

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-11-23

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

En moderniserad rättsprövning, m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 10 november 2005 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut,
2. lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Johan Lundmark.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås en ny lag om rättsprövning. Tillämpningsområdet kopplas direkt till begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" i Europakonventionen. Vidare föreslås att vissa miljöorganisationer skall få rätt att ansöka om rättsprövning. Enligt förslaget är det endast regeringsbeslut som kan bli föremål för rättsprövning. Sådana beslut av förvaltningsmyndighet som enligt gällande lag kan rättsprövas skall enligt förslaget kunna prövas av förvaltningsdomstol efter överklagande.

Förslaget till lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

2 §

I lagrådsremissen föreslås att en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

Av Århuskonventionen, som undertecknats av bl.a. flertalet av EU:s medlemsstater och som ratificerades av Sverige den 20 maj 2005, framgår att var och en har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande. Parterna bakom denna FN-konvention skall bl.a. garantera allmänheten en rätt att ta del av information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Denna allmänhetens rätt att få tillgång till domstolsprövning av regeringsbeslut i tillståndsfrågor inom miljöområdet avses att bli tillgodosedd genom den nu föreslagna paragrafen.

Hänvisningen till 16 kap. 13 § miljöbalken innebär att sådana ideella organisationer får ansöka om rättsprövning som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, som har bedrivit verksamhet i Sverige under minst 3 år och som har lägst 2.000 medlemmar. Lagrådet gör den bedömningen att endast ett fåtal miljöorganisationer uppfyller de angivna kriterierna.

Frågan är mot den bakgrunden om den föreslagna kretsen av miljöorganisationer, som skall kunna ansöka om rättsprövning, är tillräck-

ligt omfattande för att Århuskonventionens syfte och krav skall kunna anses uppfyllda.

Enligt artikel 9.2 i konventionen skall varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 prövad. Av artikel 6.1.b framgår att konventionen gäller i enlighet med landets nationella rätt bl.a. alla verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön. Begreppet "tillräckligt intresse" skall enligt artikel 9.2 avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet i konventionen att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen.

I ett yttrande den 10 januari 2005 har Lagrådet, med anledning av en lagrådsremiss om anpassning av svensk rätt till Århuskonventionen, ifrågasatt om en avgränsning till de miljöorganisationer som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken överensstämmer med målet i Århuskonventionen att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen. Lagrådets slutsats då var att det tedde sig ovisst huruvida Sverige i den delen uppfyllde kraven i konventionen (prop. 2004/05:65 s. 313 f.).

Lagrådet finner inte skäl att i den här aktuella frågan nu göra en annan bedömning än den som redovisats ovan.

Övergångsbestämmelserna

Enligt de föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna skall lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut träda i kraft den 1 juli 2006 och lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvalt-

ningsbeslut då upphöra att gälla (p. 1).

I fråga om beslut som meddelats av regeringen eller en förvaltningsmyndighet före ikraftträdandet föreskrivs att en ansökan om rättsprövning som kunde ha prövats enligt den upphävda lagen skall prövas enligt den lagen (p. 2).

Slutligen skall i fråga om avgöranden som har meddelats av kamrarrätt enligt den upphävda lagen den upphävda lagen gälla (p. 3).

Avsikten är således att den upphävda lagen alltjämt skall gälla beträffande en ansökan om rättsprövning av ett beslut som meddelats före ikraftträdandet om en sådan ansökan kunde ha prövats enligt den lagen. Detta skall gälla även om ansökan skulle kunna prövas också enligt den nya lagen. Vidare torde gälla att en ansökan om rättsprövning av ett beslut som meddelats före ikraftträdandet och som inte kan prövas enligt gällande lag men väl enligt den föreslagna lagen skall prövas enligt sistnämnda lag.

Lagrådet förordar att punkterna 2 och 3 sammanförs till en punkt av följande lydelse:

2. Den upphävda lagen skall dock alltjämt gälla beträffande en ansökan om rättsprövning av ett beslut som meddelats före ikraftträdandet om ansökan kunde ha prövats enligt den upphävda lagen samt beträffande ett överklagande av ett avgörande av en kamrarrätt som meddelats enligt den upphävda lagen.

Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen

Nu gällande 22 a § tredje stycket upplyser om att bestämmelserna i paragrafens första och andra stycken är subsidiära i förhållande till de bestämmelser om överklagande som 3 § hänvisar till.

Enligt det remitterade förslaget skall 22 a § tredje stycket tas bort och det sker med motiveringen att hänvisningen till 3 §, efter de ändringar som föreslås i den paragrafen, blir missvisande.

Att den nämnda hänvisningen blir missvisande är, enligt Lagrådets mening, riktigt beträffande sådana ärenden som rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionen som avses i det föreslagna andra stycket i 3 §. I övriga fall är dock förhållandet mellan förvaltningslagens överklagandebestämmelser och de bestämmelser som avses i gällande 3 § (3 § första stycket i förslaget) oförändrat. I fråga om ärenden som inte omfattas av 3 § andra stycket i förslaget kommer alltså, även fortsättningsvis, förvaltningslagens bestämmelser om överklagande att vara subsidiära i förhållande till de bestämmelser om överklagande som 3 § första stycket i förslaget hänvisar till. Eftersom 22 a § tredje stycket har endast informativ funktion kan det i och för sig undvaras men enligt Lagrådets mening bör innebörden av att stycket utgår tydligare belysas i författningskommentaren.

I övrigt lämnar Lagrådet förslagen utan erinran.