

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
4876–4880-12

meddelat i Stockholm den 13 juni 2013

SÖKANDE

TeliaSonera Skanova Access AB, 556446-3734

Ombud: Bolagsjuristerna AA och BB
TeliaSonera AB
Legal Affairs
123 86 Farsta

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 31 maj 2012, N2010/7000/TE m.fl., avseende överklaganden av Länsstyrelsen i Kronobergs län beslut att avvisa överklagande av Trafikverket, Region Syds beslut angående tillstånd att förlägga ledning i vägområde vid Växjö Flygplats, väg 719, Växjö kommun m.fl. beslut

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar ansökningen om rättsprövning.

BAKGRUND

TeliaSonera Skanova Access AB (bolaget) överklagade i fem fall Trafikverkets beslut att medge bolaget tillstånd enligt 44 § väglagen (1971:948) att förlägga ledning inom vägområden. Länsstyrelserna i Kronobergs, Kalmar, Värmlands och Västra Götalands län avvisade överklagandena i fyra av ärendena eftersom

Dok.Id 132618

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
4876–4880-12

besluten inte gått bolaget emot och därmed inte kunde överklagas. I det femte fallet beslutade Länsstyrelsen i Västra Götalands län att inte pröva ärendet eftersom sökt tillstånd hade meddelats och arbetena redan var utförda.

Genom det nu klandrade avgörandet avtog regeringen bolagets överklaganden av länsstyrelsernas beslut. Regeringen fann att bolaget i samtliga ärenden fått tillstånd enligt 44 § väglagen, att besluten därmed inte gått bolaget emot och att överklagandena av de avvisningsbeslut som meddelats i fyra av ärendena därför skulle avslås. Även i det femte ärendet, där regeringen fann att beslutet att inte pröva ärendet fick anses motsvara ett avvisningsbeslut, avslogs överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Bolaget ansöker om rättsprövning, yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut och anför bl.a. följande. Bolaget har ansökt om tillstånd enligt 44 § väglagen att få dra ledning inom vägområden. Trafikverket har lämnat de begärda tillstånden. I besluten lämnas en upplysning om att Trafikverket ställer krav på att bolaget ska underteckna ett avtal för att få tillträde till vägområdet där ledningen enligt tillstånden får dras. Bolaget kan därmed inte anses ha fått fullt bifall till sina ansökningar. Det finns ingen laglig grund för en myndighet att i sin myndighetsutövning villkora beslut om tillstånd med att sökanden också ska ingå civilrättsliga avtal med myndigheten för att få nyttja tillståndet. Länsstyrelserna har avvisat bolagets överklaganden. Regeringens beslut, genom vilket bolagets överklaganden av länsstyrelsernas beslut prövats och avslagits, strider därmed mot en rättsregel och ska upphävas. Beslutet rör civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en

BESLUT

Mål nr
4876–4880-12

prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

Det nu aktuella beslutet har endast innefattat en prövning av frågan om det var rätt av länsstyrelserna att avvisa respektive inte pröva bolagets överklaganden av Trafikverkets beslut. Regeringens beslut att avslå bolagets överklaganden innebär därmed inte någon prövning av bolagets civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen (se bl.a. RÅ 2009 ref. 90, RÅ 2010 not. 112 och HFD 2011 not. 2). Ansökningen om rättsprövning ska därför avvisas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Nils Dexe, Kristina Ståhl, Christer Silfverberg och Thomas Bull (särskilt yttrande).

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Andreas Sundberg.

SÄRSKILT YTTRANDE

Justitierådet Thomas Bull tillägger för egen del följande.

Högsta förvaltningsdomstolen har genom beslutet i föreliggande mål följt en rättspraxis med innebörden att ett regeringsbeslut, som enbart rör frågan om ett klagomål kan prövas, inte ska anses innefatta en prövning av den klagandes civila rättigheter. Ett sådant beslut kan därmed inte heller rättsprövas enligt 1 § rättsprövningslagen, se t.ex. HFD 2011 not. 2. Även om den sakliga utgången i just detta mål, dvs. att regeringens beslut står fast, enligt min mening är riktig så uppkommer frågan om den etablerade tolkningen av rättsprövningslagens tillämpningsområde är den som är bäst förenlig med lagens ordalydelse, syfte och med artikel 6.1 i Europakonventionen.

Bestämmelsens ordalydelse ger intrycket av att tillämpningsområdet för rättsprövningen är tänkt att följa tillämpningen av artikel 6.1. En sådan tolkning får vidare stöd av förarbetena till rättsprövningslagen, både till den version som ursprungligen infördes i slutet av 1980-talet och till den nu gällande lagen. Rättsprövningslagen syftar enligt dessa förarbeten nämligen till att tillhandahålla ett rättsmedel i svensk rätt för beslut som annars inte kan överklagas till domstol, så att Sverige kan leva upp till de förpliktelser som följer av Europakonventionens artikel 6 om rätt till domstolsprövning av beslut som rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter (se prop. 1987/88:69 s. 1, 15 och 18 samt prop. 2005/06:56 s. 10).

Avgörande för tolkningen av rättsprövningslagens 1 § är då hur artikel 6.1 om rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter tolkas vid tillämpningen av Europakonventionen. Av Europadomstolens rättspraxis kan följande utläsas. Artikel 6.1 innefattar en rätt att få tillgång till domstolsprövning ("right to a court"). Huruvida någons civila rättigheter respekteras beror inte bara på hur nationell rätt utformats i materiellt hänseende, utan också på vilka processuella hinder som kan påverka möjligheterna att få rättigheten prövad i domstol. Processuella regler som begränsar eller hindrar möjligheten att föra talan

Mål nr
4876–4880-12

kan alltså medföra att konventionens skydd av civila rättigheter aktualiseras. Denna aspekt av rättighetsskyddet kan regleras och staterna åtnjuter därvidlag en viss frihet vid utformandet av nationella processregler. De processuella hinder som finns i nationell rätt ska dock vara förenliga med artikel 6:s syfte, ha ett legitimt ändamål och stå i proportion till uppnåendet av detta ändamål (se *Petkov v. Bulgaria*, nr 2834/06, dom den 14 mars 2013 och *Ferencskova v. Slovakien*, nr 39912/09, dom den 25 september 2012 med där angiven rättspraxis).

När det gäller vilka typer av processuella regler som Europadomstolen ansett kunna knytas till skyddet av civila rättigheter i artikel 6.1 så har så ansetts vara fallet i frågor om den enskilde varit tillräckligt berörd av myndighetsbeslutet (*Balmer-Scharforth v. Schweiz*, nr 22110/93, dom den 26 augusti 1997), om den nationella domstolen ifråga haft jurisdiktion (*Prince Hans-Adam II v. Germany*, nr 42527/98 dom den 12 juli 2001), om statsimmunitet förelegat (*Wallishäuser v. Austria*, nr 156/04, dom den 17 juli 2012), om *res judicata* varit för handen (*Ferencskova v. Slovakien*, nr 39912/09, dom den 25 september 2012) och om rätt till rättshjälp borde ha förelegat (*Kiran v. Turkey*, nr 23321/09, dom den 10 januari 2012). Det har i alla dessa fall varit fråga om mål där talan avvisats av nationell domstol för att processuella krav i nationell rätt inte varit uppfyllda. Europadomstolen har då ansett att den processuella frågan om målet alls kunnat prövas varit så intimt förknippad med den materiella frågan om huruvida den enskildes civila rättigheter kränkts, att den processuella regleringen omfattats av artikel 6.1. (Se även Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2012, s. 170 ff. och 291 ff.)

Mot denna bakgrund finns starka skäl för att tolka 1 § rättsprövningslagen på ett sådant sätt att den inte bara täcker in sådana beslut som i snäv mening gäller bestämmandet av civila rättigheter eller skyldigheter, utan också processuella beslut med betydelse för om en civil rättighet eller skyldighet kan realiseras. Denna slutsats leder i sin tur till att regeringens beslut i avvisningsfrågor kan vara sådana beslut som omfattas av 1 § rättsprövningslagen.

BESLUT

Mål nr
4876–4880-12

Jag anser således att det finns principiella skäl att avvika från det synsätt på 1 § rättsprövningslagens tillämpningsområde som kommit till uttryck i Högsta förvaltningsdomstolens hittillsvarande praxis. Särskilt gäller detta naturligtvis fall där regeringens avvisningsbeslut av någon anledning är felaktigt eller där en processuell regel tillämpats på ett oproportionerligt sätt. Då torde en annan tolkning av rättsprövningslagen krävas för att undvika att svensk rätt bryter mot konventionens krav och för att undvika att svenska staten ådrar sig skadeståndsskyldighet visavi enskilda (se bl.a. NJA 2005 s. 462 och NJA 2009 s. 463). En sådan situation är dock inte för handen i föreliggande fall och frågan om hur rättsprövningslagen ska tolkas kan därmed bero till dess det har saklig betydelse för utgången i målet.