

Nr 175.

Av herr **Ohlin m. fl.**, om effektivare skydd för medborgarna mot övergrepp och misstag från förvaltningens sida.

Av avgörande betydelse för rättssäkerhetens upprätthållande är att myndigheter av alla slag i sin verksamhet alltid håller sig inom den ram, som gällande rätt anvisat för deras maktutövning. Denna gräns mellan vad en myndighet äger göra och vad som icke är tillåtet för den är i vårt land i stor omfattning uppdragen i skriven rätt. I åtskilliga fall måste man dock falla tillbaka på sedvanerätt. Det är ofrånkomligt att, oavsett om regler finnes i skriven rätt eller ej, det mången gång i en aktuell situation måste uppstå oklarhet om var den ifrågavarande gränsen går. I ett land, som gör anspråk på benämningen rättsstat, ankommer det regelmässigt på domstol att klargöra innebörden av gällande rätt i detta som i andra avseenden. Icke minst på ett så viktigt område som det här angivna, är det av betydelse att innebörden av gällande rätt kan fastställas av domstol.

Självfallet är det icke endast frågan om gränsdragningen, som är av intresse. Avgörande för rättssäkerheten är dessutom att det finns någon möjlighet att undanröja beslut eller åtgärder genom vilka en myndighet överskridit sina lagliga befogenheter. Inte heller i detta hänseende torde trygghet kunna vinnas på annat sätt än genom medverkan av domstol.

För att bereda de enskilda effektivt skydd mot övergrepp och misstag från förvaltningens sida, vilka innebär rättskränkningar, måste sålunda fordras att domstol har kompetens såväl att undersöka huruvida förvaltningsmyndigheten hållit sig inom det område, gällande rätt anvisat den för sin verksamhet, som att, då så icke skett, undanröja ett olagligt beslut. Det torde vara väl känt att i Sverige domstolarna allmänt icke har någon sådan kompetens.

Detta för vår rättsordning ogynnsamma läge är betingat av historiska förhållanden. De ledande förvaltningsorganen har tillkommit parallellt med de allmänna domstolarna och ursprungligen ansetts jämställda med dem. Detta tedde sig desto naturligare som de centrala verken ursprungligen hade ungefär samma sammansättning och likartade arbetsformer som hovrätterna. Det fanns under sådana omständigheter icke något skäl,

varför domstolarna skulle inlåta sig på en prövning av de avgöranden, som träffades av dem sidoordnade myndigheter.

Emellertid har förhållandena i och med att en modern förvaltningsapparat vuxit fram fullständigt förändrats. Skillnaden mellan domstol och administrativ myndighet har ytterligare poängterats genom att det sammanhållande band, som gamla rättegångsbalken i viss mån utgjorde — den tillämpades såväl vid domstolarna som i viss utsträckning även av verken — numera försvunnit. Efter hand som klyftan mellan förvaltningsorgan och domstolar blivit större och större, har också behovet av rättslig kontroll över förvaltningen tilltagit.

I begränsad utsträckning har också en domstolsmässig kontroll av förvaltningen kommit till stånd. Utvecklingen kan sägas ha gått fram på två linjer, dels har de allmänna domstolarna kommit att i viss utsträckning få kontrollerande uppgift, dels har inom förvaltningen tillskapats särskilda organ med domstolsliknande ställning.

Vad till en början gäller de allmänna domstolarnas kompetens i ifrågasvarande avseende är den synnerligen oklar. Allmän domstol kan icke upphäva ett förvaltningsbeslut som sådant, men den har möjlighet att i vissa fall, då en rättskränkning befinnes ha förekommit, ekonomiskt eller på annat sätt undanröja verkningarna av ett beslut, som den funnit icke lagligt. Domstolens kompetens, när en prövning över huvud är möjlig, är begränsad till att bedöma den omstridda åtgärdens rättsenlighet men ej dess ändamålsenlighet. Å andra sidan är icke Kungl. Maj:ts avgöranden fritagna från domstolens prövning. Fall har sålunda förekommit, då Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet blivit underkänt av domstol.

Det viktigaste steget på den andra vägen — att inom förvaltningen till skapa domstolsliknande organ — togs 1909, då regeringsrätten inrättades. Dess kompetensområde regleras av en särskild lag, varigenom avgörandet av vissa besvärsmål, som ursprungligen tillkommit Kungl. Maj:t i statsrådet, överflyttas på regeringsrätten. Denna avgör sålunda de mål, som anförtrotts den, med samma myndighet som Kungl. Maj:t i statsrådet, d. v. s. den prövar icke endast det överklagade beslutets rättsenlighet utan även dess ändamålsenlighet. Finner regeringsrätten beslutet i något hänseende olämpligt, kan den ändra detta och sätta ett annat beslut i stället. Den fungerar med andra ord som en vanlig administrativ myndighet, ehuru agerande i en domstols former, och kan i detta avseende betraktas som en del av den verkställande makten. Dess dubbla ställning angives ganska adekvat genom dess benämning: regeringsrätten. En med regeringsrätten jämförbar ställning intar t. ex. kammarrätten och

försäkringsrådet. Beträffande sådana mål, som handlägges hos regeringsrätten m. fl. liknande organ, får sålunda kravet på att ett förvaltningsavgörande skall kunna underkastas domstolsmässig prövning anses tillgodosett.

Utanför det område, där en rättslig kontroll i nu angiven form förekommer, faller däremot ett båda kvantitativt stort och kvalitativt mycket betydelsefullt område. Alla de ärenden, som i sista hand avgöres av Kungl. Maj:t i statsrådet är — bortsett från de fåtaliga fall, då allmän domstol kan pröva rättsfrågan — undandragna annan kontroll än den som utövas av konstitutionsutskottet. Beträffande beslut, som träffats av underordnad myndighet, bör dock den uppsikt JO och MO utövar ihågkommas.

Att den granskning, som utövas genom konstitutionsutskottet, kommit att avsevärt minska i betydelse efter parlamentarismens genombrott är fullt naturligt. Den oerhörda ansvällningen av antalet ärenden har också medverkat till att KU:s kontroll fått en så avsevärt minskad betydelse. Riksdagen har också i anledning av det förändrade läget begärt en utredning angående statsrådets konstitutionella ansvarighet. För övrigt är den granskning, som konstitutionsutskottet företager, icke särskilt inriktad på ett rättsligt bedömande, för vilken uppgift ett politiskt utskott som KU naturligtvis icke är ägnat.

Det är uppenbart, att det nuvarande läget, då Kungl. Maj:ts i statsrådet avgöranden i flertalet fall praktiskt taget icke alls är underkastade någon rättslig kontroll, erbjuder mycket stora faror ur rättssäkerhets synpunkt. Självfallet är det oundvikligt, att i den ström av ärenden, som varje vecka avgöres i konseljsalen, någon gång misstag kan begås och ett felaktigt beslut komma att träffas. I fall, då det rättsliga läget är oklart, men en regering av politiska skäl finner en viss åtgärd önskvärd, kan frestelserna vara stora att fatta ett ur regeringens synpunkt passande beslut, oaktat dess rättsenlighet är diskutabel och det måhända allvarligt drabbar enskilda medborgare. Effektivitetsintresset kan också någon gång förleda till avgöranden, som icke skulle stå sig vid en noggrannare rättslig kontroll.

Denna Kungl. Maj:ts oåtkomlighet skyddar också underordnade myndigheter, som kanske föranlett Kungl. Maj:t till den felaktiga åtgärden. I ett ärende har man nyligen sett, att MO visserligen varit betänksam mot åtgärd, som viss myndighet vidtagit, men då Kungl. Maj:t varit av samma mening, har MO ansett sig sakna möjlighet att ingripa.

Ur allmänt medborgerlig synpunkt kan det nuvarande läget icke i längden anses försvarligt. Det är också påtagligt, att man runt om i värl-

den, där rättsstatliga ideal hyllas, icke låtit sig nöja med att lämna regeringsmaktens avgöranden okontrollerade. De lösningar som valts är emellertid — naturligt nog med hänsyn till olika historiska förutsättningar — mycket skiftande. I våra nordiska grannländer Danmark och Norge har kontrolluppgiften anförtrotts de allmänna domstolarna. Så är fallet även i de anglosaxiska länderna. I Frankrike har man sedan gammalt en särskild domstol, Conseil d'Etat, som kan pröva alla förvaltningsavgörandens rättshöghet, även regeringens och presidentens. Detta system har spritt sig till ett stort antal andra länder. Det finska systemet — i Finland finnes en högsta förvaltningsdomstol — kan i detta hänseende närmast jämföras med det franska. I Västtyskland har man efter det andra världskriget fått ett med systematisk konsekvens utbyggt domstolssystem, varav en gren har till uppgift att kontrollera förvaltningsbeslut i allmänhet, och i grundlagen har fastslagits, att varje avgörandes rättshöghet skall kunna bli föremål för domstolsprövning.

Frågan hur ett nytt kontrollsystem skall i Sverige kunna inpassas i vår bestående rättsordning låter sig icke besvara utan närmare utredning. Utländsk rätt kan därvid lämna mångahanda uppslag. Olika alternativ är möjliga. Man kan sålunda tänka sig att giva de allmänna domstolarna generell kompetens att pröva rättshögheten hos administrativa avgöranden. Denna tanke, som funnit åtskilliga förespråkare, torde dock vara svår att realisera. En möjlighet vore att denna kontrollfunktion anförtroddes högsta domstolen, som redan nu, då resning sökes, kan beträffande vissa fåtaliga förvaltningsavgöranden komma att få denna uppgift. En vidare utveckling av regeringsrätten är också tänkbar; åt detta organ kunde anförtros att generellt upptaga klagan över bristande rättshöghet hos förvaltningsåtgärder. Självfallet finns även den möjligheten att bilda ett eller flera nya organ för ändamålet. En särskild högsta förvaltningsdomstol kunde bildas sammansatt och utsedd av medlemmar från högsta domstolen och regeringsrätten. Den senare möjligheten synes ha vissa fördelar. Även andra lösningar är tänkbara.

Regler av så principiellt stor betydelse, varom är fråga, torde böra införas i grundlagen. Då det är angeläget att erforderliga grundlagsändringar antages första gången redan under innevarande andrakammarperiod, måste problemet om införande av en allmän rättskontroll över förvaltningsavgöranden snarast upptagas till utredning.

Med stöd av det anförda får vi hemställa,

att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära utredning om intagande i regeringsformen och i andra författningar av stadganden, som garanterar medborgarna rätt att få

rättsenligheten av varje förvaltningsavgörande underkastad domstolsmässig prövning.

Stockholm den 27 januari 1954.

Bertil Ohlin.

Wald. Svensson.

*Filip Kristensson
i Osby.*

Bertil von Friesen.

Sven Wedén.

*O. Malmberg,
Skövde.*

Ragnhild Sandström.

*Per A. Johnsson,
Kastanjegården.*

Manne Ståhl.
