

## Nr 34.

Ankom till riksdagens kansli den 29 april 1942 kl. 4 e. m.

*Utlåtande i anledning av väckt motion om revision av lagstiftningen angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter vid behandlingen av frågor, som röra enskild rätt.*

I en inom första kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 141, vilken behandlats av första lagutskottet, har herr *Herlitz m. fl.* hemställt, 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.

I motionen anföres till en början följande:

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 välbehövlig 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 ha att avgöra frågor som angå enskild rätt. Det ligger ju i öppen dag, att de avgöranden, som sådana myndigheter ha 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 ha 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 bli 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 framträder 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. 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 uteslutande 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 uteslutande 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 ha 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 utföras 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.

Motionärerna uttala härefter, att man kunde peka på många områden, där de förvaltningsrättsliga författningarna föredde betänkliga luckor. I motionen angives en rad exempel å sådana luckor i lagstiftningen och framhålles, att det vore av påtaglig betydelse ur rättssäkerhetens synpunkt att dessa luckor såvitt möjligt utfylldes av lagstiftning. I detta sammanhang vore särskilt att beakta konsekvenserna av att den gamla rättegångsbalken nu skulle upphävas och ersättas av till såväl form som innehåll nya lagbestämmelser. Man måste enligt motionärerna erinra sig, vad gällande rättegångsbalk betytt på de områden av förvaltningsrätten där skriven rätt saknats, och göra klart för sig, att de i motionen berörda, för rättssäkerheten äventyrliga luckorna bleve än mera kännbara, då den fölle bort.

I motionen anföres vidare:

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.

*Utskottet.*

De frågor, som framföras i förevarande motion, äro utan tvivel av stor betydelse. Med den utveckling, som den offentliga förvaltningen under senare år genomgått, ha de ärenden, i vilka enskildas angelägenheter avgöras av förvaltningsmyndigheter, blivit allt talrikare och sträckt sig till allt flera områden. För dem, som haft att syssla med ärenden av det slag motionärerna åsyfta, har det också sedan länge framstått som ett önskemål att få mera fullständiga och överskådliga bestämmelser om hur dylika förvaltningsärenden skola handläggas och avgöras. Behovet av en reglering på förevarande område erhåller en särskild aktualitet med tanke på den processreform, varom förslag nu behandlas av riksdagen. Såsom i motionen framhållits har nämligen förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna i stor utsträckning byggts på en analogisk tillämpning av bestämmelserna i rättegångsbalken, vilka nu äro avsedda att upphävas och ersättas med bestämmelser lämpade för en modern, muntlig domstolsprocess. Det kan ifrågasättas, om ej även inom förvaltningsförfarandet en ökad muntlighet skulle vara av värde. En utredning av dessa och övriga i motionen berörda spörsmål bör enligt utskottets mening komma till stånd, och utskottet tillstyrker därför en framställning från riksdagen till Kungl. Maj:t i ärendet.

Tvekan kan däremot råda i fråga om den omfattning en dylik utredning bör givas och huruvida en mera omfattande utredning bör verkställas etappvis. Hänsyn måste givetvis tagas till det förhållandet, att frågan rör ett synnerligen vidsträckt arbetsfält. Det kan därför vara lämpligt att till en början inrikta utredningen på en allmän planläggning av arbetet och en närmare undersökning av vilka arbetsområden som i första hand böra göras till föremål för lagstiftningsåtgärder. Utskottet anser sig emellertid icke böra taga ställning till spörsmålet på vad sätt en utredning i frågan lämpligen bör bedrivas utan anser att avgörandet härutinnan bör ankomma på Kungl. Maj:t.

På grund av det anförda får utskottet 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 öv-

riga 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 28 april 1942.

På första lagutskottets vägnar:

K. SCHLYTER.

---

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar *Schlyter*, *Gärde*, *Wagnsson*, *Eskhult*, *Brandt*, *Caap*, *Ahlkvist* och *Siljeström*;

från andra kammaren: herrar *Hedlund* i Östersund, *Björling*, *Lindberg* i Stockholm och *Larsson* i Hede, fru *Gustafson*, herr *Andersson* i Mölndal, fröken *Öberg* samt herr *Gustafsson* i Lekåsa\*.

---

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.