UNECTEF mot Heylens* (REG 1987; svensk specialutgåva, volym 9, s. 4097)

Förenade målen 46/87 och 227/88 *Hoechst mot Kommissionen* (REG 1989, svensk specialutgåva, volym 10, s 2859)

Mål C-213/89 *R mot Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Limited (II)* (REG 1990; svensk specialutgåva, volym 10, s. 2433)

Mål C-6/90 *Francovich* (REG 1991, svensk specialutgåva, volym 11, s 435)

Mål C-97/91 *Oleificio Borelli SpA mot Kommissionen* (REG 1992, svensk specialutgåva, volym 13 II, s 6313)

Yttrande från EG-domstolen
Yttrande 2/94 (REG 1996 s 1759)

Europadomstolen

Sporrong och Lönnroth mot Sverige (1982) Serie A, volym 52

Niemietz mot Tyskland (1992) Serie A, volym 251

Salesi mot Italien (1993) Serie A, volym 257 E

Schuler-Zraggen mot Schweiz (1993) Serie A, volym 263