



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Erik Nordlund

# Rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut

En analys om den svenska lagstiftningens bestämmelser uppfyller kraven i  
Europakonventionen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: VT 2022



# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3 Avgränsning	5
1.4 Metod och material	6
1.5 Forskningsläge	6
1.6 Disposition	7
<b>2 KONVENTIONSRÄTTEN</b>	<b>8</b>
2.1 Bakgrund	8
2.2 Artikel 6.1 EKMR	8
2.2.1 Civila rättigheter	10
2.2.2 Mer om Mendel mot Sverige	12
2.3 EKMR som gällande rätt i Sverige	13
2.3.1 EKMR i svensk rätt innan inkorporerandet	13
2.3.2 Inkorporerandet av EKMR i svensk lag	14
<b>3 RÄTTEN TILL DOMSTOLSPRÖVNING I SVENSK RÄTT</b>	<b>17</b>
3.1 Forumbestämmelsen	17
3.2 En allmän bestämmelse om överklagbarhet	18
3.3 Överklagbarheten av beslut hänförliga till civila rättigheter i GFL	20
<b>4 ANALYS OCH SLUTSATSER</b>	<b>24</b>
4.1 Bestämmelserna i FL kontra begreppet civila rättigheter	24
4.1.1 Rekvisiten i 41 § FL kontra art. 6.1 EKMR	24
4.1.2 Den allmänna överklagandebestämmelsen	24
4.1.3 Har en bestämmelse om civila rättigheter en plats i FL?	25
4.2 Utformning av bestämmelsen och andra lagtekniska frågor	28

<b>4.3 Slutsats</b>	<b>29</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>31</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>33</b>

# Summary

The right to judicial review is a fundamental right which according to art. 6.1 ECHR shall apply to all cases concerning an individual's civil rights. In Sweden, this is established law since the ECHR's incorporation into Swedish law with a change of the chapter two in The Instrument of Government. It states that no law may be enacted in violation of the ECHR. In The Administrative Procedure Act, there is a general regulation on appeal and a rule of jurisdiction, this because the legislator has tried to piece together the various pieces that are the judicial review of administrative decisions.

Despite this, the European Court of Human Rights, both before and after the incorporation, has ruled against Sweden on these matters. The Administrative Procedure Act is subsidiary to other laws, when at the same time there is a plethora of special statutes in the field, this makes the field hard to navigate. For a decade, Sweden had a mandatory regulation in The Administrative Procedure Act that emphasized the individual's right to judicial review of their civil rights, something which, however, was removed with the introduction of a new Administrative Procedure Act in 2017.

This essay investigates, based on the legal dogmatic method, how the regulations of The Administrative Procedure Act relates to the ECHR, which through its place as a living instrument is based on the court practice of the European Court of Human Rights, and how a change in legislation in this field, to better interact with the ECHR should look like.

The arguments put forward by the legislator in the legislative history against a mandatory provision regarding an individual's civil rights are discussed and criticized. A proposal for new legislation similar to that in the old Administrative Procedure Act is presented with the aim of creating a clearer and more secure process for the individual. A proposal that also creates clarity and predictability compared to other sections in The Administrative Procedure Act.

# Sammanfattning

Rätten till domstolsprövning är en grundläggande rättighet som enligt art. 6.1 EKMR ska gälla samtliga mål som rör den enskildes civila rättigheter. I Sverige är detta gällande rätt sedan EKMR:s inkorporerande i svensk lag i och med en lagändring av 2 kap. RF. Det framgår i dagsläget genom 2 kap. 19 § RF att ingen författning får stiftas i strid mot EKMR. I FL finns även en allmän bestämmelse om överklagande samt en bestämmelse om forumfrågan, detta då lagstiftaren försökt pussla ihop de olika bitar som är domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

Trots detta har Sverige vid flera tillfällen både innan och efter inkorporerandet fällt i Europadomstolen då man inte följt EKMR. På offentligrättens område består nämligen frågan om överklagbarhet och forum av flera olika bestämmelser. Detta då FL är subsidiär annan lag samtidigt som det finns en uppsjö av specialförfattning på området. Sverige hade under ett decennium en tvingande bestämmelse i FL som poängterade den enskildes rätt till domstolsprövning av sina civila rättigheter, något som emellertid togs bort i och med att en ny FL infördes 2017.

Uppsatsen utreder, med utgångspunkt i den rättsdogmatiska metoden, hur bestämmelserna i FL förhåller sig till EKMR, vilken genom sin plats som levande instrument bygger mycket på den praxis skapad av Europadomstolen, och hur en förändrad lagstiftning på området, för att bättre samspela med EKMR, skulle se ut.

De argument som lagstiftaren lagt fram i förarbetena mot en tvingande bestämmelse angående den enskildes civila rättigheter diskuteras och kritiseras. Ett förslag på ny lagstiftning likt den i GFL läggs fram med syfte att skapa en tydligare och mer rättssäker process för den enskilde. Ett förslag som även skapar tydlighet och förutsägbarhet gentemot andra paragrafer i FL.

# Förkortningar

Art.	Artikel.
Bet.	Betänkande.
EES-avtalet	Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.
EG	Europeiska gemenskapen.
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
EU	Europeiska unionen.
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol.
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.
FL	Förvaltningslag (2017:900).
FLU	Förvaltningslagsutredningen.
FN	Förenta nationerna.
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291).
FRK	Fri- och rättighetskommittén.
GFL	Gamla förvaltningslagen (1986:223).
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen.
KU	Konstitutionsutskottet.
Prop.	Proposition.
RegR	Regeringsrätten.
RF	Regeringsformen (1974:152).
RH	Rättsfall från hovrätterna.
RÅ	Regeringsrättens årsbok.
RättsprL	Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.
SOU	Statens offentliga utredningar.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

En av de grundläggande mänskliga rättigheterna är rätten till domstolsprövning. Rätten kan ses som helt naturlig speciellt inom straffrätten och civilrätten. Att döma en tilltalad utan rättegång skulle ses som ett stort avsteg från legalitetsprincipen, detsamma om en part inte hade rätt att stämma en annan i domstol. Frågan om domstolsprövning av förvaltningsrättsliga mål är däremot inte lika självklar. På området regleras överklagbarheten i många olika specialförfattningar, samtidigt som allmänna bestämmelser om överklagbarhet är subsidiära.<sup>1</sup>

I art. 6.1 EKMR finns ett rättsskydd som ger alla rätt att få sin sak prövad i domstol om det rör sig om en civil rättighet. Begreppet civila rättigheter är dock inte helt klart, och är ständigt föremål för förändring i den levande praxis som Europadomstolen har på området. Att EKMR ses som ett levande instrument och en autonom europeisk gränsdragning mellan civilrätt och offentlig rätt gör gränsdragningarna svåra. Samtidigt som rätten till domstolsprövning inte får åsidosättas när en sådan rättighet föreligger gör avvägningarna det ännu svårare och förutsägbarheten i lagstiftningen likaså.<sup>2</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att utreda hur den svenska förvaltningsrätten står sig mot Sveriges internationella åtaganden enligt art. 6.1 EKMR. Uppsatsen ämnar diskutera konventionsrätten både i sitt innehåll och i förhållande till svensk lag, samt hur denna förhåller sig, samt bör förhålla sig, till den svenska

---

<sup>1</sup> Se Danelius (2012), s.36; prop. 1997/98:101, s. 49 f.

<sup>2</sup> Se Södergren (2009), s. 188.



förvaltningslagen. För att uppfylla syftet ska följande frågeställningar besvaras:

- Hur ser den svenska lagstiftningen ut när det kommer till domstolsprövning av förvaltningsbeslut?
- Hur ser förhållandet mellan svensk rätt och EKMR ut?
- Hur ses begreppet civila rättigheter på i praxis?
- Behövs en förändring i förvaltningslagen för att uppnå EKMR:s syfte, och hur skulle denna då se ut?

## 1.3 Avgränsning

Uppsatsens utrymme är begränsat vilket medför att vissa aspekter inte kommer att belysas närmare. Uppsatsen kommer inte att diskutera andra rekvisit i 6.1 EKMR än det om civila rättigheter. Civila skyldigheter kommer inte att belysas närmare då dessa tidigare inte varit föremål för svensk lagstiftning. Rekvisitet om uttömmandet av nationella rättsmedel ligger visserligen till grund för det beslut som Europadomstolen fattade i Mendel mot Sverige men då uppsatsen tar sikte på själva argumentationen återfinns ingen närmare diskussion i frågan. Det sista rekvisitet om prövning inom skälig tid har förvisso Sverige blivit fällda för ett flertal gånger, men sett till uppsatsen omfattning får denna fråga utelämnas.<sup>3</sup>

EU-rätten kommer inte heller att diskuteras närmare utan endast EKMR kommer att beröras. Det kan konstateras att skillnaden rättighetsstadgorna emellan i praktiken är små.<sup>4</sup> Anledningen till att EKMR är den rättighetsstadga som uppsatsen kommer att diskutera är dels då EKMR är en del av EU-rätten

---

<sup>3</sup> Se bland annat Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige samt Tibbling mot Sverige.

<sup>4</sup> Se SOU 2010:29, s. 81.

och såldes något mer avgränsad, dels då GFL hade en bestämmelse med utgångspunkt i civila rättigheter.<sup>5</sup>

## 1.4 Metod och material

Då syftet med uppsatsen är att utreda hur rätten till domstolsprövning i förvaltningsrättsliga beslut ser ut i svensk lag kommer uppsatsen att utgå från den rättsdogmatiska metoden. Metoden avser att med utgångspunkt i de allmänt accepterade rättskällorna beskriva, tolka och systematisera gällande rätt.<sup>6</sup> Det är således lagar, praxis, förarbeten och doktrin som ligger till grund för uppsatsen. När SOU:er används är det endast i de fall då propositioner senare delar SOU:ns mening. Då EKMR är inkorporerade i svensk lag är även EKMR en rättskälla enligt den rättsdogmatiska metoden.<sup>7</sup>

Det råder delade meningar om den rättsdogmatiska metoden kan användas för att kritisera lagstiftning eller ej. Denna uppsats kommer att utgå från Kleinmans syn, och kommer således även att kritisera den lagstiftning samt den argumentation som förts i förarbetena.<sup>8</sup>

## 1.5 Forskningsläge

På EKMR:s rättsområde återfinns en stor mängd forskning varav delar används i denna uppsats.

Gällande förvaltningslagen och den svenska rätten är forskningsläget inte lika starkt. Kommentarer till lagtexten finns skrivna av Kristina Ahlström som

---

<sup>5</sup> Se SOU 1993:40 s. 124 f.

<sup>6</sup> Se Kleineman (2018), s. 29 ff.

<sup>7</sup> Se avsnitt 2.3.2 *Inkorporerandet av EKMR i svensk lag*.

<sup>8</sup> Se Kleineman (2018), s 33 ff.

både skrivit Karnov och Lexino kommentarer till lagstiftningen. Johan Lundmark och Mathias Säfsen har skrivit boken *Förvaltningslagen: en kommentar* på området. Utöver detta är forskningen begränsad.

## **1.6 Disposition**

I kapitel två redogörs för konventionsrätten dels EKMR:s innehåll, dels inkorporerandet i svensk rätt. Kapitel tre redogör för hur den gällande rätten i Sverige ser ut, främst med bakgrund mot förvaltningslagen, kapitlet redogör även för hur förarbeten sett på EKMR:s relation till RF. I kapitel fyra analyseras det som utretts i de två tidigare kapitlen. Fokus ligger dels på att analysera hur rättsläget ser ut idag, dels på en de lege ferenda-diskussion kring hur FL på ett bättre sätt kan uppnå de åtagande Sverige gjort genom EKMR.

## 2 Konventionsrätten

### 2.1 Bakgrund

EKMR innehåller de grundläggande mänskliga rättigheterna, vilka är framtagna av Europeiska rådet. När arbetet med EKMR började 1949 utgick man från de rättigheter som stadgades i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, denna var dock inte juridiskt bindande, vilket avsikten med EKMR var. EKMR antogs i Rom den 4 november 1950 och trädde i kraft knappt tre år senare den 3 september 1953. Avsikten med EKMR har från början varit att skapa en miniminivå för hur anslutna stater ska förhålla sig till mänskliga rättigheter. Rättigheterna återfinns i Avdelning I i EKMR där de 16 rättigheterna stadgas. Vidare stadgar Avdelning II av EKMR de processuella reglerna som finns vid Europadomstolen. Domstolen har till uppgift att överse att EKMR efterföljs av anslutna stater, och lösa eventuella konflikter mellan den enskilde och staten.<sup>9</sup>

### 2.2 Artikel 6.1 EKMR

I art. 6.1 EKMR fastslås rätten till domstolsprövning ”Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter [...] ,vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång [...] inför en oavhängig och opartisk

---

<sup>9</sup> Se Cameron (2018), s. 44.

domstol som upprättats enligt lag.”<sup>10</sup> Artikeln fastslår därmed en av grundpelarna i rättsstatsprincipen, nämligen rätten till en oberoende domstol.<sup>11</sup> Då den enskilde kan behöva stämma staten för att kunna nyttja andra, i EKMR stadgade, rättigheter utgör rätten till oberoende domstol en central del i de mänskliga rättigheterna.<sup>12</sup>

Däremot är inte rätten till domstolsprövning en absolut rättighet utan konventionsstaterna har rätt att undanta vissa frågor trots att de i vanliga fall skulle falla under bestämmelserna i art 6.1 EKMR.<sup>13</sup> Syftet med begränsningen får dock ej gå emot själva kärnan med rättigheten och måste i allmänhet ha ett legitimt syfte, samt ha en proportionalitet med det en konventionsstat vill uppnå med begränsningen.<sup>14</sup>

Stadgandet i art. 6.1 EKMR ger inte heller hela bilden när det kommer till vilka tvister som är föremål för prövning i Europadomstolen. Ett flertal kriterier har satts upp för den enskilde för att kunna stämma en konventionsstat vid domstolen. Av dessa kriterier är två av intresse för uppsatsen. Det första

---

<sup>10</sup> Inofficiell översättning av Europadomstolen, officiell engelsk version lyder ”In the determination of his civil rights and obligations [...], everyone is entitled to a fair and public hearing [...] by an independent and impartial tribunal established by law.”

<sup>11</sup> Jfr *Golder mot Storbritannien* om rätt till domstol trots att det inte är direkt uttryckt i konventionstexten. I målet hänvisade Europadomstolen till bl.a. Wienkonventionen, EKMR:s preamble, artikelns förhållande till andra artiklar m.m, och kom fram till att art 6.1 EKMR ”secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal”.

<sup>12</sup> Se *Dijk m.fl.* (2018), s. 497.

<sup>13</sup> Se till exempel *Handyside mot Storbritannien* – det ska poängteras, i och med hänvisningen till denna praxis, att inte endast rättigheter som ligger under art. 6.1 EKMR är föremål för begränsningar och den så kallade margin of appreciation-doktrinen, utan samtliga rättigheter i EKMR har generellt möjligheten till denna begränsning. Jfr. *Södergren*, s. 209.

<sup>14</sup> Se *Ashingdane mot Storbritannien*.

kriteriet innefattar att det är en civil rättighet eller skyldighet som ligger till föremål för tvisten.<sup>15</sup>

Det andra kriteriet stadgar att det ska röra sig om en genuin och seriös tvist.<sup>16</sup> Vad som menas med en genuin och seriös tvist är inte helt klart men brukar inte leda till några problem vid prövningen av en tvist i Europadomstolen. Då tvisten rör en enskilds rättigheter, där han eller hon har en annan uppfattning än en konventionsstat om rätten till nyss nämnda rättigheter, konstaterar Europadomstolen i normalfallet att det föreligger en sådan genuin och seriös tvist.<sup>17</sup>

## 2.2.1 Civila rättigheter

Som nämnts ett flertal gånger tidigare är ett krav för rätten till domstolsprövning att det rör sig om en civil rättighet. Begreppet civil rättighet är svårdefinerat och Europadomstolen har i ett stort antal fall givit praxis på området. Först kan nämnas att begreppet *civil rättighet* (eller *civil right* i den engelska originalversionen) inte hade någon innebörd innan EKMR. Bakgrunden till begreppet återfinns i det franska begreppet *droits et obligations de caractère civil*. I Frankrike hade begreppet redan en etablerad betydelse för att dela upp civilrätten och den offentliga rätten. Tanken med begreppet civila rättigheter var således att det var rättigheter som kunde hänföras till civilrättens område.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Se avsnitt 2.1 *Civila rättigheter*. Civila skyldigheter kommer inte att beröras närmare i denna uppsats jfr avsnitt 1.3 *Avgränsning*.

<sup>16</sup> Se bland annat Bentham mot Nederländerna, Allan Jacobsson mot Sverige och Pudas mot Sverige.

<sup>17</sup> Se Södergren (200), s. 189 f.

<sup>18</sup> Ibid, s. 178.

Även fast utgångspunkten var att reglera civilrättsliga rättigheter regleras även frågor som får ses som uppenbart på offentlighetsområdet. Europadomstolen har fastslagit att frågor om till exempel expropriering, folkbokföring, familjerätt och förtal är civila rättigheter.<sup>19</sup> Inte heller nationell rätt ger en särskilt bra vägledning till vad som ska anses som en civil rättighet eller ej. Europadomstolen tar i sina avgöranden nämligen hänsyn till samtliga konventionsstaters rättssystem, för att skapa en gemensam, och gentemot nationell rätt, autonom europeisk gränsdragning mellan civilrätt och offentlig rätt. Att gränsdragningen inte görs efter den nationella rätten medför även att svenska domstolar inte kan förlita sig på vad svensk rätt säger om vad som ska anses som civilrättsligt eller ej, utan måste se till en europeisk kontext.<sup>20</sup>

I fallet *Salesi mot Italien* fastställde Europadomstolen att även sociala förmåner skulle räknas in under begreppet civila rättigheter.<sup>21</sup> Något som Europadomstolen 2009 även konstaterade i svensk kontext genom fallet *Mendel mot Sverige*. I målet hade den klagande fått rätt till aktivitetsersättning<sup>22</sup> som efter en tid blev indragen då klaganden inte ansågs uppfylla kraven. Klaganden överklagade till Arbetsmarknadsstyrelsen<sup>23</sup> som ansåg att målet inte var överklagbart. Europadomstolen ansåg däremot att ersättningen skulle anses som en civil rättighet dels då ett återkallande kan drabba den enskildes ekonomiska förhållande svårt, dels då den enskilde i praktiken kan tvingas till att delta i aktivitetsgarantin.<sup>24</sup>

Att förvaltningsrätt ingår i begreppet civila rättigheter fastställde Europadomstolen i fallet *Ringisen mot Österrike*. I målet hade österrikiska staten vägrat klaganden att köpa ett antal fastigheter, genom detta beslut kunde köpekontraktet ej upprätthållas och köpet blev ogiltigt. Då det var frågan om en civil

---

<sup>19</sup> Se Dijk m.fl. (2018), s. 512–515.

<sup>20</sup> Se Södergren (2009), s. 177 f.

<sup>21</sup> Se *Salesi mot Italien*.

<sup>22</sup> Numera Jobb- och utvecklingsgarantin.

<sup>23</sup> Numera Arbetsförmedlingen.

<sup>24</sup> Se *Mendel mot Sverige*.

rättighet i den mening att det gällde ett köp av egendom<sup>25</sup> ansåg klaganden att hans rätt till domstolsprövning enligt art. 6.1 EKMR blivit förbiseedd. Europadomstolen poängterar i sin dom att det inte är nödvändigt för båda parterna att vara privatpersoner utan begreppet ska tolkas vidare och innefatta alla processer där den enskildes rättigheter påverkas.<sup>26</sup>

Vad som inbegrips i begreppet civil rättighet är alltså brett och bidrar till klarhet. Visserligen har den distinktionen mellan civilrätt och offentlig rätt som återfinns i den franska versionen viss betydelse enligt Europadomstolen, men betydelsen av att angripa frågan om civila rättigheter denna väg har genom åren minskat. Det med anledning av Europadomstolens svårighet att göra en gränsdragning mellan civilrätt och offentlig rätt inom den autonoma europeiska rätten, men även då domstolens förhållning till begreppet blivit mer avspänd. Europadomstolen menar att EKMR ska vara levande och formas efter samhällets förändringar, vilket i sin tur medför ännu större osäkerhet med vad som faktiskt ingår i begreppet. Slutsatsen som går att dra av Europadomstolens praxis är således om det explicit inte framgår i praxis får en rättighet anses vara en civil rättighet.<sup>27</sup>

## 2.2.2 Mer om Mendel mot Sverige

Förutom vad som tidigare nämnts om Mendel mot Sverige återfinns ytterligare praxis i Europadomstolens dom. I svensk praxis framgår det att även i fall där rätten till domstolsprövning inte återfinns i lagen, ska denna gälla för mål rörande den enskildes civila rättigheter.<sup>28</sup> Det ger den enskilde rätt att överklaga ett sådant beslut till domstol även fast specialförfattningen på området ger ett överklagandeförbud.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> För mer angående Europadomstolens praxis om att rätten till egendom ses som en civil rättighet, se Södergren, s. 179.

<sup>26</sup> Se Ringeisen mot Österrike.

<sup>27</sup> Se Södergren (2009) s. 188 f.; jfr HFD 2011 ref. 22.

<sup>28</sup> Se bland annat HFD 2016 ref 41 och RÅ 2001 ref 56.

<sup>29</sup> Jfr prop. 2016/17:180, s. 45.



Mot denna bakgrund hävdade den svenska regeringen att Mendel inte uttömt de nationella rättsmedlen vilket är ett krav enligt art. 35 EKMR. Domstolen menade dock att så inte varit fallet mot bakgrund av den upplysningsplikt som Arbetsmarknadsstyrelsen hade enligt 21 § andra stycket GFL<sup>30</sup>. Arbetsmarknadsstyrelsen hade inte informerat Mendel om att rätten att överklaga till domstol fanns om det gällde civila rättigheter, utan hänvisade endast till överklagandeförbudet i specialförfattning. Att Mendel trots att den upplysningen hon fick av Arbetsmarknadsstyrelsen stämde ansåg Europadomstolen vara tillräckligt för att hon hade uttömt alla nationella rättsmedel. Det spelade således ingen roll att möjligheten fanns enligt praxis, utan det centrala för den enskilde är att denne blir informerad om sin rätt till domstolsprövning.<sup>31</sup>

## **2.3 EKMR som gällande rätt i Sverige**

### **2.3.1 EKMR i svensk rätt innan inkorporerandet**

EKMR har utgjort en del i svensk rätt under en längre tid. EKMR tillkom 1950 och Sverige undertecknade EKMR samma år. Två år senare 1952 ratificerades konventionen, vilket gjorde EKMR bindande i landet. Först 14 år senare, 1966, erkände dock Sverige Europadomstolens kompetens. I Sverige var EKMR länge inte inkorporerad i svensk rätt<sup>32</sup> trots att EKMR var ratificerad, man ansåg att EKMR redan överensstämde med svensk rätt och att det således inte krävdes några åtgärder i lagstiftningen.<sup>33</sup>

För EKMR gällde länge så kallad normharmoni. Med detta menas att det presumeras att lagstiftaren inte beslutade om lagar och förordningar som strider mot EKMR. Problemet ligger dock i att det inte fanns något som den dömande makten kan göra om lagstiftarens beslut stred mot EKMR. Domstolarnas

---

<sup>30</sup> En liknande bestämmelse återfinns numera i 33 § andra stycket FL.

<sup>31</sup> Se Mendel mot Sverige.

<sup>32</sup> Se avsnittet 2.3.2 *Inkorporerandet av EKMR i svensk lag*.

<sup>33</sup> Se prop. 1993/94:117, s. 33; jfr prop. 1951:165, s. 11.

kompetens förblev nämligen att döma utifrån de svenska lagarna, där EKMR inte ingick, och i de fall svensk lagstiftning stred mot EKMR tolkades den befintliga lagstiftningen så nära EKMR som möjligt. Att döma utifrån konventionstexten var således inte ett alternativ för domstolarna.<sup>34</sup>

Att svensk rätt stred mot EKMR blev däremot uppenbart under 1980-talet då Sverige flera gånger blev fällda i Europadomstolen för att ha brutit mot rätten till rättegång i enlighet med art. 6.1 EKMR.<sup>35</sup> Vid ett flertal tillfällen gällde besluten rätten till domstolsprövningen av den enskildes civila rättigheter, varpå lagstiftaren 1988 fastslog RättsprL.<sup>36</sup> Lagstiftaren ansåg att lagen skulle fungera som ett ”fångstnät”<sup>37</sup>, och skapa en slasktratt dit förvaltningsrättsliga beslut som tidigare inte varit överklagbara nu blev det. Lagen var dock inte helt optimerad för den europeiska rätten, bland annat då RättsprL inte tog sikte på de, i svensk rätt, gynnande förvaltningsrättsliga besluten.<sup>38</sup>

Rätten att inte kunna överklaga gynnande förvaltningsrättsliga beslut är vid första anblick inget konstigt. Däremot skapades en problematik i att beslut som gick emot den enskilde kunde anses för gynnande. Detta medförde i slutändan att Sverige fortsatt, trots RättsprL, blev stämde och fällde i Europadomstolen.<sup>39</sup>

### **2.3.2 Inkorporerandet av EKMR i svensk lag**

Först 1995 inkorporerade Sverige EKMR i den svenska rätten genom lagen (1995:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och skyldigheterna.

---

<sup>34</sup> Se Cameron (2002), s. 22 f.

<sup>35</sup> Se specifikt Sporrang och Lönnroth mot Sverige.

<sup>36</sup> Se Cameron (2002), s. 83

<sup>37</sup> Warnling-Nerep (2004/05), s. 172.

<sup>38</sup> Se Warnling-Nerep (2004/05), s. 172 f.

<sup>39</sup> Se 1 § RättsprL och 8:3 RF; jfr RÅ 1995 ref. 4.

FRK pekar i sitt delbetänkande på ett antal skäl till att EKMR skulle inkorporeras i svensk rätt. Kommittén menade att det dualistiska rättssystem som finns i Sverige, där ratificeringen av en konvention inte kan medföra att konventionen inkorporeras i den nationella rätten, är ovanlig i Europa och att andra dualistiska länder såsom Finland och Danmark redan inkorporerat EKMR. Vidare säger FRK i sitt delbetänkande att en inkorporering i svensk rätt skulle vara en tydlig markering av EKMR:s betydelse, samt att den enskildes fri- och rättigheter i längre utsträckning skulle kunna tillvaratas, då svenska domstolar skulle få kompetens att döma enligt EKMR.<sup>40</sup>

Anledningarna till inkorporerandet av EKMR hade även mer praktiska aspekter. En aspekt som FRK lyfter är som tidigare nämnts den kompetens som de svenska domstolarna får i och med inkorporerandet, då det skulle förkorta den långa tid en behandling i Europadomstolen tar. Utöver det lyfts även ett eventuellt svenskt medlemskap i EU<sup>41</sup> som ett argument för en inkorporering av EKMR. Detta då EKMR är normgivande inom EU-rätten<sup>42</sup>, genom EU-domstolens avgörande. Då Sverige redan innan medlemskapet behövde förhålla sig till EKMR genom EES-avtalets införlivande av EU-rätten, och därmed EU-domstolens tolkning av densamma, ansåg kommittén det som rättsosäkert att tillämpa EKMR på EU-rätten men inte resterande del av den svenska rätten. Genom ett medlemskap skulle detta åtagande att följa EU-rätten ytterligare fastställas, vilket gav en ännu starkare anledning att inkorporera EKMR i svensk rätt.<sup>43</sup>

Regeringen återgav i sin proposition de anledningar som FRK lämnat i sitt delbetänkande, och tillförde vikten av ett samlat europeiskt ställningstagande

---

<sup>40</sup> Se SOU 1993:40, s. 123 f.

<sup>41</sup> Sverige blev medlem i EU 1995, se Regeringen (2019).

<sup>42</sup> Benämns som EG-rätten i SOU 1993:40.

<sup>43</sup> Se SOU 1993:40 s. 124 f.

i frågan. Med anledning av EKMR:s omfattning föreslog FRK att inte omarbeta EKMR till svensk lagtext, varför den officiella versionen fortsatt endast går att finna på engelska och franska, utan att i stället inkorporera EKMR som helhet. Regeringen gick på samma linje i sin proposition och föreslog att EKMR skulle inkorporeras genom vanlig svensk lag.<sup>44</sup>

Att EKMR är inkorporerad i svensk rätt ger sig i uttryck i 2 kap. 19 § RF, som säger att ingen lag eller annan föreskrift får meddelas i strid med EKMR. Regeringen menade i sin proposition att en domstol har rätt att använda sig av lagprövningsbestämmelsen i 11 kap.

14 § RF för att motverka eventuell lagstiftningskonflikt, något som endast är tillämpligt på bestämmelser i grundlag. Det ska dock poängteras att lagstiftaren inte har haft för avsikt att ge EKMR grundlagsstatus genom att införa bestämmelsen i RF. I propositionen säger regeringen att om konflikten mellan EKMR och lag inte är av den uppenbara karaktär som krävs för lagprövning, ska en ordinarie lagtolkning genomföras för att lösa konflikten. Inte heller konflikter mellan 2 kap. RF och EKMR kan uppkomma då det i sådana fall är den bestämmelse som ger den enskilde störst skydd som aktualiseras.<sup>45</sup>

Då EKMR inte har grundlagsstatus har således vissa komplikationer uppkommit i samband med normprövningen. I minst ett fall har de högre domstolarna använt sig av *lex specialis* för att lösa en sådan konflikt. Det medförde att specialförfattningen fick företräde framför EKMR.<sup>46</sup> HD och HFD har däremot använt sig av fördragskonform tolkning när normprövning av EKMR ska göras. Det kan sammanfattas som att EKMR får en rättskällestatus som är högre än förarbeten, praxis och doktrin.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Se prop. 1993/94:117, s. 36; SOU 1993:40, s. 125.

<sup>45</sup> Se prop. 1993/94:117, s. 36 f.

<sup>46</sup> Se RH 2000:61.

<sup>47</sup> Se Cameron (2007), s. 854.

# 3 Rätten till domstolsprövning i svensk rätt

Dagens FL började gälla den 1 juli 2018 och upphävde därmed GFL från 1987. Ett av regeringens fokusområden när den nya lagen togs fram var att förvaltningen skulle ha ett medborgarperspektiv med fokus på god förvaltning.<sup>48</sup> FL innehåller dels en forumbestämmelse i 40 § FL, dels en allmän bestämmelse om överklagbara beslut i 41 § FL. 40 § FL motsvarar i huvudsak 22 a § i GFL, medan 41 § FL inte har någon motsvarande paragraf i GFL. Däremot kommer 3 § GFL att diskuteras i denna del då vissa likheter till 41 § FL finns.

## 3.1 Forumbestämmelsen

Tidigare gällde principen om att ”gå till kungs”<sup>49</sup> dvs. att förvaltningsbeslut kunde överklagas till närmast högre myndighet, och i sista hand till regeringen. Denna princip övergavs i och med att 22 a § GFL infördes 1998, och därefter har forumregeln i FL utgått från att beslut överklagas till en allmän förvaltningsdomstol, med förvaltningsrätten som första instans.<sup>50</sup>

Förarbetena till 22 a § GFL anger rätten till domstolsprövning enligt art. 6.1 EKMR som en av anledningarna till att implementera paragrafen i GFL. Då den tidigare principen om att ”gå till kungs” inte medgav att beslutet kunde

---

<sup>48</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 20, 23.

<sup>49</sup> Tidigare var sista instans kungen vilket har givit namn åt principen, se prop. 2016/17:180, s. 244.

<sup>50</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 244; prop. 1997/98:101, s. 58. Jfr prop. 2016/17:180, s. 245 och 33 § FPL angående första instans vid domstolsprövning av förvaltningsbeslut.

överklagas till domstol ansågs principen vara oförenlig med EKMR. Paragrafen rör dock endast själva forumfrågan och inte ett besluts överklagbarhet. Överklagbarheten reglerades, och regleras fortsatt, i specialförfattning, samt i allmänna principer som utarbetas i praxis.<sup>51</sup>

Regeringen förtydligar att 40 § FL endast reglerar forumfrågan, och att det ligger på förvaltningsrätten i den domkrets överklagande härrör från att pröva om ett visst beslut är överklagbart.<sup>52</sup>

## 3.2 En allmän bestämmelse om överklagbarhet

I GFL fanns ingen paragraf som reglerade överklagbarheten, utan den reglerades som tidigare nämnts endast i specialförfattningar, myndighetsinstruktioner och i allmänna principer utarbetade i praxis.<sup>53</sup> Vissa bestämmelser fanns dock i GFL, men dessa var inte av allmän karaktär. I FLU:s betänkande konstateras att specialförfattning gällande överklagbarhet oftast är svårtolkad och inkonsekvent, vilket gör att man inte alltid finner ett exakt svar på ett besluts överklagbarhet. Man föreslår därför en ny paragraf i FL med en allmän bestämmelse om överklagbarhet.<sup>54</sup>

Paragrafen<sup>55</sup> består av rekvisitet att man får överklaga ett beslut som antas påverkat någons situation på ett inte obetydligt sätt. Definitionen av beslut kan för handen anses vara klar, men som praxis visat kan begreppet beslut innefatta mer än besluts faktiska rättsverkningar. Ett fall som brukar belysas när man diskuterar definitionen av beslut är RÅ 2004 ref. 8 (det så kallade

---

<sup>51</sup> Se prop. 1997/98:101, s. 40 f. och 57 f.

<sup>52</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 245.

<sup>53</sup> Se prop. 1997/98:101, s. 49 f.

<sup>54</sup> Se SOU 2010:29, s. 641.

<sup>55</sup> 41 § FL; jfr 36 § FL i SOU 2010:29.

Olivoljemålet). Målet handlar om att Livsmedelsverket gått ut med information om att ett antal olivoljor bland annat innehållit ett ämne med halter över gränsvärdet, detta medförde att olivoljorna inte längre saluförts i livsmedelsbutiker. I målet konstaterar RegR att även information som får till stånd en faktisk verkan ska räknas som beslut då termen ”rättslig verkan” betecknar när ett beslut har fått faktisk verkan, vilket gör termerna de facto synonyma.<sup>56</sup>

Ett likande avgörande som fastställde rådande praxis ytterligare är RÅ 2007 ref. 7. I målet skickade Rosengårds stadsdelsförvaltning ut en skrivelse med en uppmaning om att en enskild behövde sälja sin bil inom utsatt tid för att inte äventyra sitt ekonomiska bistånd från stadsdelsförvaltningen. RegR konstaterade att det av ett förvaltningsbeslut inte alltid krävs självständiga och direkta rättsverkningar för att beslutet ska anses vara överklagbart, utan att det är hur beslutets faktiska verkningar påverkar den enskilde.<sup>57</sup>

Mot bakgrund av bland annat nyss nämnda rättspraxis valde regeringen att i sin proposition förtydliga vad som ingår i begreppet beslut, genom att i lagen lägga till en bestämmelse som motsvarar den praxis som HFD utarbetat på området. Det är således beslutets faktiska verkningar som ställs i centrum när en bedömning av överklagbarheten ska göras. Det medför i sin tur att inte enbart beslut kan överklagas, utan även råd, rekommendationer, anvisningar etcetera, om de kan antas få faktiska konsekvenser för den enskilde.<sup>58</sup>

Däremot ger den allmänna principen i 41 § FL inte rätten att överklaga samtliga förvaltningsrättsliga beslut. Enligt 4 § FL är nämligen lagen subsidiär, och de bestämmelser som finns i specialförfattning gällande överklagbarhet

---

<sup>56</sup> Se RÅ 2004 ref 8.

<sup>57</sup> Se RÅ 2007 ref 7.

<sup>58</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 252 f.

gäller därför fortsatt. Regeringen understryker även i sin proposition att paragrafen har sin grund i den praxis som redan finns utarbetad i HFD, och rättsläget i huvudsak inte har förändrats.<sup>59</sup>

KU hade inget att anmärka på i sitt betänkande angående regeringens förslag på ny allmän överklagandebestämmelse.<sup>60</sup>

### **3.3 Överklagbarheten av beslut hänförliga till civila rättigheter i GFL**

Då FL är subsidiär framhöll regeringen i sin proposition, om ändring av bland annat 3 § GFL, vikten av att alla beslut som rör civila rättigheter ska kunna prövas i allmän förvaltningsdomstol. Ett nytt stycke tillfördes i 3 § GFL från och med den 1 juli 2006. Den nya bestämmelsen riktade in sig på de civila rättigheterna och medförde att alla beslut som rörde den enskildes civila rättigheter enligt art. 6.1 EKMR var möjliga att överklaga.<sup>61</sup>

Till grund för förslaget låg inkorporeringen av EKMR, och att det sågs som svårt att till fullo granska all den specialförfattning som finns gällande förvaltningsbeslut för att reda ut om specialförfattningen strider mot art. 6.1 EKMR. Regeringen<sup>62</sup> ansåg det inte som ett effektivt tillvägagångsätt att granska samtlig specialförfattning för att se var den stred mot EKMR. Med anledning av detta finns det fortsatt mycket omfattande specialförfattning med paragrafer om överklagandeförbud som inte överensstämmer med art. 6.1 EKMR. Regeringen Persson såg att det därför klart bör framgå av FL att

---

<sup>59</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 253 f.

<sup>60</sup> Se bet. 2017/18:KU2.

<sup>61</sup> Se prop. 2005/06:56, s. 10 f.

<sup>62</sup> I detta avsnitt åsyftas regeringen Löfven I, när andra regeringar åsyftas uttrycks detta i den löpande texten.



beslut, trots specialförfattning, kan vara överklagbara. Således föreslog regeringen Persson en skrivelse som förtydligade rätten till domstolsprövning av de beslut som är hänförliga till den enskildes civila rättigheter.<sup>63</sup>

När regeringen lade fram förslaget på en ny förvaltningslag återfanns ingen skrivelse likt den i 3 § andra stycket GFL. I stället hade, som tidigare nämnts, en ny paragraf tillkommit med en allmän bestämmelse om överklagbarhet. Bestämmelsen i 41 § FL innehåller dock ingen hänvisning till EKMR, eller till civila rättigheter i övrigt.<sup>64</sup>

I sitt betänkande ger FLU tre anledningar till att en liknande skrivelse som återfinns i 3 § andra stycket GFL inte bör införas i den nya FL. Först menar utredningen att regeringen Persson koncentrerade sig endast på EKMR och inte på EU-rätten, vilket man anser som anmärkningsvärt då propositionen hänvisar till två rättsfall varav ett<sup>65</sup> hänförs till just EU-rätten. Visserligen menar utredningen att ett inslag i utfallet av domen kan hänföras till respekten för EKMR, samt att den praktiska skillnaden mellan EU-rätten och EKMR är liten, men att det till syvende och sist var EU-rätten som fällde avgörandet i det nämnda fallet.<sup>66</sup>

Som anledning nummer två anser utredningen att det är missvisande att endast rätten till domstolsprövning anges i 3 § andra stycket GFL, då andra rätts-säkerhetsgarantier också måste uppfyllas av såväl FL som specialförfattning. Utredningen ger som exempel bland annat kravet på beslutsmotivering, och menar därmed att bestämmelsen inte går att tolka e contrario då den tolkningen skulle ge att andra rättigheter, enligt EKMR och EU-rätten, inte står över FL, vilket de de facto gör.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Se prop. 2005/06:56, s. 10 f.

<sup>64</sup> Se avsnitt 3.2 *En allmän bestämmelse om överklagbarhet*.

<sup>65</sup> Se RÅ 1997 ref. 65.

<sup>66</sup> Se SOU 2010:29, s. 81, 136.

<sup>67</sup> Ibid, s. 137.

Den tredje och sista anledningen som utredningen ger i sitt betänkande är att det lagstiftningstekniskt skulle bli ”något absurt”<sup>68</sup> att införa den typ av observerande bestämmelse om normgivningskompetensen i relation till Sveriges internationella åtaganden, som återfinns i 3 § andra stycket GFL, i all lagstiftning som härrör till internationella åtaganden i allmänhet och EU-rätten i synnerhet. Att då ha kvar bestämmelsen i FL ger en inkonsekvens som enligt utredningen inte bör förekomma.<sup>69</sup>

I sin proposition valde regeringen att ansluta sig till utredningen och inte införa en bestämmelse likt den i 3 § andra stycket GFL. Man gick emot vad regeringen Persson ansåg om behovet av ett förtydligande av rätten till domstolsprövning, då det fortsatt fanns en risk för bestämmelser i specialförfattning som stred mot EKMR, utan regeringen ansåg i stället att den förståelse som de ansåg fanns hos myndigheter och domstolsväsendet är tillräckligt för att skydda den enskildes rätt till domstolsprövning i enlighet med EKMR. Vissa remissinstanser ansåg att det värdet av 3 § andra stycket GFL som varningsklocka och påminnelse om rätten till domstolsprövning är skäl nog att ha den kvar.<sup>70</sup>

Argumentationen avvisas dock av regeringen som hänvisar till huvudregeln att upplysningar om överordnande normers företräde mot underordnande normer ska tas upp i lag endast om dessa upplysningar bedöms ha påtagligt upplysningsvärde. Regeringen poängterade även att en föreskrift som står i strid med EKMR ska anses som grundlagsstridig, vilket man ansåg var ytterligare en anledning att inte införa en bestämmelse i FL.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> SOU 2010:29, s 137.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 43, 45 f.

<sup>71</sup> Ibid.

Lunds universitet efterfrågar i sitt remissvar till den allmänna bestämmelsen om överklagbarhet i 41 § FL<sup>72</sup> en skrivning i likhet med den som återfinns i 3 § andra stycket GFL. Universitetet menar att då förhållandet mellan rätten till domstolsprövning i den svenska rätten och rätten till detsamma enligt art. 6.1 EKMR inte är oproblematiskt, bör det återfinnas en ”explicit hänvisning” till rätten till domstolsprövning när en enskilds civila rättigheter berörs i antingen 41 §, eller i 40 § som reglerar forumfrågan.<sup>73</sup> Regeringen hänvisar i sin proposition tillbaka till sitt tidigare resonemang i frågan och lägger ingen vikt vid var i lagtexten en sådan skrivning skulle infogas.<sup>74</sup>

Sammanfattningsvis menar regeringen att en så kallad observerande bestämmelse om rättsläget i förhållande till Sveriges åtaganden enligt EKMR inte ska införas dels då en sådan bestämmelse strider mot huvudregeln om upplysningar i lagtext, dels då bestämmelsen riskerar att skapa förvirring angående övriga fri- och rättigheter enligt EKMR och/eller andra internationella åtaganden.

---

<sup>72</sup> 41 § benämns som 36 § i prop. 2016/17:180.

<sup>73</sup> Se Lunds universitet (2010), s. 11 f.

<sup>74</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 254; jfr s. 43 ff.

## **4 Analys och slutsatser**

### **4.1 Bestämmelserna i FL kontra begreppet civila rättigheter**

#### **4.1.1 Rekvisiten i 41 § FL kontra art. 6.1 EKMR**

Det finns ingen klar definition av begreppet civil rättighet och således ingår mycket i begreppet, något både lagstiftaren själv och doktrin på området kommit fram till. Det går således inte att likställa 41 § FL:s rekvisit om att beslutet inte får påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt med civila rättigheter, då en civil rättighet inte har ett krav på hur stor påverkan ska vara. Art. 6.1 EKMR föreskriver även att tvisten ska vara genuin och seriös men detta är, som tidigare konstaterats, i praktiken inget problem då alla tvister angående någons civila rättigheter är genuina och seriösa. Slutligen kan även konstateras att oavsett hur rekvisiten står mot varandra så är 41 § FL subsidiär vilket gör skillnaderna rekvisiten emellan i princip irrelevanta.

#### **4.1.2 Den allmänna överklagandebestämmelsen**

Fortfarande regleras överklagbarheten av beslut i stort genom specialförfattning. FL:s subsidiaritet ger inte heller den allmänna bestämmelsen i 41 § FL någon större vägledning för att tydligare förstå ett besluts överklagbarhet. Tanken om att skapa en bestämmelse som skulle sammanfatta den tidigare domstolspraxisen på området är visserligen uppfylld, men den reella skillnaden efter paragrafens införande är dock diskutabelt.

Problemet har till viss del att göra med regeringens och FLU:s argumentation i frågan kring att införa 41 § FL kontra en bestämmelse som reglerar civila

rättigheter. De menar att 41 § FL ska förtydliga de oklarheter som GFL medfört då den inte varit tillräckligt konkret i frågan om vad till exempel ett beslut innebär. Det har man lyckats med då paragrafen har ett pedagogiskt värde i den kontext att den tidigare spretiga praxisen nu finns nedtecknad i lag. Det är numera tydligt att det är den faktiska verkan av ett myndighetsbeslut som är utgångspunkten i bedömningen, något som tidigare endast stipulerats i praxis. Den kodifiering av praxis som 41 § FL medför kan också se till att praxis på området fortsatt håller sig inom, de av lagstiftaren, tänkta ramar.

Trots detta får det dock konstateras att rättsläget är oförändrat efter införandet av den allmänna överklagandebestämmelsen i 41 § FL. Till skillnad från 40 § FL som reglerar kompetens och som otvetydigt namnger första instans i ett domstolsförfarande, är fortfarande 41 § inte helt klar och avhängig domstolspraxis. Regeringen och FLU säger själva att den typen av bestämmelser som endast är av observerande syfte som huvudregel ej ska förekomma i lag, går emot principen med införandet av 41 § FL. Paragrafen skulle även kunna antas skapa viss förvirring hos den enskilde. Det ser vid första anblick ut som en bestämmelse som är allmängiltig på samtliga myndighetsbeslut, något som inte stämmer när man ser till lagens subsidiaritet, vilket visserligen framgår av lagen men för en medborgare likväl kan skapa förvirring. Paragrafen ändrar inte heller rättsläget, och observerar endast praxis vilket gör att det går att ifrågasätta dess plats i FL med utgångspunkt i lagstiftarens argumentation.

### **4.1.3 Har en bestämmelse om civila rättigheter en plats i FL?**

Anledningen till att lagstiftaren använder sig av ovan nämnda argumentation för att motverka observerande paragrafer är för att förklara sin vilja att inte införa en bestämmelse i FL hänförlig EKMR och EU-rätten. Det finns rimlighet i argumentationen. Att lagtext inte ska vara redundant bara för sakens skull, eller skapa onödiga oklarheter i tolkningen av densamma är legitima argument. Problemet ligger dock i den nyss nämnda inkonsekvensen. Om det

finns en rimlighet i införandet av 41 § FL bör det även finnas en rimlighet i hänvisningen till överklagbarheten av de civila rättigheterna. Det går även att argumentera för att en sådan skrivelse är av större vikt än en allmän överklagandebestämmelse.

För det första skulle en skrivelse i den i likhet med 3 § andra stycket GFL inte vara subsidiär. Det skulle skapa en ännu tydligare lagstiftning, där specialförfattnings överklagandebestämmelser skulle vara sekundär till FL och därmed obetydlig i dessa fall. Det skulle skapa en tydligare lagstiftning både för den enskilde, såväl som för myndigheter. Domstolspraxis skulle även vara mer rättssäker och förutsägbar då praxis från Europadomstolen skulle ligga till grund för tolkningen av den autonoma europiska rätten, en praxis som är omfattande, samtidigt som specialförfattning inte skulle behöva tas i beaktande.

För det andra motverkar en sådan bestämmelse risken som finns i att förlita sig på specialförfattning i myndigheternas upplysningsplikt. Att en myndighets upplysningar till en tvingande bestämmelse i FL skulle vara mer sannolikt än en upplysning hänförlig till praxis och bestämmelser som fås indirekt i annan lagsstiftning<sup>75</sup> får ses som troligt. Regeringens argumentation kring att en bestämmelse skulle vara onödig då annan lagstiftning på området redan finns faller också i och med Mendel mot Sverige. Det är inte lagstiftningen som är det centrala, den enskildes rätt de jure skiljer sig från dennes rätt de facto. Centralt blir då att en myndighet på ett förutsägbart sätt kan uppnå sin upplysningsplikt. Att detta skulle förvärras av en tydligare bestämmelse är svårt att se, även fast rättsläget i sig ej må förändras.

För det tredje är argumentationen kring en risk att tolka en bestämmelse likt den i 3 § andra stycket GFL e contrario svårförstådd. Det får anses vara allmänt vedertaget att det inom juridiken finns en mängd bestämmelser som inte går att tolka e contrario. Något som framgår av såväl förarbeten som praxis.

---

<sup>75</sup> Här refereras till 2 kap. 19 § RF.

Att en liknande process för att säkerställa att inga felaktiga tolkningar av en sådan, nyss nämnd, bestämmelse görs kan inte ses som lagtekniskt avancerat.

För det fjärde är FLU:s argumentation att påpekandet av att regeringen Persson i sitt förarbete till 3 § andra stycket GFL inte nämner EU-rätten snarast att ses som ett sätt att misskreditera regeringen Persson. Visserligen kan argumentet ses som legitimt vid första anblick, men då FLU själva uttrycker att skillnaden mellan EU-rätten och EKMR i praktiken är liten är frågan vad syftet med att påpeka en sådan brist hos argumentationen vid införandet av 3 § andra stycket GFL faktiskt är.

För det femte är argumentet kring att bestämmelser i strid mot EKMR skulle ses som grundlagsstridigt, och därmed skulle en bestämmelse i FL vara onödig, vilseledande. Som nämnts i uppsatsen är inte EKMR svensk grundlag trots bestämmelsen i 2 kap. 19 § RF. Att då hävda att specialförfattning som går emot EKMR skulle vara grundlagsstridig, speciellt i ljuset av tidigare praxis<sup>76</sup> får ses som ett svagt argument mot att införa en bestämmelse likt den i 3 § andra stycket GFL. Att EKMR har fått ett högt rättskällevärde i praxis är i sig inget starkare skydd. Det handlar fortsatt om en tolkningsprincip där HD och HFD har en möjlighet att tolka principen såväl brett som smalt. Skillnader mot innan inkorporeringen finns, och normprövning får numera göras av domstol, men att likställa det med att bestämmelser i strid mot EKMR per automatik skulle bli grundlagsstridiga får ses som felaktig.

Det får konstaterats mot ovan nämnda bakgrund att en bestämmelse likt den i 3 § andra stycket GFL har en plats i FL. En sådan lagstiftning skulle göra rätten till domstolsprövning tydligare, något som med anledning av hur historiken för Sverige, med ett stort antal fällningar, i Europadomstolen skulle vara välkommet. Hur en sådan lagstiftning skulle se ut beskrivs närmare i följande avsnitt.

---

<sup>76</sup> Se här specifikt RH 2000:61.

## 4.2 Utformning av bestämmelsen och andra lagtekniska frågor

Först måste konstateras var en bestämmelse likt den i 3 § andra stycket GFL bör återfinnas i FL. Det kan tyckas vara utan betydelse, men med anledning av lagens tidigare utformning samt subsidiaritet finns det anledning att undersöka saken något närmare. Lunds universitet föreslår att en formulering ska finnas i 40 eller 41 §, något som kan tyckas rimligt speciellt i 41 § med tanke på att det numera finns en allmän överklagandebestämmelse i FL. Det problem som tidigare framförts gällande analysen av 41 § FL, nämligen FL:s subsidiaritet, kvarstår dock. Ett andra stycke i 41 § skulle behövas vara tvingande för att dess syfte ska uppnås, något även Lunds universitet nämner i sitt remissvar.

För att samtidigt upprätthålla tanken om medborgarperspektivet i lagstiftningen kan bestämmelsen återfinnas som nytt stycke i 4 § FL, alternativt att en revidering av 4 § FL görs där en hänvisning till 41 § andra stycket FL är tvingande finns. Då hela 41 § inte är tvingande, riskerar detta att skapa viss förvirring. En lösning skulle då vara att införa 41 a § FL för att motverka förvirringen. Det är med utgångspunkt i en ny 41 a § FL som utformningen nedan är avhängig. Anledningen är som ovan nämnts dels med utgångspunkt i Lunds universitets remissvar, dels för att skapa en så tydlig lagstiftning som möjligt.

En ny 41 a § FL bör således lyda enligt följande.

Ett beslut får alltid överklagas för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.



Förslaget till ny bestämmelse är en blandning av 41 § FL och 3 § andra stycket GFL. Anledningen till detta är att båda bestämmelserna är gällande, eller tidigare gällande rätt, då uppsatsen till sin omfattning inte haft möjlighet att vidare utreda de lagtekniska delarna av en sådan paragraf, mer än analysen ovan.

Även en ny 4 § FL skulle som tidigare nämnts behöva införas med följande lydelse.

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen. Bestämmelsen i 41 a § tillämpas dock alltid och har företräde framför annan lag.

Även denna bestämmelse har inte uppsatsen med hänvisning till dess omfattning haft möjlighet att utreda. Den första meningen är den nuvarande lydelsen av 4 § FL medan den andra är skriven med utgångspunkt i 3 § andra stycket GFL.

### **4.3 Slutsats**

Det svenska systemet för att fastställa om ett beslut är överklagningsbart eller ej är både komplext och inkomplett. Den uppsjö av specialförfattning som finns ger dels ett svårövergripligt rättsläge, dels en blandning av lagstiftningsuppbyggnad som gör specialförfattningen svårorienterad. En av de centrala utgångspunkterna i arbetet med att ta fram en ny FL var att skapa en så lättillgänglig och pedagogisk lag som möjligt. Det fanns en grundtanke att den FL skulle skapas utifrån ett medborgarperspektiv där fokus skulle ligga på att ge medborgarna en så god förvaltning som möjligt. Det får konstateras att så inte blivit fallet när det kommer till överklagbarheten.

Sammanfattningsvis går det således att konstatera att en bestämmelse likt den som återfinns i 3 § andra stycket GFL har en plats i FL. Det skulle bidra med

en tydlighet och det medborgarperspektiv som eftersträvats i FL. Argumentationen som förts av såväl regeringen som FLU till nackdel för en sådan bestämmelse är svag och ibland om inte felaktig i vart fall vilseledande. Att argumenten inte hörsammas av regeringen själva i relation till införandet av 41 § FL är ett bevis på att även regeringen förhåller sig godtyckligt till sina egna argument.

Med en skrivelse likt den som föreslås ovan förtydligas såväl svensk som europeisk praxis på området; minskas risken med myndigheters felaktiga hänvisningar i strid mot 33 § andra stycket FL och ökas den enskildes förståelse för sina rättigheter – vilket blir centralt när man tvistar mot den, om möjligt starkaste motparten vi har i detta land, nämligen staten själv.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

- Bet. 2017/18:KU2 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.
- Prop. 1951:165 angående godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- Prop. 1997/98:101 Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.
- Prop. 2005/06:56 En moderniserad rättsprövning, m.m.
- Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.
- SOU 1993:40 Del B Fri- och rättighetsfrågor – Inkorporering av Europakonventionen.
- SOU 2010:29 En ny förvaltningslag.

## Litteratur

Cameron, Iain (2002), *An introduction to the European Convention on Human Rights*, 4 uppl., Uppsala.

Cameron, Iain (2007), 'Normkonflikter och EKMR', *SvJT* s. 851–861.

Cameron, Iain (2018), *An introduction to the European Convention on Human Rights*, 8 uppl., Uppsala.

Danelius, Hans (2012), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4 uppl., Stockholm.

Dijk, Pieter van och Hoof, Fried van och Rijn, Arjen van och Zwaak, Leo (red.) (2018), *Theory and practice of the European Convention on human rights*, 5 uppl., Cambridge.

Kleineman, Jan (2018), 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 2 uppl., Lund.

Södergren, Patrik (2009), *Vem dömer i gråzonen? – Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt*, Diss., Umeå.

Warnling-Nerep, Wiweka (2004/05), 'Skadeståndstalan mot staten – en allt vanligare företeelse?', *JT* s.170–180.

## Övrigt

Lunds universitet (2010), remissyttrande över betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29), 2010-09-30, Dnr Ju2010/3874/L6.

Regeringen (2019), 'Sveriges väg till EU-medlemskap', <<https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/regeringens-arbete-pa-eu-niva/sveriges-vag-till-eu-medlemskap/>> (besökt 2022-05-12).

# Rättsfallsförteckning

## Avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1997 ref 65.

RÅ 1995 ref 4.

RÅ 2001 ref 56.

RÅ 2004 ref 8.

RÅ 2007 ref 7.

HFD 2011 ref 22.

HFD 2016 ref 41.

## Rättsfall från hovrätterna

RH 2000:61.

## Avgöranden från Europadomstolen

*Allan Jacobsson mot Sverige*, no. 10842/84, 25 oktober 1989

*Ashingdane mot Storbritannien*, no. 8225/78, 28 maj 1985.

*Bentham mot Nederländerna*, no. 8848/80, 23 oktober 1985.

*Golder mot Storbritannien*, no. 4451/70, 21 februari 1975.

*Handyside mot Storbritannien*, no. 5493/72, 7 december 1976.

*Mendel mot Sverige*, no. 28426/06, 7 april 2009.

*Pudas mot Sverige*, no. 10426/83, 27 oktober 1987.

*Ringeisen mot Österrike*, no. 2614/65, 16 juli 1971.

*Salesi mot Italien*, no. 13023/87, 26 februari 1993.

*Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, no. 7151/75 och 7152/75, 23 september 1982.

*Tibbling mot Sverige*, no. 59129/00, 11 oktober 2005.

*Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige*, 36985/97, 23 juli 2002.