

Nr 141.

Av herr **Herlitz** m. fl., om revision av lagstiftningen angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, vid behandlingen av frågor, som angå enskild rätt, m. m.

Man torde kunna räkna med att frågan om en processreform vid denna riksdag omsider får sin lösning och att vårt rättegångsväsen därmed kommer att erhålla en välbehörlig omgestaltning. Särskilt kommer rättegångsförfarandet att få former, som bättre än de nuvarande tillgodose rättssäkerhetens krav.

Tanken går i detta sammanhang osökt till det förfarande, som tillämpas vid förvaltningsdomstolarna — regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet m. fl. — ävensom vid övriga förvaltningsmyndigheter, då de hava att avgöra frågor som angå enskild rätt. Det ligger ju i öppen dag, att de avgöranden, som sådana myndigheter hava att träffa, ofta äro av synnerligen maktpåliggande art och för den enskilde av djupt ingripande betydelse. De äro ur dessa synpunkter i många fall av lika stor vikt som de vid allmän domstol förekommande rättegångsmålen. För varje år ökas förvaltningsmyndigheternas befogenheter, i det att på det ena såväl som det andra området den enskildes rätt göres beroende av deras beslut. Det är under dessa förhållanden givetvis angeläget, att vid handläggningen av mål och ärenden hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter tillämpas ett förfarande, som i möjligaste mån säkerställer ett riktigt och rättvist avgörande. Sålunda erfordras t. ex. regler om de former i vilka de enskilda hava att hänvända sig till myndigheterna, om sättet för verkställande av utredning, om de medel som stå myndigheterna till buds för införskaffande och eventuellt framtvingande av upplysningar, om den enskildes rätt att bliva hörd i angelägenheter som angå honom, om de grundsatser enligt vilka myndigheterna skola värdesätta de upplysningar de vunnit, om sättet för delgivning och kungörande av myndigheternas beslut, om de förutsättningar under vilka ett beslut kan verkställas, om rätten att anföra besvär eller i annan form klandra ett beslut, om sättet för sådan talans handläggning o. s. v.

Det kan ingalunda påstås, att den svenska lagstiftningen förbisett detta behov. Tvärtom. Det hör till de fastaste traditionerna i svensk förvaltningsrätt att sörja för en ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande handläggning av förvaltningens mål och ärenden såväl som domstolarnas. Detta förhållande framträder starkt, när man jämför Sverige med andra länder. Med fog har det brukat framhållas såsom karakteristiskt att det funnits och finnes ett drag av domstolsmässighet hos vår förvaltning. Detta drag framträ-

der i första hand i en mångfald av lagar och författningar, som med större eller mindre noggrannhet reglera förfarandet hos myndigheterna vid mellanhavanden mellan det allmänna och de enskilda och alltså meddela mer eller mindre noggranna regler i sådana ämnen som nyss angivits. Men denna lagstiftning är ändå mycket ofullständig. Där den brister, utfyllas luckorna till icke ringa del av regler, som utvecklats i praxis utan att finna uttryck i skriven rätt. Det är karakteristiskt, att sådana regler i mycket stor utsträckning kunna föras tillbaka till den rättegångsbalk, som nu skall ersättas av en ny. (Se *Herlitz*, Rättegångsbalkens betydelse på stats- och förvaltningsrättens område, Minnesskrift ägnad 1734 års lag, II, s. 1023 ff.) Det betydande inflytande, som rättegångsbalken sålunda haft även på förvaltningens område, kan förklaras på olika sätt. Delvis förhåller det sig väl så, att i domstolsväsendets vanor uppfostrade ämbetsmän jämförelsevis omedvetet tillämpat sådana grundsatser, som de känt från domstolarna, i sin förvaltande verksamhet. Delvis har man betraktat rättegångsbalken såsom direkt eller analogiskt tillämplig även inom större eller mindre områden av förvaltningen.

Vad man kan anmärka mot den nu gällande ordningen är i första hand, att den är alltför skiftande. Det ligger visserligen i sakens natur, att förfarandet inom förvaltningen måste taga sig många växlande former allt efter beskaffenheten av olika myndigheters verksamhetsuppgifter och av de mål och ärenden förfarandet avser. Det vore en orimlig tanke att vilja över förvaltningens område i dess helhet etablera en ensartad ordning jämförlig med den som gäller för rättegångsväsendet. Men olikheterna äro utan tvivel väsentligt större än som betingas av målens och ärendenas beskaffenhet. Mycket ofta gör man inom förvaltningsrätten den iakttagelsen, att olika författningar gått skilda vägar vid lösningen av ett och samma problem utan att detta föranletts av någon saklig skillnad mellan de ärenden, om vilka det i det ena och det andra fallet varit fråga. Man kan såsom exempel framhålla de mycket växlande bestämmelserna angående besvär i olika författningar. Det föreligger sålunda många skiljaktigheter, som uppkommit utslutande på den grund att man vid lagstiftningsarbetet icke i tillräcklig grad beaktat och tillgodosett kraven på följdriktighet och sammanhang. Detta gäller både om den lagstiftning som berott av Kungl. Maj:t ensam och om den som i en eller annan form påfordrat riksdagens medverkan. Vad den sistnämnda angår, bör erinras, att lagrådet endast i begränsad omfattning haft att göra med förvaltningsrättslig lagstiftning och därför endast i ringa mån kunnat verka för nödig enhetlighet. Vad nu sagts gäller i ännu högre grad om sådana författningar, som utfärdas av andra myndigheter, såsom länsstyrelser och centrala verk. Självklart är att olikheterna bli än mer framträdande på sådana områden som över huvud taget icke reglerats genom skriven rätt utan utslutande genom myndigheternas praxis, kanske t. ex. genom en praxis, som växlar från den ena länsstyrelsen till den andra; man

skall icke glömma, att — såsom redan anmärkts — dessa områden i följd av lagstiftningens ofullständighet äro mycket vidsträckta.

Men innebär då den olikformighet, som sålunda kan konstateras, någon verklig olägenhet? Ja, utan tvivel, särskilt om man betraktar spörsmålet från medborgarnas synpunkt. Ju mera skiftande och i följd härav svåröverskådliga de regler äro som de hava att iakttaga vid sina mellanhavanden med myndigheterna, desto större är risken för att de genom försummelse att iakttaga vad som ankommer på dem åsamka sig rättsförluster. Varje steg man kan taga till ökad likformighet i förvaltningsförfarandet är till gagn för rätts-säkerheten.

Det är emellertid icke blott olikformigheten i och för sig som medför olägenheter. Än betänkligare är, att gällande regler icke äro så fullständiga som önskvärt vore. En mängd spörsmål av icke ringa betydelse lämnas av författningarna obesvarade. Luckorna utfyllas visserligen — såsom redan framhållits — till en viss grad av jämförelsevis fasta oskrivna regler som utformas i myndigheternas praxis. Men det är ingalunda säkert att så sker. Där det ej skett, har man att räkna med att förfarandet gestaltas än si, än så, efter omständigheterna i det särskilda fallet. Det är uppenbart, att häri ligger en allvarlig fara för att ärendenas handläggning kan komma att äga rum på ett sätt som icke stämmer väl överens med rättsmedvetandets krav; man kan icke heller bortse från att en viss möjlighet öppnas för rent godtycke från myndigheternas sida.

Man kan peka på många områden, där de förvaltningsrättsliga författningarna förete betänkliga luckor. Så t. ex. har endast i ringa utsträckning blivit klargjort, i vad mån ämbets- och tjänstemän äro skyldiga att på grund av jäv avhålla sig från handläggning av mål och ärenden (se *Munktell*, Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen). Högeligen osäkert är, i vilken utsträckning måls och ärendens avgörande skall bero av vad sökande eller andra parter andragit eller styrkt, och i vad mån självständiga insatser vid ärendenas handläggning skola göras av myndigheterna själva »ex officio» (jfr t. ex. *Reuterskiöld*, Statsregementet s. 266 ff., *Sundberg*, Statsvetenskaplig tidskrift 1927 s. 207, *Herlitz*, a. a. s. 1045). I samband härmed står den på vissa områden livligt diskuterade frågan om »bevisbördan»: skall, då utredningen i ett ärende är ofullständig, avgörandet utfalla till den enskildes förmån eller till det allmännas? Ytterst ofullständiga äro reglerna om huruvida och på vad sätt parter i förvaltningsrättsliga mål och ärenden kunna begagna sig av ställföreträdare (*Thulin*, Nordisk administrativ tidskrift 1932 s. 80 ff.). Den enskildes rätt att bliva hörd i mål och ärenden som angå honom är endast ofullständigt tillgodosedd genom författningsföreskrifter. Oklart är också i många fall, i vilken utsträckning upplysningar från enskildas sida kunna av myndigheterna fordras. Ovisst är i åtskilliga fall, huru det skall förfaras vid förhör och dylika förrättningar: om de skola vara offentliga, om rättsägaren äger betjäna sig av biträden o. s. v. Formerna för

delgivning och andra meddelanden till enskilda äro endast i otillräcklig omfattning reglerade (se *Fahlbeck*, Förvaltningsrättsliga studier, I s. 176 ff. och *Norgren*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1941 s. 361 ff.). Under vilka förutsättningar går det för sig, att en myndighets beslut ändras eller återkallas? Endast undantagsvis besvaras denna fråga av lagstiftningen. Detsamma gäller spörsmålet om förutsättningarna för att beslut av förvaltningsorgan skola få verkställas (se t. ex. *Sundberg*, Bidrag till frågan om besluts verkställbarhet enligt kommunallagarna). Ofta ge författningarna ej besked om huruvida och på vad sätt rättelse i en förvaltningsakt kan åstadkommas genom besvär eller annorledes (jfr t. ex. *Sundberg*, Utredning rörande besvärsinstitut i befordringsärenden, *Herlitz*, Tidskrift for retsvidenskab 1936 s. 257 ff.). I vad mån har ett överordnat organ möjlighet att oberoende av besvär ingripa i underordnade organs göromål? (*Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt, II: 1 s. 147 ff.) Hur försummad den förvaltningsrättsliga lagstiftningen blivit i jämförelse med den processrättsliga visar sig kanske tydligast, då man granskar reglerna om de tvångsmedel som få användas gentemot medborgarna. Nyare lagstiftning har noga begränsat och reglerat det tvång, som får utövas vid misstanke om brott (lagen 12 maj 1933 m. m.). Men reglerna om det tvång som i förvaltningsangelägenheter får utövas gentemot medborgarna äro i hög grad bristfälliga (jfr *Herlitz*, Festskrift till Marks von Würtemberg, 1931, s. 264 ff. och *Svensk självstyrelse*, 1933, s. 210 ff., *Fahlbeck*, Förvaltningsrättsliga studier, I, s. 7 ff.).

Det är överflödigt att understryka vilka faror för orättvisa och godtycke som kunna uppkomma genom sådana luckor i lagstiftningen, på vilka här pekats. Det är av påtaglig betydelse ur rättssäkerhetens synpunkt att de såvitt möjligt utfyllas av lagstiftning.

I detta sammanhang har man särskilt att beakta konsekvenserna av att den gamla rättegångsbalken nu skall upphävas och ersättas av till såväl form som innehåll nya lagbestämmelser. Man måste erinra sig, vad gällande rättegångsbalk betytt på de områden av förvaltningsrätten där skriven rätt saknats, och göra klart för sig, att de nu berörda, för rättssäkerheten äventyrliga luckorna bliva än mera kännbara, då den faller bort. Det har redan för länge sedan framhållits, att processreformen »rycker undan en av de grundvalar, på vilka vårt förvaltningsförfarande varit uppbyggt» och att man därmed ställes inför uppgiften att ersätta det förlorade med en för förvaltningen avpassad lagstiftning. (Minnesskrift ägnad 1734 års lag, II, s. 1054.) På samma sätt har läget blivit bedömt från auktoritativt håll i Finland, där man ävenledes står inför en processreform. En klar belysning har förhållandet fått genom 1939 års lagstiftning om särskilda rättsmedel. Denna ersatte regler i rättegångsbalken, som tillämpats på förvaltningens område såväl som inom rättegångsväsendet, men är själv utformad med hänsyn endast till det senare; frågan, huruvida den skulle äga tillämpning inom för-

valtningen blev över huvud taget ej berörd vid förarbetena. Följden är, att det blivit i högsta grad oklart och ovisst, i vad mån och på vad sätt s. k. extraordinära rättsmedel nu kunna användas på förvaltningens område (jfr *Sandström*, Om skatt till stat och kommun s. 282 ff., *Thulin*, Nordisk administrativ tidskrift 1941 s. 126 ff.).

Tiden synes sålunda vara inne att överväga, huruvida ej åt lagstiftningen om förfarandet hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter kunde skänkas en större grad av klarhet, fasthet, följdriktighet och fullständighet. Riktpunkten för en sådan strävan bör naturligtvis ej vara att åstadkomma ens tillnärmelsevis samma grad av enhetlighet som på rättegångsväsendets område: vid förfarandets gestaltning måste hänsyn tagas till förvaltningsangelägenheternas skiftande beskaffenhet. Vad det gäller är framför allt att tillse, att rättssäkerhetens krav i möjligaste mån tillgodoses. Man måste fullfölja den svenska tradition som går ut på att staten skall med samma omsorg vårda sig om medborgarnas rätt, vare sig denna prövas av domstolar eller andra myndigheter. Förvaltningen behöver otvivelaktigt sin egen ordning; med de för rättegångsväsendet avpassade reglerna är den endast till ringa del betjänt. Men å andra sidan bör man ej försumma att för dess del draga lärdomar från rättegångsväsendet. Liksom förvaltningsrätten hittills till icke obetydlig del byggts upp på rättegångsbalkens grund, böra de överväganden, som ägnats åt rättegångsväsendets reformering, och de tankar, som kommit till uttryck i den nya rättegångsbalken, kunna bli av stor betydelse vid den översyn av den förvaltningsrättsliga lagstiftningen, som tiden kräver.

Vi vilja icke uttala någon bestämd mening om de vägar, på vilka man bör eftersträva en lösning av den lagstiftningsuppgift vi här pekat på. Det kan bli fråga om en revision av gällande specialförfattningar till åvägabringande av större likformighet och fullständighet eller om åstadkommande av nya författningar med giltighet för förvaltningens område i allmänhet. Sannolikast är väl att man får gå fram på båda dessa vägar samtidigt. Det säger sig självt att uppgiften är av ganska vittomfattande art; vi förutse att delade meningar därför kunna råda om lämpligheten att nu taga upp spörsmålet till behandling. Vi anse det emellertid vara av den vikt, att riksdagen bör rikta Kungl. Maj:ts uppmärksamhet därpå. En särskild anledning att göra detta nu har riksdagen, såsom ovan utvecklats, i det beslut om processreformen, som i år kan väntas. Men om saken sålunda bringas under Kungl. Maj:ts övervägande, är det icke därför sagt, att den omedelbart i hela sin vidd skall upptagas till allsidig utredning. Måhända bör övervägas att till en början inrikta sig på mera begränsade problem inom det stora problemkomplexet, på samma gång som förberedelser vidtagas för en mera djupgående och fullständig behandling.

Åberopande vad nu anförts tillåta vi oss hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående en mera enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor som angå enskild rätt, samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vilka av denna utredning kunna föranledas.

Stockholm den 24 januari 1942.

Nils Herlitz.

Georg Andrén.

K. G. A. Sandström.

S. Linnér.

Ruben Wagnsson.

Torsten Caap.

Gustaf Velandér.

Å. Holmbäck.

Thore Wennqvist.

Sam Larsson.

Arthur Engberg.

Nils Wohlin.
