



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska institutionen

Vårterminen 2015

Examensarbete i konstitutionell rätt

30 högskolepoäng

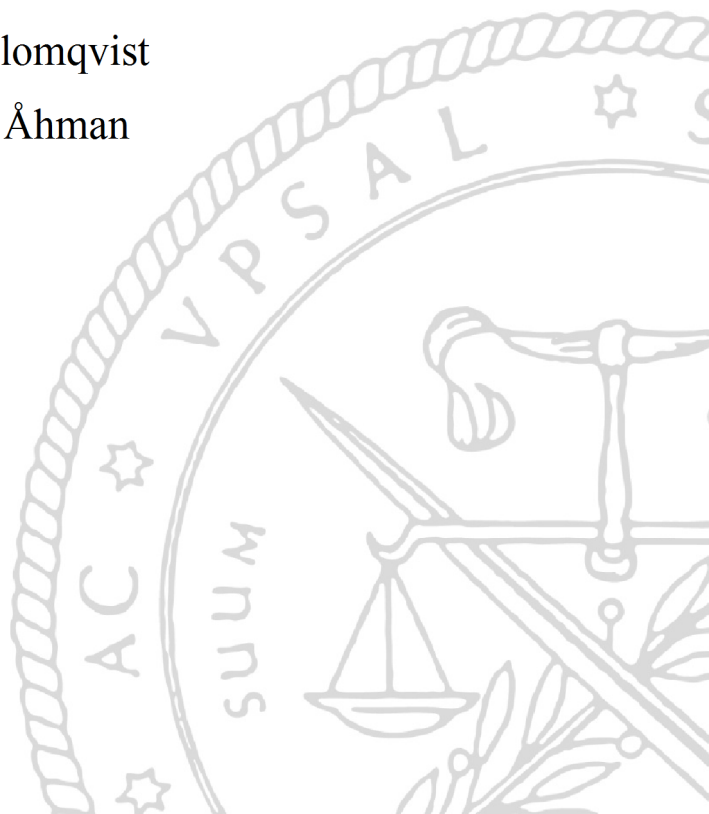
Relevanta rättigheter?

En undersökning av förvaltningsrätternas behandling av

Europakonventionen under 2013

Författare: Nina Knobloch Blomqvist

Handledare: Professor Karin Åhman



Innehållsförteckning

Förkortningar.....	5
DEL 1: INLEDNING.....	7
1.1 Utgångspunkter.....	7
1.1.1 Syfte och frågeställningar.....	10
1.1.2 Metod.....	11
1.1.3 Disposition.....	15
1.2 Rättigheters ställning i svensk rätt.....	16
1.2.1 Europakonventionen	16
1.2.2 Ingen författningsdomstol i Sverige.....	17
1.2.3 Uppsalaskolan.....	20
1.2.4 Rättighetskyddet tar form.....	21
1.2.5 Hur ska Europakonventionen tillämpas?.....	22
DEL 2: UNDERSÖKNINGEN.....	25
2.1 Behandlingen i förvaltningsrätterna.....	25
2.1.1 Konflikt?.....	26
2.1.2 Kategori 1: Ingen eller minimal bedömning.....	26
2.1.3 Kategori 2: Begränsad bedömning.....	28
2.1.4 Kategori 3: Utförlig bedömning.....	32
2.1.5 Spridning.....	38
2.1.6 Praxis.....	42
2.2 Övergripande iakttagelser.....	43
2.2.1 Tendenser bland domstolarna.....	43
2.2.2 Vem åberopar Europakonventionen?.....	44
2.2.3 Framgångsrika invändningar.....	45
DEL 3: SLUTSATSER OCH REFLEKTIONER.....	47
3.1 Tillämpar förvaltningsrätterna Europakonventionen?.....	47
3.1.1 I vilken utsträckning tillämpas konventionen?.....	47
3.1.2 På vilket sätt?.....	48
3.1.3 Skiljer sig förvaltningsrätternas tillämpning från tingsrätternas?.....	49
3.2 Behandling x spridning.....	50
3.3 Levande rättigheter?.....	51
3.4 Slutsatser.....	56
Käll- och litteraturförteckning.....	59

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
a.prop	anförd proposition
Art.	Artikel
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
f.	och följande sida
ff.	och följande sidor
FN	Förenta nationerna
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Jfr.	Jämför
JO	Justitieombudsmannen
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MB	Miljöbalk (1998:808)
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv avdelning I
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Prop.	Proposition
ref.	Referensmål
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsform (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SKV	Skatteverket
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)
TP	Tilläggsprotokoll

DEL 1: Inledning

1.1 Utgångspunkter

”The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in [...] this Convention.”

Artikel 1 – Europakonventionen

Skyddet för de mänskliga rättigheterna i Europa finner sin omedelbara bakgrund och orsak i erfarenheterna av nazismens och andra världskrigets illdåd och en stark impuls att återupprätta rättsstaten, ”the rule of law”, och att auktoritativt slå fast dess fundamentala principer och försöka säkerställa deras efterlevnad. Bakom tillkomsten av Europakonventionen finner vi föreställningar om rättsordningens ursprung och uppgifter som står i bjärt kontrast till den svenska, traditionellt rättspositivistiska och historiskt rättighetsförnekande, hållningen. Den officiella svenska inställningen till konventionen var därför länge skeptisk. Sverige undertecknade konventionen 1950, men inte förrän 1966 erkändes Europadomstolens jurisdiktion. Även på hemmaplan kan skönjas en successiv, för att inte säga dröjande, utveckling av rättighetsskyddet sedan 1974 års regeringsform. Dess ursprungliga kapitel 2 var påtagligt tunt, men har sedan dess utökats stegvis.

Europakonventionens ställning i det svenska rättssystemet kan sägas vila på fyra olika pelare. Den första består i den folkrättsliga förpliktelsen att respektera Europakonventionen som uppstod i och med ratificeringen på 50-talet. Den andra utgörs av 1995 års inkorporeringslag som gjorde konventionen direkt tillämplig i svensk domstol. Den tredje är den särskilda ställning som konventionen fått genom grundlagsförankringen i RF 2:19. Den fjärde pelaren består i det företräde

framför nationell rätt som konventionen åtnjuter när den tillämpas som en del av EU-rätten.

Inför införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt, bedömde Fri- och rättighetskommittén att om konventionen gjordes till en del av den svenska rätten skulle sannolikt fler mål rörande konventionens fri- och rättigheter komma att slutbehandlas vid svenska domstolar och myndigheter.¹ Steget togs fullt i och med grundlagsreformen 2010. Regeringen accepterade utredningens förslag om ett slopat uppenbarhetskrav i RF:s lagprövningsregel² (dåvarande RF 11:14) och konstaterade att ett dylikt krav var svårt att förena med Sveriges åtaganden i förhållande till Europakonventionen. Det betonades att det var av särskild betydelse att grundlagens regler på rättighetsområdet fick *fullt genomslag* i rättstillämpningen.³ Vi får anta att detta även gäller Europakonventionens rättigheter.

Domstolsbehandling av rättigheter *har* blivit vanligare som en följd av europakonventionens införlivande och EU:s inflytande och det har visat sig att inkorporeringen både lett till en högre grad av normprövning i högsta instans och att konventionen har fått större utrymme.⁴ Gäller det hela systemet? Är konventionen en lika naturlig rättskälla i underrätt som i prejudicerande instans? Om rättigheter ska kunna säga vara verkliga och levande, kan de inte blott vara specialiserad överrätts egendom. En rättighetskultur bör rimligen genomsyra hela systemet.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har på senare år börjat tillämpa Europakonventionen som vilken annan svensk lag som helst och inte indirekt, genom konventionskonform tolkning, som tycks ha varit avsikten.⁵ Detta ligger väl i linje med den allmänna meningen om hur en lag ska uppfattas och tillämpas inom ramen för svensk rätt.⁶ Gäller detta även förvaltningsrätterna? Har

1 SOU 1993:40 sid 10.

2 SOU 2008:125 sid 381.

3 Prop 2009/10:80 sid 147.

4 Åhman, Karin, "Rättighetsskydd i praktiken – skydd på papperet eller verkligt genomslag?" i Smith, E, Petersson, O (red), *Konstitutionell demokrati*, SNS Förlag 2004, sid 172-205.

5 Prop. 1993/94:117 sid 36-38.

6 Lavin, Rune, "Högsta förvaltningsdomstolen och Europakonventionen", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*,

konventionen rest sig till att inte längre bara utgöra tolkningsdatum även där?

Redan av Europakonventionens artiklar 1, 13, 34 och 35 följer att det är en principiell utgångspunkt att överträdelser av rättigheter garanterade i konventionen ska rättas till redan på det nationella planet. Denna subsidiaritetsprincip hade möjligen en principiell prägel i konventionens ungdom, men när konventionen nu omfattar (mer eller mindre) samtliga Europas stater och därmed ger dessas över 800 miljoner medborgare möjlighet att klaga till Europadomstolen, har principen fått en i allra högsta grad verklig prägel. Den massiva inströmning av klagomål som utvidgningen medfört, har gjort att arbetsbelastningen i Europadomstolen har passerat gränsen för vad domstolen klarar av. Möjligheten för individer att klaga till Strasbourg har alltså, på helt praktiska grunder, börjat att urvattnas.

Denna subsidiaritet kommer till uttryck inte bara genom att Europadomstolen enligt artikel 35 ska pröva ett klagomål först efter att de inhemska rättsmedlem uttömts, utan även genom det materiella krav som artikel 13 uppställer på att den vars konventionsrättigheter kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel. En följd av denna princip är att en nationell prövning måste sträcka sig minst lika långt som Europadomstolens egen prövning av rimliga påståenden om överträdelser av konventionen.⁷

Lagom till att Europakonventionen firar 20 år som gällande rätt i Sverige genomför Europarådet reformer för att effektivisera målhanteringen vid Europadomstolen. Genom Ändringsprotokoll nr 15 betonas och synliggörs nu *ytterligare* staternas ansvar att, på hemmaplan, upprätthålla konventionens rättigheter och garantera deras effektiva efterlevnad.⁸ Detta är utgångspunkterna för denna uppsats.

nr 3 2012, sid 339-355.

7 Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheten i europeisk praxis*, Norstedts Juridik 2012, sid 505 ff.

8 *Explanatory Report. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (CETS No. 213), Council of Europe 2013. Även Prop. 2013/14:X, *Utkast till proposition Ändringsprotokoll nr 15 – Nya regler för att öka Europadomstolens effektivitet*.

1.1.1 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med uppsatsen är att säga någonting om hur levande rättigheter är i domstolarnas rättstillämpande verksamhet. Detta genom att undersöka och belysa en aspekt av det rättighetsskyddets genomslag i svensk rätt, nämligen det konventionsrättsliga och ytterligare nämligen genomslaget i underrätt, i förvaltningsrätterna. Detta då vi får anta att den övergripande frågan om rättigheters relevans i stort är sammanlänkad med den smalare frågan om underrätts tillämpning av dem och att de säger något om varandra.

Att se hur konventionsrättigheter tillämpas i domstolarna är intressant redan på den grunden att Sverige, till skillnad från stora delar av resten av Europa, inte har någon författningsdomstol och, dessutom, en historiskt svag rättighetstradition.

Det har på annat håll diskuterats hur svensk rätt möter sina skyldigheter att tillhandahålla effektiva rättsmedel som säkerställer rättigheternas genomslag och därigenom det rättsskydd som rättigheterna ska tillförsäkra den enskilda.⁹ Min tyngdpunkt kommer att ligga, inte vid hur rättighetsskyddet garanteras i formell mening, utan vid vilket genomslag de konventionsgrundade rättigheterna har i praktiken.

Jag frågar mig: tillämpar förvaltningsrätterna Europakonventionen i sin dömande verksamhet? Om de gör det, i vilken omfattning gör de det (både vad gäller utförlighet och frekvens) och på vilket sätt? Kan vi se någon spridning i vilka rättigheter som behandlas?

En större spridning och mer utförlig behandling kan tolkas som att rättighetsresonemang i allmänhet blivit mer och bredare accepterade. En större spridning bland olika rättigheter skulle även tyda på att principerna har accepterats och internaliserats på egna meriter, snarare än att de tillämpas i domstolarna först när de har fått förankring på annat håll i, intern, svensk rätt.¹⁰

9 Bernitz, Ulf, *Europarättens genomslag*, Norstedts Juridik 2012.

10 Schultz, Märten, "Naturrätt" i Korling, F, Zamboni, M (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur 2013, sid 79-109. Schultz diskuterar de konsekvenser och utmaningar som den naturrättsliga metod, som kan hävdas kommer på köpet med rättighetsargument, får för den positivrättsliga, dogmatiska, metod som vi är vana vid. Schultz hänför sig huvudsakligen till civilrätten, men resonemangen är i högsta grad överförbara.

Vi skulle kunna uttrycka det så att en större spridning och en mer utförlig behandling av konventionens rättigheter tyder på att rättigheterna blivit en del av den rättsliga kultur och den lagens djupstruktur varur domare (i det här fallet) hämtar koncepten för hur ett rättsligt problem definieras, vad som är rättsligt relevant; vad som utgör en rättsfråga.¹¹ Att konventionsreglerna finns betyder inte att de kommer att tillämpas om det finns andra regler som också skulle kunna vara tillämpliga, beroende på hur rättsfrågan definieras.¹² Identifieras frågan inte som en rättighetsfråga, så kommer rättighetsargument eller -regler inte heller att tillämpas.

Diskussionen om *huruvida*, och om så - *hur*, förvaltningsrätterna behandlar Europakonventionen i sin dömande verksamhet, faller inom den större frågan om normprövning och den ytterligare lite större frågan om rättigheters genomslag i domstolarnas rättstillämpning.

1.1.2 Metod

För att uppnå detta syfte har en undersökning av förvaltningsrättsdomar där Europakonventionen behandlas genomförts. Förvaltningsdomar har, i egenskap av underrättsprodukt, inget eget prejudikatvärde. Att undersöka förvaltningsrättsdomar låter oss inte fastställa vad som utgör ”gällande rätt” i sedvanlig mening¹³. Detta är inte heller syftet. Vad vi är ute efter, i vid mening, är att se hur aktiva, eller levande, Europakonventionens regler är i svensk rättstillämpning och, i smalare mening, om de är lika levande längre ner i systemet som högst upp. Då blir det genast befogat att undersöka även underrätters produktion, ”gällande rätt i faktisk mening”.¹⁴ Det som är intressant är om rättighetsreglerna är aktiva i människors liv. Är de inte aktiva i den domstolsinstans som är allra närmast medborgarna och som flest kommer i kontakt med, så är frågan lite tillspetsat: hur mycket är det värt att de är aktiva högre upp i systemet?

11 Jfr Tuori, Kaarlo, *Critical Legal Positivism*, Ashgate 2002, sid 174 ff.

12 Samuelsson, Joel, Melander, Jan, *Tolkning och tillämpning*, Iustus Förlag AB 2003, sid 70 ff.

13 Dvs den rätt som motsvarar innehållet i framförallt lagen och prejudikatinstansernas avgöranden.

14 Sandgren, Claes, ”Om empiri och rättsvetenskap. Del I” i *Vad är rättsvetenskap?*, Jure Förlag AB 2009, sid 9-39.

Undersökningen

Undersökningen är huvudsakligen empirisk och analysen av förvaltningsrätternas domar har både kvantitativa och kvalitativa inslag.¹⁵ Den kvantitativa analysen består i att domarna i urvalet sorteras in i tre kategorier baserat på hur ingående domstolens behandling av rättighetsfrågan är i respektive dom. Kategorierna är 1) ingen eller minimal bedömning, 2) begränsad bedömning och 3) utförlig bedömning. Sorteringskriterierna är huvudsakligen hur ingående domstolens diskussion är i rättighetsfrågan samt förekomsten av europarättslig metod och argumentation. I den lägre änden av skalan förekommer knappast någon sådan och i den över är argumentation och metod mer utvecklade. Vidare sorteras materialet utifrån vilka konventionsartiklar som aktualiseras. Baserat på detta presenteras mönster och tendenser.

Den kvalitativa delen utgörs av en mindre strikt textanalys av hur, rent innehållsmässigt, förvaltningsrätterna behandlar Europakonventionen och dess praxis i sin dömande verksamhet.

Avgränsningar

Undersökningen har avgränsats både med avseende på material och tidsomfång. Avgränsningen i material består i att det endast är förvaltningsrätternas behandling av Europakonventionens rättighetsregler som undersöks. Ett alternativ hade varit att undersöka dessa domstolars behandling av samtliga rättighetskomplex som nu utgör svensk rätt, dvs även Regeringsformens andra kapitel och EU: rättighetsstadga. Ett sådant material skulle dock bli alltför omfattande för att inrymmas inom ramarna för ett examensarbete. En ytterligare alternativ avgränsning vore att undersöka även tingsrätternas behandling av Europakonventionen för att möjliggöra jämförelser. Även en sådan riskerar dock

¹⁵ Kvantitativ i så måtto att jag kvantifierar och kategoriserar mitt material och drar slutsatser baserat på frekvenser. Materialet utsätts inte för någon mer kvalificerad statistisk behandling. För diskussion av metod- och designöverväganden kring kvalitativa och kvantitativa undersökningars generaliserbarhet, Esaiasson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H, Wängnerud, L, *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*", Norstedts Juridik 2007, kap 9, 11,12.

att bli mycket omfattande och valdes därför bort. En undersökning av, endast, tingsrätternas behandling av Europakonventionen genomfördes vid Juridiska institutionen i Uppsala under våren 2014¹⁶ och erbjuder intressanta jämförelsemöjligheter.

De domar som utgör underlag för undersökningen har meddelats av förvaltningsrätterna under perioden 2013-01-01 till 2013-12-31. Urvalet baserar sig på sökningar i Karnov Juridiks databas över meddelade förvaltningsrättsdomar. Under 2013 meddelades totalt 106 784 domar vid förvaltningsrätterna.¹⁷ Av dessa är 74 632 domar sökbara i Karnovs databas. Eftersom vi inte vet hur många träffar vi hade kunnat få bland de domar som saknas i Karnov, så får vi laga efter läge och behandla det sökbara antalet som vår totalpopulation. En slagning bland dessa ger 322 domar (ca 0,4 %) som innehåller invändningar, yrkanden eller domskäl som träffas av någon av söktermerna.

För att komma åt variationer i uttryckssätt har tre olika söktermer använts: ”Europakonventionen”, ”EKMR” och ”europeiska konventionen”. Överlappningar har korrigerats. Det är förstås tänkbart att dessa söktermer missar grupper av mål, men i och med att en del av konventionens officiella namn och dess etablerade förkortning på svenska är två av söktermerna, bedömer jag att träffsäkerheten bör vara god. Det är naturligtvis tänkbart att europarättsliga resonemang förts, eller att rättighetsfrågor bedömts och avhandlats, i andra termer, men då har de inte fastnat i vårt nät.

Från detta urval har uteslutits alla domar från migrationsdomstolarna. Detta eftersom dessas verksamhet inte är helt representativ för förvaltningsrätter i stort, i fråga om måltyper, och därför skulle riskera att ge undersökningen en viss slagsida, huvudsakligen mot artikel8. Men även för att migrationsdomstolarna vore intressanta nog att undersöka, på egna meriter.

På tidsaxeln avgränsas undersökningen på så sätt att den endast behandlar domar

16 Håkansson, Erik, ”Tillämpning av Europakonventionen. En undersökning av hur tingsrätterna tillämpar Europakonventionen för mänskliga rättigheter under åren 2012 och 2013”, Juridiska institutionen i Uppsala, 2014.

17 *Domstolsstatistik 2013*, Sveriges officiella statistik, Domstolsverket 2013.

meddelade av förvaltningsrätterna under 2013. Detta material är nog så omfångsrikt.

Undersökningen har försiktiga ambitioner att utifrån det undersökta materialet kunna uttala sig om den större frågan om hur levande rättigheter är i rättstillämpningen. Att vi kan anta att underrätternas produktion säger oss något om detta beror helt enkelt på att de utgör den andra ytterligheten i vårt domstolssystem; om vi kan observera någonting både högst upp och längst ner, så kan vi drista oss till att anta att detta något även förekommer däremellan och därmed genomsyrar systemet som helhet. Saknas detta något i någon ände, kan vi anta att det inte genomsyrar hela systemet. Urval, sortering och tolkning har alla varit föremål för mänsklig hantering, med de risker som detta innebär. Dessa begränsningar till trots, erbjuder undersökningen en värdefull ögonblicksbild¹⁸ av läget i förvaltningsrätterna och eftersom vi inte har någon anledning att misstänka att 2013 var ett ovanligt år i förvaltningsrätternas rättstillämpning, kan vi anta att situationen bör vara vara liknande för, åtminstone, de närmast kringliggande åren. Mycket längre än så bör vi inte sträcka oss, då det trots allt kan antas föreligga en viss förändring över tid.

Något om orden

Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kommer i det följande att benämnas *Europa-/konventionen* eller, undantagsvis, EKMR.

Genomgående gäller att när det talas om *konventionsrättsliga* resonemang eller dito principer, så avses resonemang som relaterar till konventionen. Avses EU, så kommer uttrycket unionsrättslig att användas. Undantagsvis används europarättsligt för att beskriva dem båda sammantaget, men det framgår då av sammanhanget.

Konventionen är sedan 1995 att betrakta som en fullvärdig del av svensk rätt,

¹⁸ Mer om behovet av ökade empiriska inslag i rättsvetenskapen i Sandgren, Claes, "Om empiri och rättsvetenskap", del I & II, i *Vad är rättsvetenskap?*, Jure Förlag AB 2009, sid 9-71.

men för att skilja den från svenska bestämmelser med inhemskt ursprung kommer de senare att benämnas som interna svenska regler eller *intern* rätt.

Där hänvisningar görs till äldre praxis (före 2011) från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), kommer domstolen att benämnas *Regeringsrätten* (RegR).

1.1.3 Disposition

Uppsatsen disponeras enligt följande. I del 1 presenteras i avsnitt 1.1 först uppsatsens syfte och dess teoretiska och historiska utgångspunkter samt överväganden kring den empiriska undersökningen. I avsnitt 1.2 skissas en översikt över den inte helt gynnsamma konstitutionella miljö som det svenska rättighetskyddet har utvecklats i.

I del 2 redovisas den empiriska undersökningen av de 322 förvaltningsrättsdomarna från 2013. De tre kategorierna redovisas i avsnitt 2.1.2-2.1.4. Diskussionen inom kategorierna är huvudsakligen disponerad efter vilka konventionsartiklar som aktualiseras i domarna. I avsnitt 2.1.5 presenteras och diskuteras hur de undersökta domarna fördelar sig på de olika artiklarna. I avsnitt 2.2 ges några övergripande iakttagelser angående tendenser bland domstolarna (2.2.1), vem som åberopar konventionen (2.2.2) och framgångsrika invändningar (2.2.3).

I del 3 dras slutsatser baserat på undersökningen och i förhållande till de teoretiska utgångspunkterna. I källförteckningen återfinns en katalog över de förvaltningsrättsdomar som legat till grund för undersökningen och som hänförs till någon av Kategori 1 eller Kategori 2. Övriga fall redovisas i källförteckningen i den mån som de har hänvisats till specifikt i presentationen.

1.2 Rättigheters ställning i svensk rätt

1.2.1 Europakonventionen

Erfarenheterna från andra världskriget gjorde den slutsatsen oundviklig att allmän och lika rösträtt inte, i sig, var nog för att garantera ett demokratiskt systems överlevnad. Inte heller tycktes den demokratiska beslutsprocessen vara en tillräcklig garanti för att den enskilda människans värdighet respekteras. Det syntes nödvändigt att komplettera de demokratiska processerna med konstitutionellt grundat skydd för mänskliga fri- och rättigheter. I Tyskland hade genom allmänna val en regim kommit till makten som avskaffat demokratin, bedrivit militär aggression och utfört folkmord.¹⁹

Det europeiska samarbetet kom under efterkrigstiden att präglas av två parallella strävanden. Det ena var att, genom internationella överenskommelser, binda staterna vid varandra och vid erkännande och respekt för mänskliga rättigheter. Härigenom växte ett gemensamt normsystem fram som skyddade den enskilde medborgaren gentemot den egna statsmakten. Bakgrunden fanns i naturrättsliga uppfattningar om varje enskild individs inneboende naturliga och oförbytliga rättigheter. Ett tydligt och tidigt uttryck för denna linje är den universella förklaringen om mänskliga rättigheter som antogs av FN:s generalförsamling i Paris 1948. Det andra strävandet var att binda de krigshärjade staterna i Europa närmare varandra genom att skapa gemensamma institutioner. Ett resultat av detta är Europarådet som bildades av 10 stater (däribland Sverige) 1949. Andra är till exempel Europeiska kol- och stålgemenskapen år 1951 och Europeiska ekonomiska gemenskapen år 1956, samarbeten som i sina fördjupade former lett till grundandet av Europeiska unionen.²⁰

Inom ramen för Europarådet utarbetades Europakonventionen. Sverige under-tecknade konventionen 1950, men kom inte att erkänna Europadomstolens

¹⁹ Prop 1993/94:117 sid 10.

²⁰ a.prop, sid 10.

kompetens förrän 1966 och då endast för fem år.²¹

Erfarenheterna från andra världskriget var dock inte det enda som drev på utvecklingen av gemensamma institutioner för skyddet av medborgerliga fri- och rättigheter. Kalla kriget gjorde sitt till. De liberala värderingar, som vid den tiden utgjorde den absoluta grunden för organisationen, ansågs hotade av sovjetisk kommunism.²²

Att underteckna och ratificera konventionen uppfattades, just då, som oproblematiskt eftersom svensk intern rätt redan bedömdes uppfylla samtliga krav som konventionen ställde. Normharmoni ansågs föreligga och lagstiftningsåtgärder bedömdes vara överflödiga.²³

Ett par decennier efter ratifikationen av konventionen var det fortfarande oklart exakt vilken betydelse som den skulle tillmätas som rättskälla i svensk rätt. I och med de s k transformeringsdomarna (AD 1972 nr 5, NJA 1973 s. 423 och RÅ 1974 ref. 61), fastslogs till slut ett dualistiskt förhållningssätt till konventionen. Dualismen tar sig uttryck i att en internationell överenskommelse inte blir gällande internrättsligt i Sverige med mindre än att en särskild lagstiftningsakt antingen transformerar regeln till svensk lag (transformation) eller genom särskild lag införlivar rättsregeln med den svenska rätten (inkorporering).

1.2.2 Ingen författningsdomstol i Sverige

Domstolarnas roll i statsmaskineriet avser traditionellt den dömande funktionen, som sådan åtskild från den lagstiftande och den verkställande makten. Domstolar ska tolka och tillämpa gällande regler när de löser tvister, utdömer straff eller prövar klagomål mot förvaltningsbeslut.

Att ”tillämpa lagen” i den dömande verksamheten är inte en mekanisk operation. Att se domarna som maskiner (lagens mun), ur vilka vi kan utkvittera ett enkelt och logiskt svar på varje rättsfråga låter sig inte göras i vår verklighet. Lagen kan

21 a.prop, sid 11.

22 Cameron, 2014, sid 35 f.

23 Prop. 1951:165 sid 11.

vara oklar eller ge upphov till oförutsedda frågor. Den kan behöva tolkas för att innehållet ska bli tydligt för domaren, som sedan dömer baserat på tolkningen. Detta kan innebära att lagens innehåll modifieras eller förskjuts en aning i relation till vad som varit lagstiftarens ursprungliga avsikt. Lagtolkning kan därför ses som ett kreativt, eller skapande, inslag i den dömande verksamheten som kan sägas inkräkta på lagstiftarens område.²⁴

Den dömande funktionen kan på liknande sätt även betraktas som en verkställande uppgift och därmed som en del av den exekutiva makten. Detta har varit fallet i Sverige sedan länge. Särskilt förvaltningsdomstolarnas position och befogenheter har konkretiserat denna tradition.²⁵

Diskussionen om domstolars roll, lagprövning och rättigheter hör nära ihop med diskussionen om domstolarnas organisation. Lagprövningen (om den alls är tillåten) kan vara *decentraliserad*, som i Sverige och USA, och utföras av allmän domstol. Den kan även vara *centraliserad*, som i stora delar av Europa och utföras av en särskild författningsdomstol. Detta är ett konstitutionellt val som varje stat gör - mer eller mindre aktivt.

I Sverige har frågan om domstolars befogenheter att lagpröva varit en av efterkrigstidens mest omdebatterade. Anledningen till lagprövningens brännkraft är att den ger domstolarna makt att sätta sig över riksdagens lagbeslut till förmån för grundlagsbestämmelser. En stor del av problemet ligger i att de senare är vagt formulerade och öppna för tolkning; de kan även vara föråldrade och vara svåra att revidera. I ett sådant läge ges domstolarna och dess icke folkvalda domare en maktposition i förhållande till de folkvalda organen.²⁶ Detta kan uppfattas som odemokratiskt, även om såväl lagar som grundlagar beslutats i demokratisk ordning.

Det går att anlägga ett höger-vänsterperspektiv på lagprövningsfrågan, och i dess förlängning frågan om önskvärdheten i en svensk författningsdomstol. Då skulle

24 Taube, Caroline, "Domstolar och lagprövning" i Mattson, I, Petersson, O (red), *Svensk författningsspolitik*, SNS Förlag 2011, sid 173-195.

25 Taube, 2011, sid 173-195.

26 Bull, Thomas, Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen - en kommentar*, SNS Förlag 2010, sid 271 f.

högersidan betona att värnandet av rättigheter gentemot en riksdagsmajoritet inte kunde överlåtas åt denna riksdagsmajoritet själv utan att opartiska domstolar måste avgöra om en rättighetsinskränkning är grundlagenlig. På vänstersidan skulle betonas att domstolarnas lagprövningsmakt hotar folkets makt och riksdagens suveränitet. Att klä diskussionen i termer av höger och vänster tycker jag dock skymmer sikten mer än det förklarar någonting. Mer fruktbart ur ett konstitutionellt perspektiv vore i så fall att föra diskussionen i termer av majoritetsstyre respektive konstitutionalism.²⁷ Eller utifrån vem som sitter i opposition, dessa kan nämligen förväntas vara extra angelägna om att värna konstitutionen, och rättsstaten, mot majoriteten. Konstitutionen är ett sätt att binda den sittande regeringen, som ju då förhindras att använda vilka medel som helst för att uppnå sin politik. Därigenom skyddas minoriteten/oppositionen.²⁸

Mot en dylik bakgrund avvisades bestämt tanken på att införa författningsdomstol redan på 70-talet av regeringen²⁹, för att sedan inte heller föreslås av Fri- och rättighetskommittén på 90-talet³⁰. Risken för en oönskad politisering av den judiciella kontrollen ansågs för stor.

Inte heller den svenska konstitutionella kulturen tycks helt mottaglig för ett sådant institut. I ett europeiskt perspektiv hör vi till en minoritet³¹ som inte anammat den ”europeiska modellen” med centraliserad och abstrakt lagprövning. Tillsammans med Danmark och Finland är vi de enda som följer den ”amerikanska modellen” med decentraliserad lagprövning.

I Europa föddes den centraliserade modellen efter första världskriget. Österrike och Tjeckoslovakien 1920, Liechtenstein 1921 och Spanien 1931 var de första att anamma modellen. Efter andra världskriget spreds den centraliserade modellen

27 Algotsson, Karl-Göran, ”Grundläggande fri- och rättigheter” i Mattson, I, Petersson, O, *Svensk författningspolitik*, SNS Förlag 2011, sid 28-50.

28 Ginsburg, Tom, ”Economic Analysis and the Design of Constitutional Courts”, *3 Theoretical Inquiries in Law* (2002) sid 20-50.

29 Prop 1975/76:209, sid 90 f.

30 SOU 1993:40, sid 227 f.

31 Av de 15 länder som utgjorde EU före utvidgningen 2004 hade åtta länder författningsdomstol. Sverige, Danmark och Finland följer den Amerikanska modellen. De fyra återstående följer inte riktigt någon av modellerna; Irland och Grekland har svårdefinierade blandsystem och Nederländerna och Storbritannien, slutligen, tillåter inte lagprövning överhuvudtaget.

till fler länder och är i dag den dominerande modellen på kontinenten, särskilt bland EU:s medlemsstater. De flesta stater som gjort en övergång från diktatur till demokrati har valt att inrätta centrala författningsdomstolar. Om de nya demokratiska organen inte kunnat göra sig av med domarna som tillsats av den gamla regimen, är det högst rimligt att inte låta dessa avgöra grundlagsenligheten av det nya, demokratiska, parlamentets lagar. Eftersom särskilt rättigheter är avfattade i mycket generella termer blir det viktigt vem som tolkar texten och det är inte önskvärt att överlåta detta åt domare vars demokratiska övertygelse kan ifrågasättas.³² Att Sverige varit förskonat från den här sortens omvälvande regimskiften och utmärks av ett gammalt och relativt stabilt demokratiskt arv och dito kultur, har minskat behovet av att centralisera den lagprövande verksamheten.

1.2.3 Uppsalaskolan

Svensk rättsfilosofi har under större delen av 1900-talet helt dominerats av Uppsalaskolan, med Axel Hägerström som förgrundsgestalt. Riktningen kom att färga de juridiska institutionerna i både Uppsala, Lund och Köpenhamn. Uppsalaskolan vände sig mot alla inslag av begreppsjurisprudens och metafysik inom juridiken och förnekade bestämt existensen av en naturrätt. Lagstiftningens roll var att tjäna samhällsnyttan. Det existerade med detta synsätt inga rättigheter med självständig juridisk innebörd och med gällande rätt förstods en mekanisk förutsägelse om hur domaren skulle komma att döma. Rättighetsbegreppet fyllde här blott funktionen som ett framställningstekniskt hjälpmedel, något som sammanfattade att ett visst knippe faktiska förhållanden under vissa omständigheter kunde leda till vissa rättsföljder. Särskild vikt lades vid sanktionerna (straff, skadestånd etc); rättsligt osanktionerade rättigheter ansågs helt enkelt inte kunna existera.³³

32 Ferreres Comella, Victor, "The European Model of Constitutional Review of Legislation: Toward Decentralization?", *J. CON*, Vol 2, No 3, 2004, sid 461-491.

33 Bernitz, Ulf, "De mänskliga rättigheterna i Europa och Sverige", i Mellbourn, A (red) *Författningsskulturer. Konstitutioner och politiska system i Europa, USA och Asien*, Sekel Bokförlag 2009, sid 11-29.

Det är inte långsökt att anta att denna tankeskola har haft en viss hämmande effekt på utvecklingen av den svenska rättighetskulturen. Detta antagande står dock inte oemotsagt; Stig Strömholm är inte övertygad om att Uppsalaskolan haft ett så avgörande inflytande på svensk konstitutionell kultur eller svensk attityd till rättigheter. Han betonar andra förklaringsfaktorer, till exempel att Sverige aldrig egentligen upplevt krig, varför vi inte förstått vikten av konstitutionellt kodifierade rättigheter för våra medborgare.³⁴ Oavsett vilket, så är resultatet att svensk konstitutionell tradition varit svag på rättighetsområdet.

1.2.4 Rättighetsskyddet tar form

Den svenska rättighetsskyddet vilar historiskt på en enda bestämmelse som förts vidare genom olika generationer av regeringsformer från den medeltida Konungabalken till dess sista form i § 16 i 1809 års RF. Denna utgjorde inte något egentligt rättighetsskydd för den enskilde, utan var främst en begränsning av kungens maktbefogenheter. Tryckfrihetsförordningen (TF) utgjorde länge det enda reella rättighetsskyddet, om än på ett mycket begränsat område, då RF inte får något direkt genomslag som rättslig norm som ska tillämpas av domstolarna.³⁵

På 1970-talet utökades RF med en rättighetskatalog av klassiskt snitt. Inte heller dessa rättigheter var dock tillgängliga för den enskilde eller avsedda för domstolar eller andra rättstillämpande organ. Förarbetena framhåller att det främst är lagstiftarens uppgift att fjättra den offentliga makten. Rättighetskatalogens tillkomst innebar alltså, i praktiken, inte någon revolution för det svenska rättighetsskyddet. En rättskultur baserad på noggrann reglering av maktbefogenheter, granskning av JO och möjlighet till omfattande insyn tack vare offentlighetsprincipen var grundläggande inslag i ett svenskt rättighetsskydd utan levande rättigheter.³⁶

Under 1990-talet skedde förändringar av mer reell betydelse för rättighets-

34 Strömholm, Stig, "Uppsalaskolan och konstitutionens normativitet" i Smith, Eivind (red) *Grundlagens makt*, Stockholm, SNS 2001.

35 Bull, Tomas, "Regeringsformens renässans" i *Festskrift till Lena Marcusson*, 2013, s 67-81.

36 Bull, 2013, s 67-81.

skyddet. Två stora yttre förändringar hade avgörande, men inte ensam, betydelse. De avser inträdet i EU och inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt. Vi får dock inte förbise de er övergripande omdaningar som Europa (och världen) genomgick under detta årtionde. Sovjetunionen och dess fall, togs ofta som intäkt för en global övertygelse om att historien nått sin naturliga slutpunkt i rättsstaten och den liberala demokratin. Ett ideologiskt motstånd mot rättighetstanken började vittra och individuellt rättighetsskydd började framstå som både politiskt önskvärt och juridiskt möjligt. 2000-talets rättighetsskydd är multicentriskt, ett EU-rättsligt, ett baserat på Europakonventionen och ett nationellt/konstitutionellt.³⁷

1.2.5 Hur ska Europakonventionen tillämpas?

Europakonventionen införlivades med svensk rätt genom lagen (1994:1219, inkorporeringslagen) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna den 1 januari 1995 och blev därmed gällande som svensk lag.

Sverige har sedan ratifikationen 1950 varit folkrättsligt bunden till konventionens regler, men i och med det svenska dualistiska systemet var den inte möjlig att åberopa i domstol. Domstolarna var dock skyldiga att respektera Sveriges folkrättsliga åtaganden och tolka svensk intern rätt i ljuset av konventionen, genom fördragskonform tolkning.³⁸

Vid inkorporeringen av konventionen markerades att någon ny nivå i normhierarkin *inte* tillskapades genom att konventionen inkorporeras i vanlig lag. Konventionen skulle alltså inte ses som ett mellanting mellan grundlag och vanlig lag. Konventionen skulle inte heller tillmätas större tyngd än annan svensk lag. Detta till trots: vid en eventuell konflikt mellan den och annan, intern, svensk lag, skulle den interna lagregeln i första hand "...tolkningsvis ges det innehåll

37 Bull 2013, s 67-81.

38 Prop. 1993/94:117 sid 37.

som svarar mot konventionens krav.”³⁹ Fördragskonform tolkning föreskrevs, med andra ord, även efter inkorporeringen. Konventionen gavs, trots sin status som vanlig lag, därigenom en viss särställning.

Är den interna lagregeln så entydigt avfattad att utrymme för sådana tolkningsmanövrar inte medges, föreligger en riktig lagkonflikt och lagtillämparen har att ta ställning till vilken av de två hierarkiskt sidoordnade lagreglerna som ska tillämpas. Till buds står, enligt förarbetena, då huvudsakligen erkända normkonfliktprinciper: *lex posterior*-principen, att yngre lag går före äldre lag, och *lex specialis*-principen, att speciallag går före mer allmänt avfattad lagregel, oavsett bestämmelsernas inbördes ålder.⁴⁰ Är den interna lagregeln äldre än konventionen, så tillämpas alltså den senare. Eftersom lagstiftning i strid med konventionen numera förbjuds i grundlag (RF 2:19) kan principen alltså endast användas till konventionens fördel, medan det är mer osäkert vilken regel som skulle komma att ges företräde vid tillämpningen av *lex specialis*-principen.

Eftersom konventionen är avfattad i så generella termer, är det dock tänkbart att vanliga lagar och förordningar ofta skulle komma att vara *lex specialis* i förhållande till den. Dessutom, som Cameron påpekar, är det inte självklart att det är möjligt att tillämpa *lex specialis*-principen på en konflikt mellan två *olika* normsystem med *olika* abstraktionsnivå (konventionen riktar sig till stater, inte till enskilda), skapade av *olika* lagstiftare. Det är två skilda lagstiftningsviljor som ska förlikas, så konflikten är inte nödvändigtvis löst.⁴¹

Med utgångspunkt i detta, tycks det som att avsikten vid inkorporeringen var att konventionen skulle tillämpas indirekt, genom att interna regler tolkas fördragskonformt, snarare än direkt som vanliga interna lagregler.⁴²

Allmänt om lagprövning gäller att den ska utövas *ex officio* av alla domstolar och rättstillämpande myndigheter (RF 11:14 och 12:10).

39 a.prop, sid 37.

40 Prop. 1993/94:117 sid 37 f.

41 Cameron, 2014, sid 195 f.

42 Jfr Lavin, R, ”Högsta förvaltningsdomstolen och Europakonventionen”, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, nr 3 2012, sid 339-355.

”Detta innebär emellertid inte att prövning av ev. motstridighet mellan författningar på olika nivåer ingår som ett mera normalt led i myndigheternas rättstillämpning. Lagprövning kan enligt gällande synsätt bli aktuellt endast om en påstådd normkonflikt uttryckligen åberopas som grund för ett yrkande eller om en myndighet i ett visst fall har särskild anledning att förmoda att en normkonflikt föreligger. I lagprövningsrätten ligger med andra ord inte någon allmän skyldighet för myndigheterna att undersöka om de rättsregler som ska tillämpas till äventyrs står i strid med föreskrifter på högre nivå”⁴³

Lagprövning ska alltså, å ena sidan, utföras av alla rättstillämpande institutioner, men är inte (ska inte vara?) en vanlig uppgift. Lagprövning är dock, å andra sidan och kanske trots allt, inte en skyldighet. Förarbetena är allt annat än klara på den här punkten.

43 Prop. 1978/79:195 s 40 och Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, 2014, s 249 f.

DEL 2: Undersökningen

2.1 Behandlingen i förvaltningsrätterna

I de allmänna förvaltningsdomstolarna handläggs mål som rör tvister mellan enskilda och myndigheter. Spridda över landet utgör 12 förvaltningsrätter första instans bland de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsrätterna prövar överklaganden av förvaltningsmyndigheters beslut (till exempel Skatteverkets) eller beslut som underställts domstolen av en förvaltningsmyndighet (till exempel i fråga om omhändertagande enligt Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)).

Under 2013 avkunnades dom i totalt 106 784 mål.⁴⁴ Av dessa är 74 632 st sökbara i Karnovs databas. Bland de sökbara domarna finner vi endast 322 domar (ca 0,4 %) med invändningar, yrkanden eller domskäl som innehåller någon av söktermerna: ”Europakonventionen”, ”EKMR” eller ”europeiska konventionen”. De domar där en konventionsrättigheter behandlats, eller nämnts, har sedan indelats i tre kategorier utifrån hur ingående förvaltningsrättens bedömning var; 1) ingen/minimal bedömning, 2) begränsad bedömning eller 3) utförlig bedömning.

Det förekommer naturligen en viss glidning vid gränsen mellan kategorierna och särskilt så mellan kategori 1 och 2. I kategori 1 hamnar de domar där Europa-konventionen endast nämns i allmänna ordalag, till synes mest för att ge tyngd åt, och bekräfta, ett resonemang som huvudsakligen kretsar kring interna regler. Inom kategori 2 faller domar som hänför sig till en specifik artikel, men fortfarande i mycket allmänna ordalag och huvudsakligen för att stödja ett

⁴⁴ *Domstolsstatistik 2013*, Sveriges officiella statistik, Domstolsverket 2013.

resonemang kring interna regler.

Tabell 1: Antal domar i respektive kategori

Kategori 1: Ingen/minimal bedömning	Kategori 2: Begränsad bedömning	Kategori 3: Utförlig bedömning	Totalt	2013
98 st	185 st	39 st	322 st	74 632 st

2.1.1 Konflikt?

Det allra första för domstolen att ta ställning till när konventionsrättigheter aktualiseras är dock att bedöma huruvida en påstådd konflikt faktiskt föreligger mellan intern rätt och konventionen. I 244 mål konstaterar förvaltningsrätterna uttryckligen att så inte är fallet. I ytterligare 44 mål bemöts inte parts invändning om rättighetsintrång överhuvudtaget av domstolen. Det senare måste dock, även det, uppfattas som ett konstaterande om ingen konflikt. Sammantaget avfärdas således en påstådd konflikt i 89 % (288 mål) av fallen.

I 19 av de återstående målen bedömer förvaltningsrätterna att en konflikt inte kan avfärdas rakt av, men att en konventionskonform tolkning av de interna bestämmelserna är möjlig och därmed löser problemet. I 9 mål (knappt 3 % av de undersökta domarna), slutligen, tillåts konventionen fylla ut intern rätt eller konstateras en bestående konflikt mellan interna regler och konventionen.⁴⁵

2.1.2 Kategori 1: Ingen eller minimal bedömning

Den första kategorin utgör den mest passiva delen av skalan. Här varken bemötte eller kommenterade förvaltningsrätten en invändning om intrång i en konventionsrättighet från part. Inom denna kategori faller främst de domar där Europakonventionen nämnts i till exempel bakgrund och yrkande. Har

⁴⁵ I den handfull fall som återstår, är invändningarna så allmänna eller opreciserade att det inte finns någonting verkligt för domstolen att ta ställning till.

invändningen framförts i andra handlingar, men inte nämnts i domen, så faller målet utanför undersökningen.

Av de 322 undersökta domarna besvarade förvaltningsrätterna i en tredjedel av fallen (98 st) inte alls en invändning om EKMR eller gjorde endast en ytterst kort bedömning. Inom kategorin faller även domar där invändningen på grund av andra omständigheter blev irrelevant i målet.⁴⁶ Några exempel är:

I mål 5403-11 (Falun) klagade överklagande part på att inte ha fått tillgång till processmaterial på sitt språk enligt artikel 6. Ansökningar och yttranden till beslutsmyndigheten hade alla varit på svenska och undertecknade av överklagande part, varför förvaltningsrätten inte såg anledning att låta invändningen påverka bedömningen.

I mål 1295-11 (Härnösand) var fråga om åborättsutredning och invändning om intrång i den enskilda äganderätten enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet gjordes. Förvaltningsrätten ansåg inte fastigheten vara sådan fastighet på vilken åborättsanspråk kunde göras. Någon enskild äganderätt fanns därför inte att inskränka.

I mål 12572-12 (Stockholm) ansågs frågan, huruvida uppställda krav för ett tillstånd till utförelse av kulturminne var oproportionerliga, vara irrelevant då förvaltningsrätten fann att något tillstånd inte krävdes.

En invändning om dubbelbestraffning (artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet) avfärdades som irrelevant då fråga i målet var prövning av ny läkarlegitimation, inte återkallelse av sådan på grund av brott (mål 24733-11, Stockholm).

Förvaltningsrätterna behandlade i flera fall konventionen som tolkningsdatum eller som stöd för resonemanget, men regeln läts varken påverka eller bli utslagsgivande. Detta gällde ofta artikel 8 (rätt till privat- och familjeliv). Artikeln behandlades ungefär som om den vore en generalklausul. Bedömning utifrån artikeln gjordes i dessa fall inte. I en rad sådana mål⁴⁷ var bland annat fråga om

46 Förvaltningsrätten i Falun mål 5403-11 dom 2013-07-03, Förvaltningsrätten i Göteborg mål 9375-13 dom 2013-08-30, Förvaltningsrätten i Härnösand mål 1295-12 dom 2013-03-04, Förvaltningsrätten i Stockholm mål 24733-11 dom 2013-06-20.

47 Förvaltningsrätten i Linköping mål 1674-13 dom 2013-03-19, Förvaltningsrätten i Linköping mål 1675-13 dom 2013-03-19, Förvaltningsrätten i Linköping mål 2256-13 dom 2013-04-09, Förvaltningsrätten i Linköping mål 4293-13 dom 2013-06-25, Förvaltningsrätten i Linköping mål

huruvida handlingar skulle få eftersökas och omhändertas i enskilda privata bostadsutrymmen. En sådan åtgärd måste betraktas som mycket ingripande för den enskilde och domstolen erinrade sig om att artikel 8 ställer krav på skydd för den enskildes hem. Ett sådant ingrepp måste motiveras av särskilda skäl. Sådana ansågs dock redan vara för handen. Någon mer ingående bedömning redovisades inte.

En annan grupp mål⁴⁸, som behandlades på liknande sätt, är sådana där fråga var om begränsning av umgänge och upphörande av LVU-vård. Domstolen påpekade att hänsyn ska tas till att Europadomstolen fastslagit att umgänge med ett barn under tvångsvård är en kvarstående rättighet för såväl barnet som föräldrarna (enligt artikel 8), men att inskränkningar kan accepteras om det är nödvändigt. Gemensamt för denna senare grupp mål är att hänvisningen till konventionen gjordes ex officio.

Invändningar som hänvisade till konventionen i största allmänhet fick, av naturliga skäl, ofta den korta eller obefintliga behandling som huvudsakligen är aktuell i den här kategorin.

2.1.3 Kategori 2: Begränsad bedömning

I domar som hänförs till kategori 2 svarade förvaltningsrätterna på huruvida en rättighet inskränkts, men gjorde inga mer ingående bedömningar eller överväganden. En viss bedömning i förhållande till Europakonventionen gjordes i vissa fall, men utan någon mer ingående prövning.

Av de 322 undersökta domarna görs i knappt två tredjedelar av domarna (185 fall) en begränsad bedömning av en invändning om intrång i en konventionsrättighet. Av dessa är 72 domar dock identiska och utgör hantering *en masse* av inkomsttaxering av personer verksamma vid Jehovas Vittens kloster. Då både

4296-13 dom 2013-06-25, Förvaltningsrätten i Linköping mål 440-13 dom 2013-01-25, Förvaltningsrätten i Linköping mål 689-13 dom 2013-02-11, Förvaltningsrätten i Linköping mål 7423-13 dom 2013-11-05, Förvaltningsrätten i Linköping mål 8050-13 dom 2013-12-09.

48 Förvaltningsrätten i Falun mål 2313-13 dom 2013-09-16, Förvaltningsrätten i Falun mål 2516-13 dom 2013-08-13, Förvaltningsrätten i Falun mål 3228-13 dom 2013-10-04, Förvaltningsrätten i Falun mål 3243-13 dom 2013-08-09.

fråga, bedömning och utfall är identiska i dessa domar och de endast skiljer sig åt såtillvida att de avser olika individer, vore det missvisande att behandla dem som 72 fall av förvaltningsrättens behandling av Europakonventionen.⁴⁹ Dessa domar kommer därför inte att påverka den övriga analysen. Det stora antalet får i det här fallet antas säga minst lika mycket om de klagande som om domstolarnas behandling.

Detta gäller dock *inte* den andra stora grupp domar i den här kategorin, nämligen den som avser invändning om dubbelbestraffning enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet . Även om utgången blir huvudsakligen densamma i samtliga dessa fall och behandlingen är närmast schablonartad, så är fråga om unika och inbördes orelaterade fall vid flera olika domstolar.

Art 4 TP7 och körkortsmål

Den helt dominerande gruppen mål inom kategori 2, är rutinfall rörande återkallelse av körkort och körkortsingripanden⁵⁰ (artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet, dubbelbestraffningsförbudet) där domstolarna enkelt avfärdade rättighetsintrång genom att hänvisa till det svenska prejudikat som behandlat och avgjort den aktuella rättighetsfrågan (RÅ 2000 ref 65). Dessa utgör så mycket som en tredjedel av domarna i denna kategori (57 st). I RÅ 2000 ref 65 var frågan huruvida körkortsingripande med anledning av brottslig gärning skulle betraktas som dubbelbestraffning i konventionens mening. Regeringsrätten kom fram till att en återkallelse av körkort på grund av brott visserligen får anses utgöra ett straff i den mening som avses i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet. Domstolen betonade även att det finns rättssäkerhetspoänger med att den som slutligt dömts eller frikänts ska kunna vara trygg i den meningen att hen är

49 Kopplingen till konventionen var invändning om religiös diskriminering (artikel 9). Den avfärdades helt kort av Förvaltningsrätten i Uppsala. Se t.ex Förvaltningsrätten i Uppsala mål 6083-12 dom 2013-06-10.

50 Se bl.a Förvaltningsrätten i Falun mål 1616-13 dom 2013-05-03, Förvaltningsrätten i Göteborg mål 2708-13 dom 2013-03-21, Förvaltningsrätten i Karlstad mål 3596-13 dom 2013-09-11, Förvaltningsrätten i Linköping mål 4268-13 dom 2013-06-19, Förvaltningsrätten i Luleå mål 1929-13 dom 2013-09-03, Förvaltningsrätten i Malmö mål 11986-12 dom 2013-03-20, Förvaltningsrätten i Stockholm mål 18460-13 dom 2013-08-06, Förvaltningsrätten i Umeå mål 1438-13 dom 2013-09-20, Förvaltningsrätten i Uppsala mål 1861-13 dom 2013-04-25, Förvaltningsrätten i Växjö mål 3082-13 dom 2013-08-26.

skyddad mot att åtalas och straffas på nytt för samma brott. Den svenska ordningen innebär dock att den som åtalas för ett trafikbrott redan från början vet – eller bör veta – att en lagakraftvunnen fällande dom normalt kommer att följas av ett körkortsingripande. Det förhållandet att detta ingripande sker i ett separat förfarande ansågs inte innebära att trygghets- och rättssäkerhetsintressena eftersätts. Regeringsrätten bedömde med andra ord att den svenska ordningen inte stred mot ändamålet bakom artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet. I Nilsson mot Sverige bekräftade Europadomstolen Regeringsrättens slutsatser.

Anmärkningsvärt är att det nästan uteslutande är Regeringsrättens dom som förvaltningsrätterna hänvisade till och *inte* det yngre avgörandet från Europadomstolen. Domarna diskuterades överhuvudtaget inte, utan det konstaterades bara att enligt Regeringsrättens dom är det svenska systemet med körkortsingripande/-återkallelse förenligt med konventionen.

Detta var alltså en välbekant måltyp för domstolarna. Och det märktes. Motiveringarna var närmast schablonartade (även mellan olika domstolar) och ingen konventionsrättslig bedömning gjordes, utan förvaltningsrätterna hänvisade till och tillämpade det svenska prejudikatet. Man förhöll sig alltså endast indirekt till konventionen, och Europadomstolen, genom svensk praxis. Den materiella prövning som gjordes var därför sällan konventionsrättslig, utan snarare helt enligt svensk metod och nästan helt prejudikatstyrd.

Art 4 TP 7 och skattetillägg

Även när det gällde dubbelbestraffning och skattetillägg är förvaltningsrätternas metod densamma: de hänvisade här till Zolotuhkin mot Ryssland och, senare under året, till NJA 2013 s 502 och avfärdade kort invändningarna. Gruppen är förvånansvärt liten (7 mål⁵¹), med tanke på hur frekvent den här invändningen är på körkortsområdet och med tanke på att *nebis in idem*-domen (NJA 2013 s 502) från HD kom först under sommaren samma år.

51 Se bl.a Förvaltningsrätten i Göteborg mål 4929-12 dom 2013-06-27, Förvaltningsrätten i Stockholm mål 4809-13 dom 2013-10-04.

Zolotuhkin mot Ryssland rör ett mål om en berusad ung man som utan tillstånd tog med sin flickvän in på ett militärt område. Den frihetsberövande påföljden, i administrativt förfarande, innebar att den bakomliggande förseelsen var av straffrättslig karaktär. Personen åtalades igen för samma gärning och även om han frikändes förlorade han inte sin ställning som ”offer”. Brottmålet innebar därmed att han lagfördes två gånger för samma gärning. Europadomstolen vinnlade sig här särskilt om att förtydliga vad som skulle förstås med ”samma gärning” i konventionens mening.

Frågan i NJA 2013 s 502 var om, och i så fall i vilken utsträckning, beslut om skattetillägg hindrade en prövning i brottmålet. HD konstaterade att skattetillägg är att betrakta som ett straff och att skattetillägg och skattebrott ska anses grunda sig på samma faktiska omständigheter, ”samma brott”. Rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott (gärning) omfattar därför systemet med skattetillägg och påföljd för brott mot skattebrottslagen. HD fastslog även att hinder (lis pendens) föreligger mot åtal för skattebrott även om beslut om skattetillägg inte har vunnit laga kraft.

Artikel 6

Tolv mål rör artikel 6 och rätten till en rättvis rättegång på olika sätt. Det gäller bland annat fråga om oskuldspresumtion i körkortsmål, beviskrav i skattemål, och allmänt tillgång till domstol och rätt till en rättvis rättegång.⁵² Allmänt syns här en oro från parts sida att inte få komma ordentligt till tals eller ett missnöje med kronologin i beslutsmyndighetens agerande. Frågorna var naturligen huvudsakligen av processuell natur och sällan huvudfrågor i målen, varför de sällan fick någon särskilt omfattande behandling av domstolarna.

52 Se bl.a Förvaltningsrätten i Umeå mål 1263-13 dom 2013-08-01, Förvaltningsrätten i Uppsala dom 1423-11 dom 2013-09-24, Förvaltningsrätten i Jönköping dom 532-13 dom 2013-07-04, Förvaltningsrätten i Stockholm mål 3543-13 dom 2013-05-07.

Art 1 TPI

Tio mål rör artikel 1 i första tilläggsprotokollet och skydd för egendom. Ungefär hälften av dessa rör principen om berättigade förväntningar i skattemål.⁵³ Förvaltningsrätten konstaterade kort att artikel 1 i första tilläggsprotokollet inte inskränker staternas rätt att i det allmännas intresse ta ut skatt, andra pålagor, böter eller viten och att det därför inte fanns någon grund för invändningen. Den andra hälften rörde egendomsskydd i anslutning till undersökningstillstånd enligt minerallagen.⁵⁴ Här var frågan bland annat huruvida en beviljad förlängning av gruvbolagets undersökningstillstånd skulle anses utgöra en inskränkning i samebys bruksrätt till sina områden. Domstolen avfärdade rättighetsfrågan flyktigt och hänvisade till Regeringsrättspraxis som avgjort närliggande frågor tidigare.⁵⁵

2.1.4 Kategori 3: Utförlig bedömning

Kategori 3 utgör den mest aktiva delen av skalan. Här utfördes oftast utförlig materiell bedömning i förhållande till aktuell konventionsrättighet. Bedömningen utfördes antingen enligt konventionsrättslig metod, eller utförligt enligt svensk traditionell dito, men tydligt i ljuset av konventionen.

Av de 322 undersökta domarna gjordes bara i en styv tiondel av fallen (39 st, 12 %) en utförlig bedömning av om ett intrång i en konventionsskyddad rättighet förelåg.

Artikel 8 och rätten till privat- och familjeliv

Den största enhetliga gruppen domar inom kategori 3 är de som berörde vård i annat EU/EES-land (fertilitetsvård med anonyma donatorer).⁵⁶ Frågan var snarlik

53 Se bl.a Förvaltningsrätten i Göteborg dom 6316-12 dom 2013-05-27 och Förvaltningsrätten i Göteborg dom 6319-12 dom 2013-05-27.

54 Se bl.a Förvaltningsrätten i Luleå mål 824-12 dom 2013-02-15, Förvaltningsrätten i Luleå mål 839-12 dom 2013-02-15.

55 RÅ 2010 not 31.

56 Förvaltningsrätten i Stockholm mål 13392-12 dom 2013-01-28. Domarna i mål 13949-12, mål 14350-12, mål 16222-12, mål 16732-12, mål 16916-12, mål 17698-12, mål 18672-12, mål 18974-12, mål 19007-12, mål 19311-12, mål 19499-12, mål 21427-12, mål 22648-12 och mål 22654-12 är, i allt väsentligt, likalydande.

i samtliga mål och hade huvudsakligen unionsrättslig inriktning, men Förvaltningsrätten i Stockholm gjorde i dessa 15 mål någonting för materialet lite ovanligt; domstolen utnyttjade nämligen sin *margin of appreciation* i förhållande till rättigheten. Förvaltningsrätten i Stockholm initierade ex officio en diskussion utifrån konventionsrättigheter och stödde sig på S.H. mot Österrike⁵⁷. Målen i förvaltningsrätten handlade om försäkringskasseersättning för konstgjord befruktning med anonym ägg- respektive spermadonator i annat EU/EES-land. Befruktning utanför kroppen, med anonym donator, är inte möjligt i Sverige, varför Försäkringskassan avslagit ansökningar om ersättning för sådana behandlingar.

Europadomstolen konstaterade i S.H. mot Österrike att det bland Europarådets medlemsstater inte finns någon enhetlig hållning till befruktning med medicinsk hjälp och att staterna inte är skyldiga enligt konventionen att tillåta sådan befruktning. Europadomstolen rundade på detta sätt försiktigt den laddade frågan och tillerkände istället staterna en vid *margin of appreciation* på området.⁵⁸

Förvaltningsrätten använde här Europadomstolens dom, inte för att fylla ut eller tolka svensk rätt, utan för att, som det verkar, förstärka interna regler. Domen tycks inte användas lika mycket för att visa att någon konflikt inte föreligger, som för att visa att reglerna är dubbelt rimliga eftersom Europadomstolen har sagt att staterna får bestämma själva. Förvaltningsrätten tryckte dock tungt på hänsynen bakom de interna reglerna, bland annat att de skyddar barnets rätt att få veta vilka dess föräldrar är.

”Ett barns rätt att få kännedom om sitt ursprung är grundläggande inom svensk rätt. Bestämmelsen har införts med utgångspunkt i etiska överväganden, varvid barnets intresse avseende bl.a. rätten till integritet och rättvisa, har bedömts som särskilt viktigt [...].

Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att den inskränkning som bestämmelsen innebär kan motiveras av tvingande skäl till allmänintresset. Bestämmelsen får anses nödvändig för att skydda barnets rättigheter i detta avseende. Eftersom den aktuella behandlingen är ersättningsberättigande, under förutsättning att donatorn inte är anonym, oavsett om den utförs i Sverige eller i annat medlemsland, kan den begränsning som svensk

57 S. H. mot Österrike (ansökan nr 57813/00, beslut 1 april 2010).

58 S. H. mot Österrike, stycke 94.

lagstiftning innebär inte anses oproportionerlig.”⁵⁹

Förvaltningsrätten utnyttjade alltså sin *margin of appreciation* i de här målen för att betona motstående rättigheter och hänsyn. Dock, måste sägas, gjorde domstolen detta med aningen fastare mark under fötterna än vad Europadomstolen hade i sin dom. Där gjordes svepande hänvisningar till moralhänsyn, svår etiska frågor och samhällets potentiella sammanbrott. Att, som med Förvaltningsrätten i Stockholm, tala om det resulterande barnets intresse av och rätt att känna till sin bakgrund ger, i den här författarens ögon, ett aningen mer robust intryck. Även om förvaltningsrätten utnyttjade sin *margin of appreciation*, så gjordes ändå en konventionsrättslig proportionalitetsbedömning av den inskränkning av rätten till familjeliv som, trots allt, ansågs föreligga.

I två mål⁶⁰ överklagades ett indraget besökstillstånd av en intern vid ett fängelse, vilket aktualiserade artikel 8 och rätten till familjeliv. Förvaltningsrätten i Härnösand stödde sitt resonemang i frågan på Europadomstolens dom i målet Boyle och Rice mot Storbritannien⁶¹. Europadomstolen konstaterade där att en fängelsevistelse, som sådan, medför begränsningar i rätten till kontakt med familjemedlemmar, men att begränsningarna inte får vara oproportionerliga. Förvaltningsrätten:

”Det som ska prövas i målet är om återkallelsen av tillståndet var nödvändigt av säkerhetsskäl på sätt Kriminalvården har anfört.

En fråga som förvaltningsrätten har att ta ställning till är också hur beslutet överensstämmer med Europakonventionens artikel 8 som stadgar att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Enligt Europadomstolens praxis kan det förekomma att de restriktioner som den intagne är underkastad under frihetsberövandet innebär en sådan belastning på hans familjeliv att de strider mot artikel 8. [...]

Kriminalvården har inte närmare motiverat varför en bevakning av besöket inte skulle hindra att den risk för annan som angetts föreligga skulle kunna undvikas [sic.]. Förvaltningsrätten finner att den totala begränsningen i kontakten med familjemedlemmar som Kriminalvårdens olika beslut

59 Förvaltningsrätten i Stockholm mål 13949-12 dom 2013-01-28. Domarna i mål 13392-12, mål 14350-12, mål 16222-12, mål 16732-12, mål 16916-12, mål 17698-12, mål 18672-12, mål 18974-12, mål 19007-12, mål 19311-12, mål 19499-12, mål 21427-12, mål 22648-12, mål 22654-12, är i allt väsentligt likalydande.

60 Förvaltningsrätten i Härnösand mål 4352-12 dom 2013-06-14 och mål 4353-12 dom 2013-06-14.

61 Boyle och Rice mot Storbritannien (ansökan nr 13127.4, 1988).

innebär, får anses *oproportionerlig* då det torde gå att upprätthålla säkerhetsaspekten vid besök som är bevakade.

Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att det i målet inte är visat att Kriminalvården har haft fog för att återkalla besöksstillståndet på de grunder som anförts.”⁶² [min kurs.]

Förvaltningsrätten konstaterade att det är möjligt att tillämpa fängelselagens regler konventionskonformt. Domstolen delade inte beslutsmyndighets bedömning i säkerhetsfrågan och skickade tillbaka målet.

Även om proportionalitetsprincipen nog får anses vara en integrerad del i svensk intern rätt nuförtiden⁶³, så måste vi tolka hänvisningen som att slutsatsen baserades på konventionsrättsliga resonemang. Om inte annat, så av den enkla anledningen att domstolen uttryckligen föresatte sig att utreda huruvida beslutet om återkallelse av besöksstillstånd överensstämmer med artikel 8 och att slutsatsen sedan avfattades i omisskännligt konventionsrättsliga termer och så tydligt stod och vägde kring proportionalitetsbedömningen.

Artikel 6 och rätten till en rättvis rättegång

I anslutning till artikel 6 och rätten till en rättvis rättegång finner vi flest fall av normprövning i materialet och även flest framgångsrika invändningar om rättighetskränkningar.

Två sådana mål⁶⁴ gällde tidsutdräkter i Skatteverkets handläggning av ett omprövningsärende. Här stödde sig Förvaltningsrätten i Stockholm på rättsfallen Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige⁶⁵ och RÅ 2000 ref 66.

Europadomstolen betonade, i sin dom, att den konsekvent ansett att skattetvister i allmänhet faller utanför tillämpningsområdet för civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6 – trots de ekonomiska effekter de medför för skattebetalaren. Det som istället aktualiserade artikel 6 är de skattetillägg som påförts. Domstolen anser att dessa är att betrakta som straff och att rekvisitet

62 Förvaltningsrätten i Härnösand mål 4352-12 dom 2013-06-14. Domen i mål 4353-12 är, i allt väsentligt, likalydande.

63 Prop 1993/94:117 s 39-40.

64 Förvaltningsrätten i Stockholm mål 19966-11 dom 2013-05-27 och mål 19969-11 dom 2013-05-27.

65 Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige (ansökan nr 36985/97, beslut 23 juli 2002).

”anklagelse för brott” därför är uppfyllt. Rätt till en rättvis rättegång aktiveras då och ett led däri är tillgång till domstol. Denna rätt är inte absolut utan kan begränsas. Domstolen erinrade dock om att konventionen avser att garantera rättigheter som är faktiska och effektiva – inte teoretiska och illusoriska. Att få sin sak prövad inom skälig tid är en del av denna rätt. Hur lång tid som är rimliga ska bedömas utifrån omständigheterna och parternas agerande i det enskilda fallet. Europadomstolen bedömde att sju och ett halvt år, i förhållande till omständigheterna och Skatteverkets passivitet, inte var skäligt och att ett brott mot artikel 6 därför förelåg i den delen.

Regeringsrättens, äldre, dom slog fast att en oskälig tidsutdräkt, som i sig sannolikt strider mot artikel 6, inte regelmässigt kan medföra att skattetillägg inte påförs. Detta då aktuella eftergiftsgrunder inte innefattar ”oskälig tidsutdräkt”. Regeringsrätten tycks här, i bästa fall, ovillig att fylla ut svensk rätt. En konventionskonform tolkning och tillämpning av de aktuella reglerna tycks inte heller vara aktuell. Denna lilla underlighet ligger dock utanför vårt intresseområde. Det som däremot bör fånga vår uppmärksamhet är hur Förvaltningsrätten i Stockholm använde de två rättsfallen i sitt resonemang. Förvaltningsrätten formulerade sig som om Regeringsrättens dom inskränker tillämpningsområdet för Europadomstolens dom.

”Av Europadomstolens domar mot Sverige den 23 juli 2002 i 36985/97 (Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige) framgår att en skattskyldig ska anses anklagad i Europakonventionens mening när han eller hon har erhållit SKVs övervägande om att ta ut skattetillägg. Sluttidpunkten är när saken slutligen har avgjorts. I varje enskilt fall måste det även göras en bedömning av frågans svårighetsgrad samt den enskildes och myndighetens agerande i processen. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i RÅ 2000 ref. 66 ansett att det förhållandet att en skattetilläggsfråga slutligt avgörs först efter vad som enligt Europakonventionen är att bedöma som oskäligt lång tid inte regelmässigt kan medföra att skattetillägg inte påförs.”⁶⁶

Det är lätt att få intrycket att hänvisningen till ”...vad som enligt Europakonventionen är att bedöma som oskäligt lång tid...” avser den dom som nämns i meningen innan, vilket naturligtvis är omöjligt eftersom den är yngre än

66 Förvaltningsrätten i Stockholm mål 19966-11 dom 2013-05-27. Domen i mål 19969-11 är, i allt väsentligt, likalydande.

Regeringsrättens dom. Om det inte rör sig om ett rent förbiseende och en olycklig formulering av Förvaltningsrätten i Stockholm, så är det här sättet att hantera praxis och att bygga upp argument helt klart tvivelaktigt ur metod- och transparens hänseende.

I sin slutsats baserade Förvaltningsrätten dock sitt resonemang huvudsakligen på vad som får uppfattas som resonemang i linje med Europadomstolens dom (omständigheter och parternas aktivitet) och fann att en handläggningstid på 22 respektive 27 månader, sammantaget med Skatteverkets passivitet, inte var skälig och satte därför ned skattetillägget till hälften.

Proportionalitetsprincipen

Ett av mycket få fall där en allmän proportionalitetsinvändning togs på allvar och bedömdes utförligt och läts påverka utfallet, var ett stort PBL-mål i Förvaltningsrätten i Stockholm⁶⁷. Konflikten mellan allmänna och enskilda intressen var tydlig och den grundliga proportionalitetsbedömning som gjordes hade nog inte varit möjlig baserat enbart på interna regler. I målet överklagades ett föreläggande för en golfklubb att återställa marken till ursprungligt skick efter de anläggningsarbeten som utförts i samband med anläggandet av en golfbana som gränsade till ett naturreservat. Golfklubben invände att kostnaderna för detta vida, och helt oproportionerligt, skulle överstiga den nytta som ett återställande skulle göra för allmänheten.

”För förvaltningsrätten framstår det som obegripligt att ett så omfattande projekt som detta under så lång tid inte avsatt något fortlöpande och registrerat engagemang i pågående arbeten från kommunens sida. [...]

Den nu redovisade bilden av händelseförloppet har fått till följd att arbetena rullat på obehindrat och medfört avsevärt ökade ekonomiska konsekvenser för [golfklubben] vid ett återställande. *Allt detta hade sannolikt kunnat undvikas om blott några gränspålar tidigt funnits på plats.* Här får effekterna av ett återställande fullständigt orimliga proportioner mellan vad som kommer att belasta [golfklubben] och vad det allmänna vinner på återställandet.

Även följande iakttagelser kan framhållas i proportionalitetsfrågan. [...]

67 Förvaltningsrätten i Stockholm mål 45641-10 dom 2013-06-19.

Av utredningen i målet framgår att området vid den plottade zonen tidigare var åkermark och att framkomligheten för allmänheten var begränsad. Golfbanan har i denna del inte någon större inverkan på eller betydelse för friluftslivet. Inte heller har det framkommit några uppgifter om att golfbanan i denna del har några betydande inverknings på natur- och kulturmiljön. I den mån ett hinder av sådant slag kan uppkomma får det anses att det intresse som kan skadas är av ringa betydelse i förhållande till ägarens intresse av att kunna utnyttja sin fastighet.

Sammanfattningsvis medför föreläggandet således sådan skada för enskilda intressen jämfört med vad det allmänna intresset tillförs i värde vid ett återställande att föreläggandet ska upphävas.”⁶⁸ [min kurs.]

I domen utgick förvaltningsrätten både från interna regler om avvägning mellan allmänna och enskilda intressen i Plan- och bygglagen (2010:900, PBL) och Miljöbalken (1998:808, MB) och konventionsrättsliga proportionalitetskrav. Domskälen är formulerade i termer av riksintressen, inverkan på natur- och kulturmiljön, friluftslivet och allmänhetens tillträde till området. Tydliga PBL- och Miljöbalksargument. Det som, trots detta, ger resonemanget en konventionsrättslig prägel, är den betydelse som tillmäts nämndens passivitet i handläggningen och ointresse för frågan under arbetets gång. Det bär drag av de resonemang som Europadomstolen fört i samband med tidsutdräkter och rätten till en rättvis rättegång (artikel 6) som redovisats ovan. Även där fick myndigheten stå risken för sin egen passivitet.

2.1.5 Spridning

Inte bara behandlingens utförlighet, utan även hur många olika rättigheter som behandlas, kan säga oss något om benägenheten att tänka i och tillämpa rättighetsresonemang.

Huruvida en rättighetsrelaterad invändning överhuvudtaget bemöts handlar om ett ställningstagande från domstolens sida om vad som anses vara rättsligt relevant. Sådant som domstolen bedömer som helt ovidkommande kommer naturligtvis heller inte att bemötas.

Vilka artiklar som förekommer, på respektive behandlingsnivå, säger oss alltså

68 Förvaltningsrätten i Stockholm mål 45641-10 dom 2013-06-19.

något, nämligen vilka rättigheter som domstolarna anser rättsligt relevanta och värda att bemöta eller behandla materiellt eller åtminstone mer ingående. Eftersom kategori 1 även innehåller fall där förvaltningsrätterna inte bemött ett rättighetsargument överhuvudtaget (och därmed inte tagit ställning till dess relevans), kommer vi här främst att tala om utfallet i kategorierna 2 och 3.

Tabell 2: Spridning bland behandlade artiklar.

Artikel/ Bedömning (domst/part)		Kategori 1: Ingen/minimal	Kategori 2: Begränsad	Kategori 3: Utförlig
2	Rätt till liv			
3	Förbud mot tortyr	0/1		
4	Slaveri			
5	Rätt till frihet			3 (3/0)
6	Rätt till en rättvis rättegång	30 (0/30)	12 (1/11)	7 (3/4)
7	Inget straff utan lag	0/1	0/1	
8	Familje-/privatliv	20 (12/8)	4 (1/3)	17 (15/2)
9	Religionsfrihet		0/81	
10	Yttrandefrihet			0/1
11	Föreningsfrihet	1		
12	Rätt att ingå äktenskap	0/2		
13	Rätt till ett effektivt rättsmedel	2 (1/1)	2 (0/2)	
14	Diskriminering			
1 TP1	Egendomsskydd	12 (1/11)	0/10	0/3
4 TP7	Dubbelbestraffning	12 (2/10)	68 (6/62)	7 (1/6)

Art 4 TP 7

Den i särklass vanligast förekommande artikeln i materialet, oaktat behandlingsnivå, är artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet som avser förbud mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*, 75 [68+7] mål). Den aktualiseras främst i mål om återkallelse av körkort respektive körkortsingripande (69 mål), då den överklagande parten anser sig dubbelt (och orätt) straffad av de parallella systemen med brottspåföljd enligt Brottsbalken och administrativa åtgärder enligt Körkortslagen. Artikeln aktualiseras även i en handfull mål om skattetillägg.

Det måste noteras som direkt förvånande att dubbelbestraffning fortfarande, år 2013, i så stor omfattning åberopas som grund för överklagade när Regeringsrätten redan år 2000 (RÅ 2000 ref 65) och Europadomstolen 2005 (Nilsson mot Sverige⁶⁹) tydligt uttalat att förfarandet vid körkortsingripande respektive återkallelse av körkort med anledning av brott *inte* krockar med Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning. Det är tydligt att det allmänna rättsmedvetandet inte håller med.

Artikel 6 och 8

Näst vanligast i materialet är artikel 6 och artikel 8 (19 [12+7] resp 21 [4+17] mål). artikel 6 aktualiseras i ungefär hälften av fallen i fråga om tidsutdräkter och frågor om behörighet, både för domstol/beslutsmyndighet och part. Den andra hälften rör oskuldspresumptionen i mål om inkomsttaxering. Rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 rör ett område där Sverige har fått mycket kritik. Mellan åren 1987 och 1992 fälldes Sverige i 13 fall i Europadomstolen för brott mot artikeln.⁷⁰ Detta utgör den huvudsakliga bakgrunden till tillkomsten 1988 av rättsprövningslagen (nu ersatt av lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut) som ger möjlighet till prövning i HFD av vissa typer av regeringsbeslut. Andra beslut, som omfattas av rätten till domstolsprövning enligt konventionen, får numera överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det kan därför antas att detta är ett område som domstolarna känner igen.

⁶⁹ Nilsson mot Sverige (ansökan nr 73661/01, beslut 13 december 2005).

⁷⁰ Åhman, 2004, sid 172-205.

artikel 8 åberopas av domstol eller part både när det gäller ingrepp i familjeliv och i privatliv. I 19 mål rörande huvudsakligen anonym insemination, umgängesbegränsningar vid omhändertagande av barn samt vid återkallelser av besökstillstånd aktualiseras rätten till familjeliv. I nio mål erinras om rätten till privatliv i fråga om tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet.

Artikel 8 är den artikel som används allra tydligast till parts nackdel⁷¹ och i särklass oftast ex officio. Detta är kanske inte helt förvånande då artikelns syfte, mål och innehåll påminner mycket om materiellt innehåll i svenska interna regler på familjerättens området.

Art 1 TPI

I 13 [10+3] mål har invändningar gjorts rörande artikel 1 i första tilläggsprotokollet, egendom respektive äganderätt. Här handlar det huvudsakligen om principen om berättigade förväntningar i mål om inkomsttaxering⁷², men även rena fastighetsmål⁷³. Skyddet för egendom och dubbelbestraffningsförbudet (artikel 1 i första tilläggsprotokollet resp artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet) rör områden som varit väldigt aktuella i förhållande till kanske främst svensk intern skatterätt de senaste åren. artikel 1 i första tilläggsprotokollet har utgjort viktig bakgrund till utformningen av egendomsskyddet i RF 2:15. Artikel 1 i första tilläggsprotokollet har förekommit i mål där Europadomstolen fällt Sverige för kränkningar av konventionen.⁷⁴

71 "Nackdel" är väl kanske i hårdast laget, men artikel 8 används i dessa fall inte av domstolarna för att stödja överklagande parts argumentation, utan istället för att betona ett skyddsvärt, delvis motstående, intresse.

72 Se bl.a Förvaltningsrätten i Göteborg dom 6316-12 dom 2013-05-27 och Förvaltningsrätten i Göteborg dom 6319-12 dom 2013-05-27.

73 Se t.ex Förvaltningsrätten i Falun mål 1766-11 dom 2013-04-23, Förvaltningsrätten i Falun mål 307-12 dom 2013-10-18.

74 Åhman, 2004, sid 172-205.

Övriga artiklar

Artiklar som aktualiseras endast i enstaka fall är artikel 5 (rätt till frihet) i fråga om upphörande av vård enligt LVU och LVM⁷⁵, artikel 7 (retroaktiv lagstiftning)⁷⁶, artikel 10 (yttrandefrihet)⁷⁷, artikel 13 (rätt till effektivt rättsmedel)⁷⁸.

Opreciserade hänvisningar till konventionsrättsliga rättigheter eller till konventionen i största allmänhet görs i ett tiotal invändningar och är av ytterst begränsat intresse. Även den konventionsrättsliga proportionalitetsprincipen åberopas på detta allmänna sätt i en handfull mål.

2.1.6 Praxis

Konventionsrättslig praxis är överlag mycket sparsamt använd i förvaltningsrätternas domskäl. Om domar från Europadomstolen lyfts fram, så är det ofta i allmänna ordalag och sällan som en del av analysen. Vanligare är att hänvisa till ett svenskt prejudikat från HFD eller HD som, i sin tur, behandlat en specifik rättighet/artikel eller dom från Europadomstolen.

Det är huvudsakligen i anslutning till tre artiklar som konventionsrättslig praxis används i någon större omfattning, nämligen artiklarna 6,8 och artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet.

I fråga om artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet avses dubbelbestraffning i huvudsakligen körkortsmål och i skattemål. När det gäller körkortsmålen, hänvisas till RÅ 2000 ref 65 och Nilsson mot Sverige⁷⁹.

När det gäller dubbelbestraffning och skattemål, så hänvisas främst till Zolotukhin mot Ryssland⁸⁰ och till HD:s stora och uppmärksammade *ne bis in idem*-avgörande från sommaren 2013, NJA 2013 s 502. Inte heller i dessa mål utför domstolarna någon mer ingående analys i förhållande till praxis.

75 Förvaltningsrätten i Umeå mål 609-13 dom 2013-04-19, Förvaltningsrätten i Luleå mål 1246-13 dom 2013-06-20.

76 Förvaltningsrätten i Stockholm mål 21894-13 dom 2013-11-18.

77 Förvaltningsrätten i Uppsala mål 5495-11 dom 2013-02-18.

78 Förvaltningsrätten i Stockholm mål 28404-13 dom 2013-11-28.

79 Nilsson mot Sverige (ansökan nr 73661/01, beslut 13 december 2005).

80 Zolothukin mot Ryssland (ansökan nr 14939/03, beslut 10 februari 2009).

I anslutning till artikel 6 och rätten till en rättvis rättegång hänvisades till Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige⁸¹ och RÅ 2000 ref 66. Detta både i fråga både om oskuldspresumtion och om prövning inom skälig tid. I de två mål⁸² som aktualiserar båda domar är fråga om tidsutdräkter i Skatteverkets handläggning av ett omprövningsärende.

I två mål⁸³ överklagades ett indraget besöksstillstånd av intern vid fängelse, vilket aktualiserade artikel 8 och rätten till familjeliv. Förvaltningsrätten i Härnösand stödde sitt resonemang i frågan på Europadomstolens dom i målet Boyle och Rice mot Storbritannien⁸⁴. I en stor grupp domar från Förvaltningsrätten i Stockholm aktualiseras artikel 8 och rätten till familjeliv på ett intressant sätt. Här är det Förvaltningsrätten som tar upp frågan och stöder sig på S.H. mot Österrike⁸⁵.

Anmärkningsvärt är att både parter och domstolar tycks känna sig helt oförhindrade att åberopa praxis från både HD och HFD i förvaltningsrätten. I ett fall inväntades till och med HD:s slutliga ställningstagande i skattetilläggsfrågan innan Förvaltningsrätten i Falun meddelade dom⁸⁶. Att HD:s praxis är prejudicerande även i FR tycks vara helt oproblematiskt.

2.2 Övergripande iakttagelser

2.2.1 Tendenser bland domstolarna

Samtliga förvaltningsrätter, utom Härnösand, har en övervikt av hänvisningar till artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet (dubbelbestraffning). Luleå och Malmö utmärker sig genom att därutöver även ofta behandla artikel 1 i första tilläggsprotokollet (egendom). I Luleå gällde detta 2013 mark- och fastighetsfrågor, i

81 Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige (ansökan nr 36985/97, beslut 23 juli 2002).

82 Förvaltningsrätten i Stockholm mål 19966-11 dom 2013-05-27 och mål 19969-11 dom 2013-05-27.

83 Förvaltningsrätten i Härnösand mål 4352-12 dom 2013-06-14 och mål 4353-12 dom 2013-06-14.

84 Boyle och Rice mot Storbritannien (ansökan nr 13127.4, 1988).

85 S. H. mot Österrike (ansökan nr 57813/00, beslut 1 april 2010).

86 Förvaltningsrätten i Falun mål 2374-13 dom 2013-07-03.

Malmö huvudsakligen principen om berättigade förväntningar.

I Härnösand och Stockholm märks även artikel 6 (rättvis rättegång) och 8 (privat- och familjeliv). I Härnösand är detta huvudsakligen fängelse- och körkortsrelaterat. I Stockholm handlar invändningar om artikel 6 främst om processuella frågor och tidsutdräkter. artikel 8 aktualiseras där huvudsakligen inte på parts initiativ, utan på domstolens.

2.2.2 Vem åberopar Europakonventionen?

Part

I helt övervägande mån är det part som åberopar konventionen (271 mål, 84 %). Och det är väl inte helt förvånande. Incitamentet att finna stöd för sin sak, varhelst detta är möjligt, är ju starkare för part än för domstolen. I 17 fall handlar det dock endast om en allmän hänvisning till konventionen eller en generell invändning om bristande proportionalitet. Intrycket är i dessa fall att invändningen i själva verket, och i brist på bättre, är att ”det inte är rättvist”.

Domstolen

I 50 fall (16 %) tas konventionen upp på initiativ av domstolen. Då handlar det ofta om ett konstaterande att det även finns ytterligare regler på området än de interna eller att konstatera att de interna regler som legat till grund för det överklagade myndighetsbeslutet inte stöter sig med motsvarande regler i konventionen. En tredje variant är att domstolen använder konventionens regler som (moraliskt?) stöd i sin argumentation när skyddslagstiftning (särskilt angående barn) är aktuell.

Det är omöjligt för oss att sluta oss till huruvida förvaltningsrätterna i själva verket ex officio täcker upp för alla missade invändningar om EKMR eftersom urvalet endast innefattar de gånger då de gjort det. Intrycket är dock inte att förvaltningsrätterna tar upp EKMR för att hjälpa en part som missat en sådan koppling, utan huvudsakligen för att stödja sitt eget resonemang eller skydda en

svagare tredje part (till exempel ett barn, en tvångsvårdad etc).

De rättigheter det främst rör sig om när konventionen tagits upp ex officio är sådana som hör till artikel 8 (rätten till privat- och familjeliv). Av lätt insedda skäl är det även mer sannolikt att rättigheten får en utförlig behandling när det är domstolen som aktualiserar den, än när det görs av part.

Utgången påverkas

När rättigheter aktualiserades på domstolarnas initiativ, påverkade de utgången i målet i ungefär vart tredje fall, medan motsvarande förhållande när part åberopade konventionsrättigheter var cirka 1,5 fall av hundra (4 mål, 1,24 %). I den senare gruppen är förstås framgångsfrekvensen hundraprocentig. Detta är inte särskilt förvånande. Enda anledningen att åberopa en rättighet är ju förhoppningen att den ska påverka utgången i målet. I de fall då rättigheter förts på tal på domstolens initiativ, har det inte alltid varit till parts fördel. Det gäller framförallt när artikel 8 har använts för att värna barns rätt att få känna till sina föräldrar eller artikel 5 för att tillvarata enskilds rätt till frihet vid tvångsbehandling enligt till exempel LVM.

När gällande rätt redovisas i domskälen behandlas konventionsbestämmelser regelmässigt *efter* interna bestämmelser och ofta som ett tillägg eller en eftertanke. Formuleringar som "...till den rättsliga regleringen av umgänget under vårdtiden hör även artikel 8..." är legio.

2.2.3 Framgångsrika invändningar

Endast en mycket knapp handfull av de genomgångna invändningarna om EKMR är framgångsrika. Främst handlar det då om ansökningsfall i fråga om frihetsinskränkningar vid till exempel tvångsvård. Utslagsgivande har då främst varit procedurbrister som lett till oacceptabla tidsutdräkter i skatteärenden⁸⁷ och

⁸⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm mål 19966-11 dom 2013-05-27, Förvaltningsrätten i Stockholm mål 19969-11 dom 2013-05-27.

tidsutdräkter som lett till att tvångsvård genomförts utan laglig grund.⁸⁸

Framgången är sällan mer än delvis, dock, och nästan aldrig i sakfrågan. Ett mål skiljer sig här från mängden, nämligen det omfattande PBL-mål som redovisas ovan, under 2.1.4. Där gjordes en grundlig proportionalitetsbedömning som nog inte hade varit möjlig endast baserat på interna regler.

⁸⁸ Förvaltningsrätten i Umeå mål 609-13 dom 2013-04-19, Förvaltningsrätten i Linköping mål 6817-12 dom 2013-04-10, Förvaltningsrätten i Karlstad mål 29-13 dom 2013-01-04.

DEL 3: Slutsatser och reflektioner

3.1 Tillämpar förvaltningsrätterna Europakonventionen?

Så: tillämpar förvaltningsrätterna Europakonventionen? Ett närsynt svar vore: ja, förvaltningsrätterna behandlar Europakonventionen i åtminstone 322 mål under 2013 och tillämpar dess regler materiellt i ungefär en tiondel av dessa fall. Om vi tar ett steg tillbaka och även tar hänsyn till hur många domar, totalt, som meddelades under 2013, så är svaret inte längre lika entydigt jakande. Då utgör domarna som behandlade konventionen mindre än 0,5 % av årets domar. Och de domar som tillämpade konventionens regler i någon mer utförlig mån utgör försvinnande 0,05 % av det totala domarna under året. Detta till trots, kan vi fortfarande lära oss en hel del av att titta närmare på de här domarna.

3.1.1 I vilken utsträckning tillämpas konventionen?

Konflikt

Vad gäller konstaterad normkonflikt mellan intern svensk rätt och konventionen avvisar förvaltningsrätterna invändningar om sådana i 288 av 322 undersökta fall. I 244 av dessa uttryckligen. I 19 fall konstateras att konflikt *kan* föreligga, men att den kan avhjälpas genom att tolka den interna regeln i ljuset av konventionen, genom konventionskonform tolkning. I ytterligare nio fall konstateras konflikt som inte kan lösas tillfredsställande ens genom konventionskonform tolkning. I dessa fall tilläts konventionen fylla ut svensk intern rätt eller gavs företräde.

Behandling

I en tredjedel av alla fall där Europakonventionen aktualiserades i förvaltningsrätterna under 2013 bemöttes detta inte alls, eller endast helt ytligt, av domstolarna. Som allra mest användes rättigheterna i dessa fall för att stödja ett redan helt internrättsligt resonemang.

I närmare 60 % av målen bemöttes frågan om rättighetsintrång, men utan mer ingående bedömningar eller övervägningar. Den här gruppen består nästan uteslutande av närmast schablonartad behandling av frågor om dubbelbestraffning i körkortsmål.

Endast i en dryg tiondel av de undersökta målen (12 %) görs en bedömning som påminner om den som förskrivs i fall av påstådd normkonflikt. Här görs ofta materiella bedömningar, antingen enligt konventionsrättslig metod eller utförligt enligt svensk metod i ljuset av konventionen. I den här gruppen utnyttjas svensk margin of appreciation, normprövning utförs och grundliga proportionalitetsbedömningar redovisas.

3.1.2 På vilket sätt?

När Europakonventionens rättigheter har behandlats av förvaltningsrätterna, kan ett par saker särskilt noteras om sättet detta gjorts på.

I Kategori 1: Ingen eller minimal behandling, redovisades konventionsreglerna genomgående *efter* intern rätt när gällande rätt skulle fastställas och användes då främst som bakgrund eller som stöd för resonemang baserade på interna regler. Ingen bedömning gjordes utifrån konventionsartiklarna och de tilläts inte heller påverka utgången i målen.

I Kategori 2: Begränsad bedömning, slås vi av benägenheten att förhålla sig indirekt till Europakonventionen via svensk praxis. I materialets största grupp, nämligen körkortsmål, hänvisade förvaltningsrätterna konsekvent och schablonartat till ett 13 år gammalt prejudikat från Regeringsrätten. Detta även när det fanns yngre avgöranden från Europadomstolen i samma fråga. I den här

kategorin förekom hänvisningar till Europadomstolens praxis mycket sparsamt och när det hände gjordes det oftast i förbifarten.

I Kategori 3: Utförlig bedömning, ser vi mest av vad vi kanske främst tänker på när vi talar om att ”tillämpa” Europakonventionen. Här ser vi mer utvecklade resonemang och tydligare konventionsrättslig metod. Det är inte förvånande att det även är här vi oftast stöter på rättsfigurer som är lite mer främmande för traditionell intern rätt, till exempel margin of appreciation och utförliga proportionalitetsbedömningar.

3.1.3 Skiljer sig förvaltningsrätternas tillämpning från tingsrätternas?

En värdefull möjlighet till jämförelse utgör Erik Håkansson's motsvarande undersökning av tingsrätternas tillämpning av Europakonventionen under åren 2012 och 2013.⁸⁹ Vissa skillnader kan noteras mellan förvaltningsrätt och tingsrätt, men även slående likheter.

Den tydligaste skillnaden mellan domstolstyperna är att både antalet och andelen mål som behandlade konventionsartiklar var markant lägre i tingsrätt än i förvaltningsrätt. Under 2013 utgjorde denna grupp 322 domar (0,4 %) i förvaltningsrätt. I tingsrätt var motsvarande siffra 116 domar (0,098 %) för 2012 och 2013.⁹⁰ Gemensamt för systemen är dock att Europakonventionen behandlas i mycket liten utsträckning.

Gemensam är även bristen på spridning bland konventionens artiklar och, i viss mån, den sparsamma och ibland något valhänta hanteringen av Europadomstolens praxis som rättskälla. Spridningen i tingsrätterna är helt koncentrerad till två artiklar; artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet och artikel 6. Detta speglar förvaltningsrätterna väl, både vad gäller spridning och de materiella artiklarna. Angående hanteringen av konventionspraxis, är det intressant att även tingsrätt

⁸⁹ Håkansson, Erik, ”Tillämpning av Europakonventionen. En undersökning av hur tingsrätterna tillämpar Europakonventionen för mänskliga rättigheter under åren 2012 och 2013”, Juridiska institutionen i Uppsala, 2014.

⁹⁰ Håkansson, 2014.

verkar ha besvär att förhålla rättsfallen RÅ 2000 ref 65 och Nilsson mot Sverige till varandra (se ovan under 2.1.3).⁹¹

Sammantaget tycks tillämpningen av Europakonventionen vara väsentligen densamma i tingsrätt som i förvaltningsrätt under (åtminstone) 2013: sällsynt och ospridd.

3.2 Behandling x spridning

När vi tar hänsyn både till *vilka* artiklar/rättigheter som aktualiseras och *hur ingående* de behandlas, framträder ett tydligt mönster. Dels är det en handfull artiklar som tydligt utmärker sig; dels är de huvudsakligen desamma oavsett behandlingsnivå (Tabell 2).

Om vi accepterar att stor spridning och ingående behandling tyder på att rättighetsargument rotat sig djupare och bredare, så måste vi tolka vårt utfall att betyda det motsatta. Vi ser nämligen mycket liten spridning över brädet; även i kategori 3, där bedömningarna är mer utförliga, är spridningen koncentrerad till huvudsakligen tre artiklar (artikel 6, 8 och artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet). I en rättskultur med väletablerade och levande rättigheter hade vi förväntat oss större spridning, åtminstone i denna kategori.

Att spridningen är likartad på både den lite lägre och på den lite högre bedömningsnivån (kategori 2 respektive 3), kan tolkas som att just dessa tre rättigheter har etablerat sig bättre än andra i den svenska rättskulturen.

Det är svårt att med någon trovärdighet påstå att Europakonventionens fri- och rättigheter får genomslag och tillämpas i förvaltningsrätterna när det regelmässigt tycks vara frågor hänförliga till endast ett fåtal av konventionens artiklar som identifieras som relevanta rättsfrågor.

91 Håkansson, 2014.

3.3 Levande rättigheter?

Genom att anlägga en rättsfilosofisk vinkel på förvaltningsrätterna sparsamma och ospridda tillämpning av Europakonventionens rättigheter kan vi förstå resultatet bättre och se det i ett vidare perspektiv. Framför allt hjälper det oss att förstå varför det inte är självklart att förvaltningsrätterna tillämpar konventionen bara för att HFD gör det.

Genom att tänka oss att *lagen*, i den vidare betydelsen 'rättsordningen', består av mer än sin synliga yta av skrivna lagar och regler, domstolsbeslut och doktrin; att den i själva verket är uppbyggd av, sinsemellan kommunicerande, lager eller nivåer ,och att en sedimenteringsprocess från ytan nedåt pågår, kan vi finna verktyg för att tala om varför omfattningen av förvaltningsrätternas behandling av Europakonventionen är så sällsynt och koncentrerad till några få artiklar.

Med Kaarlo Tuori kan vi uppfatta lagen som ett flerlagrigt fenomen, där underliggande lager skapar förutsättningarna, men även begränsningarna, för materialet på *ytnivån* ('surface level'). Dessa underliggande lager kallar Tuori för *rättskultur* ('legal culture') respektive lagens *djupstruktur* ('deep structure of the law').⁹²

På ytnivån tar sig lagen uttryck i fysisk och språklig form, som regler och bestämmelser på papper. Aktören på ytan är den individuella juristen, domaren, advokaten.⁹³ Det mellanliggande lager som rättskulturen utgör, består främst av vad som närmast kan kallas praktisk kunskap. Detta är vad den praktiserande juristen förlitar sig på i sin praktiska professionella verksamhet, men utan att nödvändigtvis ge det språklig form. Hit lokaliserar till exempel de metod- och metanormer som möjliggör den juridiska och rättsliga verksamheten; rättskälsläror, regler kring normkonflikt och tolkningsläror. Här agerar den dömande domaren inte i sin individuella egenskap, utan som del i den större

⁹² Tuori, K, *Critical Legal Positivism*, Ashgate 2002.

⁹³ Tuori, 2002, sid. 154.

gruppen *svenska jurister*.⁹⁴ Lagens djupstruktur är det mest långsamrörliga och basala av de lager som vi tänker oss här.⁹⁵ Här finner vi ännu mer grundläggande praktisk kunskap, helt grundläggande kategorier som ”rättsligt subjekt” och ”rättshandlingsförmåga” och principer som mänskliga rättigheter i dess mest basala form som generell normativ idé. När rättsliga aktörer använder sig av den praktiska kunskapen kopplad till djupstrukturen gör de det, inte som individer eller ens som svenska jurister i bred bemärkelse, utan snarare som typiska medborgare i ett modernt samhälle i sin rättsliga kapacitet.⁹⁶

Idén om lagen som uppdelad i lager ska dock inte uppfattas som en statisk produkt. Den sätts i rörelse genom att vi tänker oss förbindelser mellan lagren som tillåter utbyte och kommunikation mellan dem. En av flera tänkbara förbindelser mellan lagrens olika lager är *sedimentering*. När vi talar om sedimentering, så riktar vi blicken från lagrens ytnivå mot de underliggande lagren. Det sedimentering handlar om är ytnivåns bidrag till utvecklingen av den rättsliga kulturen och djupstrukturen. Den sedimenterande förbindelsen mellan lagrens lager sätter idén om den skiktade lagen i linje med den moderna lags grundläggande positivitet.⁹⁷ Vi tänker oss lagrens underliggande lager som destillat av ytnivåmaterial, som sediment som filtrerats ner från ytnivån. Även den rättsliga kulturen och djupstrukturen har sina respektive ursprung vid ytan; de representerar gemensamma drag i material på ytnivån, vilka allteftersom sedimenteras till strukturer som underbygger ytan. Sedimenteringsprocessen tar tid, vilket förklarar varför förändringstakten är lägre i den rättsliga kulturen och i djupstrukturen än den är på lagrens yta.⁹⁸

Även utrymmet i modern positiv lag för så grundläggande normativa koncept som mänskliga rättigheter kan förstås genom den sedimenterande förbindelsen mellan lagrens lager. Sådana principer kan förstås försvaras med moraliska

94 Jmfr Tuori, 2002, sid. 165 f.

95 Valet av antal lager och deras gränser är helt en fråga om smak och konvention. I andra rättskulturer, t.ex i ett common law-rättsligt sammanhang, hade säkerligen både indelning och antal lager kunnat se annorlunda ut.

96 Tuori, 2002, sid. 185.

97 Tuori, 2002, sid. 200.

98 Tuori, 2002, sid 201.

argument, men detta vore inte nog för att göra dem del av (den moderna, positiva) lagens djupstruktur.

I naturrättsliga termer hade dessa principer beskrivits som universella normer, helt frikopplade från tid och rum; dess försvar skulle ligga i en evigt sann mänsklig natur. Att de har etablerat sig som grundläggande värderingar i lagens djupstruktur, även i positiv modern lag, kan förstås som en lång process av sedimentering från ytnivå och nedåt. Den här processen kan tänkas ha haft sin början på ytnivån ungefär i höjd med de amerikanska och franska konstitutionella dokumenten från sen 1700-tal. Under 1900-talet fortsatte processen med ytterligare konstitutionella dokument, internationella fördrag om mänskliga rättigheter, domar och utlåtanden från internationella övervakningsorgan (till exempel FN), likväl som rättsliga teoretikers och filosofers produktion. Från ett rättsligt perspektiv har denna process utgjort en ”positivering” av mänskliga rättigheter, alltså dessa principers omvandling från moralfilosofiskt motiverade naturrättsliga principer till delar av modern positiv lag.⁹⁹

Vad gäller rättigheter, kan även utvecklingen i Sverige ses genom detta raster. På ytnivån fanns redan i 1809 års RF § 16 ett visst rättighetskydd. Paragrafen inskränkte kungens makt men var inte en rättslig norm tänkt att tillämpas av domstolar eller andra myndigheter. Framväxten av en rättslig kultur som kunde bära upp konstitutionella bestämmelser med sådant innehåll skulle dock ta sin tid. Utvecklade rättigheter fanns inte ens på ytnivå i svensk rätt förrän på 70-talet, då RF utökades med en rättighetskatalog. Att detta nog inte kan påstås ha hänt redan vid 50-talets ratifikation av Europakonventionen beror på den svenska inställningen att det inte var några problem att tillträda konventionen eftersom svensk rätt i befintligt skick redan skulle anses *inte inskränka* de rättigheter som upptogs däri. Detta, påstår jag, är inte detsamma som att rättigheter redan då var en del av den rättsliga kulturen, eller ens lagens ytnivå, utan blott ett, nära nog cyniskt, konstaterande att den rättsliga kulturen inte var uttalat rättighetsfientlig. De två skeendena (rättighetskatalog och ratifikation av Europakonventionen) är

99 Tuori 2002, sid. 202.

dock inte oberoende av varandra. På samma sätt som vi tänker oss ett närmast hermeneutiskt utbyte mellan ytnivån och den rättsliga kulturen, så kan vi nog vara säkra på att utan de rättskulturella förutsättningar som tillät (eller snarare: inte stötte sig med) en ratifikation av Europakonventionen, hade en rättighetskatalog i RF överhuvudtaget inte varit aktuell. Detta till trots, får nog början till den rättskulturella omsvängningen lokaliseras till dessa årtionden.

Införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt 1995 utgör dock tvivelsutan en förändring på lagens yta och en som uttryckligen avsågs få effekter som, i och med den påbjudna fördragskonforma tolkningen av intern rätt och förbudet mot konventionsstridig framtida lagstiftning (RF 2:19), skulle kunna kläs i termer av förändringar i den rättsliga kulturen. Huruvida den rättighetsstadga som infördes i EU med 2009 års Lissabonfördrag ska ses om ytterligare en yttre faktor och en ytförändring som kan förväntas påverka de nationella rättsliga kulturerna, eller om det var de nationella rättsliga kulturerna som vid det laget var redo för (och tillät) den sortens lagstiftningsprodukt, är dock inte helt uppenbart.

Inkorporeringen tycks ha börjat sedimentera ner i de underliggande lagren. Vi ser en ökad förekomst av konventionsrättsliga argument i de högre domstolarnas domar¹⁰⁰, dessas normkontroll är nu ett faktum och den väntas öka¹⁰¹ och HFD har börjat tillämpa konventionen direkt, som vanlig intern lag, snarare än indirekt via fördragskonform tolkning av interna bestämmelser¹⁰². Detta kan uppfattas som att de värderingar som bär upp Europakonventionen kommit att sedimentera en god bit från ytnivån ner i den underliggande rättsliga kulturen. Men kanske inte helt och hållet.

Så hur hjälper det här oss att förstå varför förvaltningsrätterna behandlar Europakonventionen på det sätt som de gör, dvs sparsamt, utan spridning och ofta indirekt genom att hänvisa till avgöranden från HFD?

Ett sätt att förstå det hela är att de värderingar och principer som konventionen

100Åhman, Karin, *Normprövning. Domstols kontroll av svensk lags förenlighet med regeringsformen och europarätten 2000-2010*, Norstedts Juridik 2011, sid 193.

101Åhman, 2004, sid 172-205.

102Lavin, 2012, sid 339-355.

vilar på inte filtrerats ned riktigt så djupt i den rättsliga kulturen och djupstrukturen som vi skulle kunna tro. Eller att bara de allra mest centrala principerna och koncepten hunnit ta sig hela vägen ner för att utgöra en del av den rättsliga grundplatta som inte bara varje svensk jurist står på, utan även varje rättsligt subjekt i det moderna samhället. Det skulle kunna börja förklara varför det ännu inte tycks vara helt intuitivt för förvaltningsrätterna att resonera i rättighetstermer eller ens tillämpa Europakonventionen som vore det interna regler vilka som helst. Att reglerna finns där, i skriftlig form på ytan, betyder ju inte att det är just de som kommer att tillämpas om det finns andra som också skulle kunna vara tillämpliga, beroende på hur det rättsliga problemet definieras. Vilka regler som bedöms vara relevanta i ett specifikt fall avgörs ju av vad som bedöms vara ett rättsligt problem och de koncepten återfinns i lagens rättsliga kultur. Har de principer som Europakonventionen vilar på inte sedimenterat hela vägen dit, så har de heller inte haft en chans att bli en del i hur rättsliga problem identifieras och definieras.¹⁰³

Att det kan uppstå spänningar, eller ojämnheter, i rättskulturen kan vi se i den ojämna behandling som har varit i fråga om skadestånd för kränkningar av konstitutionella rättigheter. Här har skadestånd bedömts kunna utdömas i förhållande till konventionen, men inte RF. Här är fråga om vilka regler som ska anses vara ”operativa” och tillgängliga för domstolsbehandling.¹⁰⁴

Att överrätterna är ”bättre” på att tillämpa Europakonventionen och på att identifiera frågor i termer av rättigheter är inte så förvånande i ljuset av detta. På liknande sätt som element från ytnivån sedimenterar ner till de underliggande lagren, stiger mer kvalificerade rättsfrågor uppåt genom domstolssystemet. Dels renodlas de och blir lättare att identifiera i principiella termer, dels blir de färre och det hela reduceras delvis till en resursfråga. Det är inte alls långsökt att tänka sig att en domare i överrätt, som har både mer tid och högre grad av specialisering i principfrågorna, skulle ha lättare att så att säga doppa tårna lite

103Jfr Tuori, 2002, sid 174 ff.

104Cameron, I, ”Den svenske domaren och internationella normer – några reflektioner” i *Festskrift till Svea Hovrätt 400 år*, sid 503-512.

djupare i de underliggande lagren. Domaren i överrätt har på så sätt närmare till att sätta ord på och aktivera den praktiska kunskap som ackumulerats/sedimenterats i de underliggande lagren och som kanske inte är intuitivt uppenbart för underrättsdomaren när denna avgör vad som uppfattas som rutinärenden.

Det här bör hålla om vi talar om fall där domstolen själv väljer eller underlåter att ex officio behandla ett fall i rättighetstermer eller inte. Håller det om det är part som åberopat Europakonventionen ? Jag påstår att så är fallet, såtillvida att domstolen fortfarande måste bestämma sig för om den håller med om att det är en rättighet som står på spel eller inte. Det kanske rent av är ytterligare tydligt i ett fall där part åberopat konventionen och domstolen bedömt att frågan inte har någon rättighetsanknytning alls, men där överrätt bedömt att så visst varit fallet. Då har underrätten både gjorts uppmärksam på/påmints om möjligheten att definiera rättsfrågan i rättighetstermer och aktivt avvisat den möjligheten.

Hur ska vi se på de interna regler som redan kommit till, eller ändrats, som en reaktion på Europakonventionen och dess praxis, där de aktuella värderingarna, helt uppenbart, funnit sin väg tillbaka upp till ytan? Fäller de vårt argument? Inte nödvändigtvis. Det är inte otänkbart att vissa element är mer välbekanta än andra, och därför mer lättfiltrerade, för de underliggande lagren och därför rör sig snabbare genom lagren.

3.4 Slutsatser

Uppsatsens huvudfråga, huruvida förvaltningsrätterna tillämpar Europakonventionen, är avsiktligt spetsigt ställd. Om vi beaktar att det under hela 2013 meddelades minst 74 632 domar i förvaltningsrätterna och att bara 322 av dessa på något sätt nämnde, än färre tillämpade, Europakonventionen, ligger det snubblande nära att besvara frågan nekande. De 322 domarna utgjorde mindre än 0,5 % av det årets sammanlagda produktion.

När konventionens artiklar väl tillämpades av förvaltningsrätterna, var det endast i 39 domar som utförliga eller materiella bedömningar gjordes. Inom materialet motsvarar det ungefär en tiondel. I förhållande till samtliga domar under 2013 utgjorde de 0,05%. Detta är en svindlande liten andel och i andra sammanhang hade en sådan siffra avfärdats som mätfel. Vidare, när konventionen behandlades var det ofta som stöd för internrättsliga resonemang eller indirekt via svensk praxis. Europadomstolens praxis hanterades sparsamt och bitvis valhant.

Vad gäller spridningen bland de behandlade konventionsartiklarna, kan vi konstatera att tillämpningen av Europakonventionen är koncentrerad huvudsakligen till tre artiklar (artiklarna 6, 8 och artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet). Om vi accepterar antagandet att en stor spridning tillsammans med ingående behandling tyder på att rättighetsargument rotat sig djupare och bredare, så måste vi uppfatta undersökningens resultat som belägg för det motsatta. Det är svårt att med någon trovärdighet påstå att Europakonventionens rättigheter får genomslag i förvaltningsrätterna när det regelmässigt är rättighetsfrågor hänförliga till endast ett fåtal av konventionens artiklar som identifieras som relevanta rättsfrågor.

Och svaret? Ja, fast nej. I absoluta termer: ja, förvaltningsrätterna tillämpar Europakonventionen, i ett fåtal fall. I relativa termer: nej, inte i någon praktiskt betydelsefull utsträckning. Absolut inte i en utsträckning som kan kallas att ge rättigheter *fullt genomslag*. Läget tycks vara huvudsakligen detsamma i tingsrätterna.

Att Europakonventionens artiklar finns där i skriftlig form på lagens yta, betyder inte att det är självklart att det är just de som kommer att tillämpas om det råkar finnas andra regler som också skulle kunna vara tillämpliga, beroende på hur det rättsliga problemet definieras. Vilka regler som bedöms vara relevanta i ett visst fall avgörs av vad som anses vara ett rättsligt problem och de koncepten, eller mallarna, finns i lagens rättsliga kultur. Har de principer och rättsliga figurer som Europakonventionen vilar på inte sedimenterat hela vägen dit, så har de helt enkelt inte haft en chans att bli en del i hur rättsliga problem identifieras och

definieras.

Vad säger detta oss om hur levande rättigheter är i domstolarnas rättstillämpande verksamhet, i stort? Om vi accepterar utgångspunkten att HD och HFD å ena sidan och underrätterna å den andra, utgör ytterligheterna i vårt domstolssystem och vi även accepterar antagandet att någonting som syns i båda ändar bör genomsyra hela systemet, så kan rättigheters relevans i underrätt antas säga oss något om rättigheters relevans och livskraft i resten av systemet. Saknas detta något i någon ände, kan vi anta att det inte genomsyrar hela systemet.

I HFD tillämpar nuförtiden Europakonventionen som vilken annan svensk intern lag som helst och överlag är det mycket som tyder på att de högsta instansernas tillämpning av rättigheter i har blivit vanligare som en följd av konventionens införlivande och EU:s inflytande. I den övre änden av domstolssystemet verkar vi alltså kunna tala om relevanta och levande rättigheter. Det är svårt att säga detsamma om förvaltningsrätter och tingsrätter. Den svaga spridningen bland de behandlade konventionsartiklarna tyder på att de rättigheter och principer som konventionen ger uttryck för inte är lika accepterade här som i högsta instans. Underrätterna tycks helt enkelt inte lika benägna att identifiera problem rörande rättigheter som rättsligt relevanta. Det genomslag som rättigheter haft i HFD och HD avspeglas alltså inte i förvaltningsrätterna och tingsrätterna. Om rättigheter ska kunna sägas vara relevanta och levande, kan de inte vara de högsta instansernas exklusiva egendom. Hela domstolssystemet måste genomsyras av en rättighetskultur. Mycket tyder på att så inte är fallet.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Prop. 1951:165 om Europakonventionen

Prop 1975/76:209 om ändring i Regeringsformen

Prop. 1978/79:195 om stärkt skydd för fri- och rättigheter mm

Prop. 1993/94:117 inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor

Prop 2009/10:80 En reformerad grundlag

Prop. 2013/14:X Utkast till proposition Ändringsprotokoll nr 15 – Nya regler för att öka Europadomstolens effektivitet

SOU 1993:40 Fri- och rättighetsfrågor. Delbetänkande av fri- och rättighetskommittén

SOU 2008:125 En reformerad grundlag. Betänkande av Grundlagsutredningen

Explanatory Report. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 213), Council of Europe 2013

Domstolsstatistik 2013, Sveriges officiella statistik, Domstolsverket 2013.

Litteratur

Bernitz, Ulf, *Europarättens genomslag*, Norstedts Juridik 2012

Bull, Thomas, Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen - en kommentar*, SNS Förlag 2010

Cameron, Iain, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, Iustus Förlag 2014

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheten i europeisk praxis*, Norstedts Juridik 2012

Esaiasson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H, Wängnerud, L, *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*", Norstedts Juridik 2007

Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, 2014

Samuelsson, Joel, Melander, Jan, *Tolkning och tillämpning*, Iustus Förlag AB 2003

Tuori, Kaarlo, *Critical Legal Positivism*, Ashgate 2002

Åhman, Karin, *Normprövning. Domstols kontroll av svensk lags förenlighet med regeringsformen och europarätten 2000-2010*, Norstedts Juridik 2011

Artiklar

Algotsson, Karl-Göran, "Grundläggande fri- och rättigheter" i Mattson, I, Petersson, O, *Svensk författningsspolitik*, SNS Förlag 2011, sid 28-50

Bernitz, Ulf, "De mänskliga rättigheterna i Europa och Sverige", i Mellbourn, A, *Författningsskulturer. Konstitutioner och politiska system i Europa, USA och Asien*, Sekel Bokförlag 2009, sid 11-29

Bull, Thomas, "Regeringsformens renässans" i *Festskrift till Lena Marcusson*, 2013, s 67-81

Cameron, Iain, "Den svenske domaren och internationella normer – några reflektioner" i *Festskrift till Svea Hovrätt 400 år*, s 503-512

Ferreres Comella, Victor, "The European Model of Constitutional Review of Legislation: Toward Decentralization?", *I.CON*, Vol 2, No 3, 2004, sid 461-491

Fura, Elisabeth, "Den svenske domaren i världen" i *Festskrift till Svea Hovrätt 400 år*, s 489-502

Ginsburg, Tom, "Economic Analysis and the Design of Constitutional Courts", *3 Theoretical Inquiries in Law* (2002) sid 20-50

Håkansson, Erik, "Tillämpning av Europakonventionen. En undersökning av hur tingsrätterna tillämpar Europakonventionen för mänskliga rättigheter under åren 2012 och 2013", Juridiska institutionen i Uppsala, 2014

Lavin, Rune, "Högsta förvaltningsdomstolen och Europakonventionen", *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, nr 3 2012, sid 339-355

- Sandgren, Claes, "Om empiri och rättsvetenskap", del I & II, i *Vad är rättsvetenskap?*, Jure Förlag AB 2009, sid 9-71
- Schultz, Mårten, "Naturrätt" i Korling, F, Zamboni, M (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur 2013, sid 79-109
- Strömholm, Stig, "Uppsalaskolan och konstitutionens normativitet" i Eivind Smith (ed) *Grundlagens makt*, Stockholm, SNS 2001
- Taube, Caroline, "Domstolar och lagprövning" i Mattson, I, Petersson, O (red), *Svensk författningsspolitik*, SNS Förlag 2011, sid 173-195
- Åhman, Karin, "Rättighetsskydd i praktiken – skydd på papperet eller verkligt genomslag?" i Smith, E, Petersson, O (red), *Konstitutionell demokrati*, SNS Förlag 2004, sid 172-205

Rättsfall

Europadomstolen

- Boyle och Rice mot Storbritannien (ansökan nr 13127.4, 1988)
- Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige (ansökan nr 36985/97, beslut 23 juli 2002)
- Nilsson mot Sverige (ansökan nr 73661/01, beslut 13 december 2005)
- Zolothukin mot Ryssland (ansökan nr 14939/03, beslut 10 februari 2009)
- S. H. mot Österrike (ansökan nr 57813/00, beslut 1 april 2010)

HFD/RegR

- RÅ 2000 ref. 65
- RÅ 2000 ref. 66
- RÅ 2010 not 31.

HD

NJA 2013 s 502

Förvaltningsrätt

Kategori 1 (nämnda mål)

Förvaltningsrätten i Falun mål 5403-11 dom 2013-07-03
Förvaltningsrätten i Falun mål 2313-13 dom 2013-09-16
Förvaltningsrätten i Falun mål 2516-13 dom 2013-08-13
Förvaltningsrätten i Falun mål 3228-13 dom 2013-10-04
Förvaltningsrätten i Falun mål 3243-13 dom 2013-08-09
Förvaltningsrätten i Göteborg mål 9375-13 dom 2013-08-30
Förvaltningsrätten i Härnösand mål 1295-12 dom 2013-03-04
Förvaltningsrätten i Linköping mål 1674-13 dom 2013-03-19
Förvaltningsrätten i Linköping mål 1675-13 dom 2013-03-1
Förvaltningsrätten i Linköping mål 2256-13 dom 2013-04-09
Förvaltningsrätten i Linköping mål 4293-13 dom 2013-06-25
Förvaltningsrätten i Linköping mål 4296-13 dom 2013-06-25
Förvaltningsrätten i Linköping mål 440-13 dom 2013-01-25,
Förvaltningsrätten i Linköping mål 689-13 dom 2013-02-11
Förvaltningsrätten i Linköping mål 7423-13 dom 2013-11-05
Förvaltningsrätten i Linköping mål 8050-13 dom 2013-12-09
Förvaltningsrätten i Stockholm mål 24733-11 dom 2013-06-20

Kategori 2

Förvaltningsrätten i Falun mål nr 1766-11 dom 2013-04-23
Förvaltningsrätten i Falun mål nr 307-12 dom 2013-10-18
Förvaltningsrätten i Falun mål nr 2374-13 dom 2013-07-03
Förvaltningsrätten i Falun mål nr 1616-13 dom 2013-05-03
Förvaltningsrätten i Falun mål nr 1648-13 dom 2013-05-06
Förvaltningsrätten i Falun mål nr 4794-13 dom 2013-11-07
Förvaltningsrätten i Falun mål nr 5180-13 dom 2013-12-02
Förvaltningsrätten i Falun mål nr 939-13 dom 2013-03-19
Förvaltningsrätten i Falun mål nr 3022-12 dom 2013-08-22
Förvaltningsrätten i Falun mål nr 5019-12 dom 2013-08-22

Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 6314-12 dom 2013-05-27
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 6316-12 dom 2013-05-27
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 6319-12 dom 2013-05-27
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 10297-13 dom 2013-10-04
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 10660-13 dom 2013-11-08
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 11270-13 dom 2013-11-27
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 12022-13 dom 2013-12-06
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 2708-13 dom 2013-03-21
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 4929-12 dom 2013-06-27
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 5946-13 dom 2013-09-19
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 8302-13 dom 2013-08-06
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 8374-13 dom 2013-08-02
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 8549-13 dom 2013-08-23
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 9905-13 dom 2013-10-11
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 4886-13 dom 2013-11-22
Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 14481-12 dom 2013-06-10

Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 4256-12 dom 2013-08-16
Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 2085-13 dom 2013-11-12
Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 1280-13 dom 2013-06-14
Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 4239-12 dom 2013-06-14

Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 3944-13 dom 2013-09-10
Förvaltningsrätten i Jönköping mål nr 532-13 dom 2013-07-04

Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 188-13 dom 2013-01-31
Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 2703-13 dom 2013-07-02
Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 3596-13 dom 2013-09-11
Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 4040-13 dom 2013-10-08
Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 4182-12 dom 2013-01-15
Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 126-13 dom 2013-01-18

Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4171-13 dom 2013-10-18
Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4268-13 dom 2013-06-19
Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4452-13 dom 2013-09-10
Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 4874-13 dom 2013-08-06
Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 5483-13 dom 2013-10-04
Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 5555-13 dom 2013-08-14
Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 5914-13 dom 2013-09-13
Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 7192-13 dom 2013-10-25
Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 919-13 dom 2013-08-09

Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 2379-11 dom 2013-04-09
Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 824-12 dom 2013-02-15
Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 839-12 dom 2013-02-15
Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 940-13 dom 2013-07-17
Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 1154-13 dom 2013-07-17
Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 2201-12 dom 2013-07-08
Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 1929-13 dom 2013-09-03
Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 2021-13 dom 2013-09-02
Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 2157-13 dom 2013-09-23

Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 4132-13 dom 2013-12-23
Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 1091-13 dom 2013-07-15
Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 11986-12 dom 2013-03-20
Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 1550-13 dom 2013-08-22
Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 4100-13 dom 2013-10-01
Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 5454-13 dom 2013-09-26
Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 7677-13 dom 2013-07-31
Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 11980-12 dom 2013-07-12

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 20182-13 dom 2013-10-18

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22949-12 dom 2013-05-27
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 28404-13 dom 2013-11-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 18460-13 dom 2013-08-06
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 18972-13 dom 2013-09-03
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 19672-13 dom 2013-08-15
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 24221-13 dom 2013-10-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 24469-13 dom 2013-11-08
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 25450-13 dom 2013-11-18
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 25663-12 dom 2013-12-11
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 25976-13 dom 2013-12-04
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 4809-13 dom 2013-10-04
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 6222-13 dom 2013-09-02
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 81-12 dom 2013-10-31
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 9467-13 dom 2013-06-18
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 14050-11 dom 2013-02-21
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 18773-13 dom 2013-08-21
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 20132-13 dom 2013-09-05
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 3543-13 dom 2013-05-07
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 3604-13 dom 2013-05-13
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 21894-13 dom 2013-11-18
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 6787-13 dom 2013-07-25
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 25875-12 dom 2013-01-21

Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 1369-13 dom 2013-12-18
Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 1438-13 dom 2013-09-20
Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 1514-13 dom 2013-10-03
Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 2130-13 dom 2013-12-16
Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 1263-13 dom 2013-08-01
Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 2085-12 dom 2013-06-13

Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 1861-13 dom 2013-04-25

Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 2361-13 dom 2013-05-15
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 3438-13 dom 2013-08-30
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 3694-13 dom 2013-08-06
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 3921-13 dom 2013-08-20
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 4377-12 dom 2013-10-01
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6709-13 dom 2013-12-19
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 1423-11 dom 2013-09-24
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 1584-13 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 1585-13 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 3696-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 3697-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 4221-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6053-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6075-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6080-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6083-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6084-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6086-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6087-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6089-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6090-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6099-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6101-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6103-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6105-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6106-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6113-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6114-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6115-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6118-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6120-12 dom 2013-06-10

Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6122-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6124-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6128-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6129-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6132-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6134-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6135-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6138-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6139-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6141-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6142-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6143-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6144-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6148-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6149-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6150-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6151-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6152-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6153-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6154-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6155-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6157-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6158-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6159-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6160-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6162-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6163-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6164-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6166-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6167-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6168-12 dom 2013-06-10

Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6169-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6170-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6171-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6172-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6173-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6174-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6177-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6178-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6180-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6181-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6182-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6183-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6186-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6189-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6192-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6194-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6196-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6197-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6199-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6200-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6204-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6205-12 dom 2013-06-10
Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 6918-12 dom 2013-06-10

Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 2016-13 dom 2013-06-07
Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 3082-13 dom 2013-08-26
Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 3125-13 dom 2013-08-26
Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 3132-13 dom 2013-09-06
Förvaltningsrätten i Växjö mål nr 3637-13 dom 2013-10-15

Kategori 3

Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 1013-13 dom 2013-06-25

Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 4352-12 dom 2013-06-14

Förvaltningsrätten i Härnösand mål nr 4353-12 dom 2013-06-14

Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 29-13 dom 2013-01-04

Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 2605-13 dom 2013-09-12

Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 877-13 dom 2013-03-26

Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 3382-13 dom 2013-12-18

Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 659-13 dom 2013-07-17

Förvaltningsrätten i Linköping mål nr 6817-12 dom 2013-04-10

Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 181-13 dom 2013-09-30

Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 1246-13 dom 2013-06-20

Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 8551-13 dom 2013-09-18

Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 8936-13 dom 2013-09-16

Förvaltningsrätten i Malmö mål nr 9050-13 dom 2013-12-12

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 7206-12 dom 2013-05-17

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 7219-12 dom 2013-05-17

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 13650-12 dom 2013-07-15

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 14064-11 dom 2013-02-27

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 19966-11 dom 2013-05-27

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 19969-11 dom 2013-05-27

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 2622-13 dom 2013-11-14

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 13392-12 dom 2013-01-28

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 13949-12 dom 2013-01-28

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 14350-12 dom 2013-01-28

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 16222-12 dom 2013-01-28

Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 16732-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 16916-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 17698-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 18672-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 18974-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 19007-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 19311-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 19499-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 21427-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22648-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 22654-12 dom 2013-01-28
Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 46541-10 dom 2013-06-19

Förvaltningsrätten i Umeå mål nr 609-13 dom 2013-04-19

Förvaltningsrätten i Uppsala mål nr 5495-11 dom 2013-12-18