

Nr 49.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående ändrad lydelse av 2 § 2:o lagen den 26 maj 1909 (nr 38) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt m. m.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 155, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herrar *Dahlén* och *Håstad* hemställt

»att riksdagen måtte för sin del antaga följande förslag till

Lag

angående ändrad lydelse av 2 § 2:o lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.

2:o) mål om beslut — — — angående skolväsendets anordnande;

mål angående folkpensionering;

mål angående bidrag till änkor och änklingar med barn;

mål angående barnbidrag;

mål angående bidragsförskott — — — till barn;

Denna lag träder i kraft omedelbart.»

Motionärernas förslag innebär, att besvär i mål angående folkpensionering, bidrag till änkor och änklingar med barn samt barnbidrag skall, i den mån besvär i dessa mål må fullföljas till Kungl. Maj:t, avgöras av regeringsrätten i stället för, såsom nu är fallet, av Kungl. Maj:t i statsrådet.

Gällande rätt.

Konungens rätt att pröva och avgöra besvär, som jämlikt författningarna må hos Konungen fullföljas i statsdepartementen, skall — enligt § 18 *regeringsformen* — i den omfattning som bestämmes i särskild lag handhas av regeringsrätten.

Regeringsrättens kompetens regleras närmare i *lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt*. I 2 § nämnda lag sker en uppräknning av de grupper av besvärsmål, som tillhör regeringsrättens upptagande och avgörande. Övriga till Kungl. Maj:t i statsdepartementen fullföljda besvärsmål avgöres av Kungl. Maj:t i statsrådet, i vissa fall efter utlåtande av regeringsrätten. I stort sett har vid uppdelningen av besvärsmålen *mel-Bihang till riksdagens protokoll 1954. 9 saml. 2 avd. Nr 49.*

lan Konungen i statsrådet och regeringsrätten den principen följts, att mål som gäller rättstillämpning — i motsats till frågor som framför allt gäller lämpligheten eller ändamålsenligheten av det överklagade beslutet — överlämnas åt regeringsrätten.

De med motionen avsedda målen — mål angående folkpensionering, bidrag till änkor och änklingar med barn samt barnbidrag — är icke uppräknade i 2 § regeringsrättslagen i dess gällande lydelse och prövas alltså, i den mån de kan fullföljas till Kungl. Maj:t, icke av regeringsrätten utan av Kungl. Maj:t i statsrådet.

Historik.

Regeringsrätten inrättades år 1909 som en självständig högsta domstol i förvaltningstvister. Dessförinnan avgjordes alla hos Konungen fullföljda administrativa besvär i statsrådet.

Med inrättandet av regeringsrätten åsyftade man, enligt ett uttalande i förarbetena, dels att regeringens arbetsbörda skulle minskas, dels att ökade garantier skulle vinnas för rättssäkerheten.

Beträffande fördelningen av besvärsmålen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten yttrade vid remissen av förslag till lag om Kungl. Maj:ts regeringsrätt till högsta domstolen den 7 februari 1908 föredragande departementschefen bl. a., att det icke kunde eller borde ifrågakomma att åt regeringsrätten uppdraga allenast rättstillämpningsfrågor och hos regeringen kvarhålla alla frågor, som kunde anses bero på bedömande av besluts eller åtgärds lämplighet, men att utskiftningen av mål mellan regeringen och regeringsrätten dock måste verkställas med ständig hänsyn till att mål av huvudsakligen rättslig karaktär borde komma under den administrativa domstolens prövning. Å andra sidan borde uppenbarligen de mål bedömas av regeringen, i vilka avgörandet hade den vikt för det allmänna, att deras överflyttning, tvärt emot syftet med reformen, kunde sägas innebära ett försvagande av regeringsmakten. Men jämte dessa två ledande grundsatser vore även andra omständigheter förtjänta av beaktande och gjorde sig med växlande styrka gällande i fråga om olika slag av mål.

Intill den 1 januari 1948 hörde till regeringsrättens prövning bl. a. mål angående folkpensionering, invalidunderstöd och barnbidrag. Genom vissa vid 1947 års riksdag beslutade ändringar i lagen om regeringsrätten uteslöts nämnda mål ur uppräknningen av mål i lagens andra paragraf och undantogs därigenom från regeringsrättens prövning.

Ändringarna i regeringsrättslagen stod i samband med vissa år 1946 och 1947 beslutade lagändringar, vilka liksom ändringarna i regeringsrättslagen trädde i kraft den 1 januari 1948. Lagen den 28 juni 1935 om folkpensionering och förordningen samma dag om invalidunderstöd ersattes efter be-

slut år 1946 av lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering. Vid 1947 års riksdag genomfördes vissa ändringar i den nya folkpensioneringslagen, vilka bland annat innebar en utvidgning av rätten att hos Konungen anföra besvär över pensionsstyrelsens beslut i ärende rörande folkpension. Vid 1947 års riksdag antogs vidare lagen den 26 juli 1947 om bidrag till änkor och änklingar med barn samt lagen samma dag om särskilda barnbidrag till änkors och invaliders m. fl. barn. I fråga om besvär hänvisar dessa lagar till folkpensioneringslagens bestämmelser.

I *proposition nr 50 till 1947 års riksdag*, varigenom förslaget till ändringarna i folkpensioneringslagens besvär bestämmelser förelades riksdagen, hänvisade *föredragande departementschefen, statsrådet Möller*, till att i den nya lagen om allmän sjukförsäkring införts möjlighet att i viss omfattning hos Kungl. Maj:t överklaga tillsynsmyndighetens beslut och att han därvid som ett skäl att förlägga prövningen av besvär ärendena till Kungl. Maj:t i statsrådet anfört, att det särskilt under de första åren efter den nya lagens ikraftträdande kunde vara av vikt att chefen för socialdepartementet bleve i tillfälle att följa tillämpningen av lagen. Vad sålunda anförts, yttrade departementschefen vidare, syntes honom i allt väsentligt äga motsvarande tillämpning i ärenden angående folkpension.

I *proposition nr 317 till 1947 års riksdag* föreslogs sedermera bl. a., att mål angående folkpensionering, invalidunderstöd och barnbidrag skulle uteslutas ur uppräknigen i 2 § regeringsrättslagen och sålunda icke längre tillhöra regeringsrättens prövning. I propositionen hänvisade *föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg*, till att chefen för socialdepartementet vid behandlingen i statsrådet av ändringarna i folkpensioneringslagen och av lagen om särskilda barnbidrag ansett, att besvär över pensionsstyrelsens beslut i ärenden angående folkpension och särskilda barnbidrag borde prövas av Konungen i statsrådet, samt uttalade, att han anslutit sig till denna uppfattning.

Propositionen nr 317 behandlades av *andra lagutskottet* i dess utlåtande nr 48. I utlåtandet behandlades jämväl två i anledning av propositionen väckta likalydande motioner, I: 363 av herr Herlitz och II: 521 av herrar Håstad och Larsson i Stockholm, i vilka hemställts om sådan ändring i det genom propositionen framlagda lagförslaget, att besvär i mål angående folkpensionering, särskilda barnbidrag och bidrag till änklingar och änkor med barn komme att upptagas och prövas av regeringsrätten. Utskottets majoritet föreslog, med avstyrkande av propositionen i nu ifrågavarande del, att mål angående folkpensionering, bidrag till änkor och änklingar med barn och barnbidrag skulle tillhöra regeringsrättens prövning, samt anförde bl. a.:

Enligt utskottets mening ha tillräckliga skäl icke anförts för avsteg från de hittills tillämpade principerna för fördelning av besvärs mål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Hänsyn till regeringsrättens

arbetsbörda och önskvärdheten av att mål angående folkpensionering, barnbidrag och bidrag till änkor och änklingar med barn snabbt avgöras kunna måhända dock motivera att målens prövning flyttas från regeringsrätten till Kungl. Maj:t i statsrådet. Härom kräves närmare utredning. Måhända skulle emellertid den lämpligaste lösningen av frågan vara inrättandet av en socialförsäkringsöverdomstol, som då skulle kunna vara högsta instans även för de mål, varom här är fråga.

Enligt utskottets mening har det sociala reformarbetet nu fortskridit så långt, att inrättandet av en för olika socialförsäkringsgrenar gemensam högsta prövningsinstans bör allvarligt övervägas. En utredning av denna fråga bör ske snarast möjligt. I avbidan på resultatet av utredningen synes regeringsrätten fortfarande böra vara högsta instans för här ifrågavarande mål.

I en vid utskottets utlåtande fogad *reservation* hemställde sex av utskottets ledamöter om bifall till propositionens förslag, såvitt nu är i fråga, och anförde bl. a. följande.

Frågan om vilken myndighet som skall vara högsta instans i dessa mål är av stor betydelse. Skäl kunna anföras både för regeringsrätten och för Kungl. Maj:t i statsrådet som högsta instans. Ur flera synpunkter skulle måhända den lämpligaste lösningen av frågan vara inrättandet av en socialförsäkringsöverdomstol, som då skulle kunna vara högsta instans även för de mål, varom här är fråga. Enligt utskottets mening har det sociala reformarbetet nu fortskridit så långt, att inrättandet av en sådan prövningsinstans bör allvarligt övervägas. En utredning av denna fråga bör ske snarast möjligt. I avbidan på resultatet av utredningen synes Kungl. Maj:t i statsrådet från och med den 1 januari 1948, såsom föreslås i propositionen, böra vara högsta instans beträffande ifrågavarande mål.

Riksdagen beslöt i enlighet med reservanternas hemställan. Mål angående folkpensionering, invalidunderstöd och barnbidrag utslöts alltså ur uppräknningen i 2 § regeringsrättslagen och skulle i fortsättningen icke prövas av regeringsrätten.

Frågan om kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten har under *riksdagens vårsession detta år* varit föremål för viss behandling.

I två likalydande *motioner*, I: 133 av herr Herlitz och II: 315 av herr Håstad m. fl., hemställdes, såvitt nu är i fråga, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla dels om utredning i syfte att besvärsmål, som nu handlägges av regeringen, måtte i lämplig omfattning hänskjutas till regeringsrätten antingen för avgörande eller för sådant utlåtande som avses i 3 § regeringsrättslagen, dels om framläggande för riksdagen av de förslag vartill dessa utredningar kunde föranleda.

I två andra likalydande *motioner* vid årets riksdag, I: 230 av herr Ohlon m. fl. och II: 308 av herr Ohlin m. fl., hemställdes, bl. a., att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära en översyn av lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt

i vissa avseenden, bl. a. beträffande besvärsmålen fördelning mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten.

Nämnda fyra motioner behandlades av *sammansatt konstitutions- och första lagutskott* i dess utlåtande nr 4. Utskottet erinrade i utlåtandet om ett departementschefsuttalande i propositionen nr 205 till innevarande riksdag med förslag till lag om ändrad lydelse av regeringsrättslagen, att inom justitiedepartementet påbörjats en undersökning rörande reglerna om kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, samt uttalade, att resultatet av denna undersökning under alla omständigheter borde avvaktas, innan något initiativ från riksdagens sida kunde ifrågakomma, och avstyrkte de i motionerna framställda yrkandena.

Riksdagen godkände utlåtandet.

Motionen.

I den nu förevarande motionen, II: 155, uttalas, efter en redogörelse för frågans behandling vid 1947 års riksdag, att tiden nu syntes vara inne för en överflyttning till regeringsrätten av de med motionen avsedda målen. Här om anföres följande.

Utan att i detta sammanhang beröra den bakom detta spörsmål liggande principfrågan synes oss nu skäl föreligga att ånyo resa frågan om var dessa besvär skall anföras, hos Kungl. Maj:t i statsrådet eller hos regeringsrätten. Den utväg utskottet närmast tänkt sig som den lämpliga, en socialöverdomstol, har inte kommit till stånd. Den nära kontakt med lagtillämpningen, som anförts som skäl för propositionens förslag, torde väl nu ha ägt rum, i vart fall för de större lagstiftningskomplexen, folkpensionslagen och lagen om barnbidrag. Lagen om bidrag till änkor och änklingar med barn kan tänkas undergå förändring, men det torde knappast finnas skäl nog mot en överflyttning av besvärsmålen handläggning. Enligt vår uppfattning synes alltså tiden vara inne för en överflyttning av dessa mål.

Pågående utredningar.

Bland arbetsuppgifterna för den kommitté, de s. k. *besvärssakkunniga*, som på grundval av ett 1946 avgivet principbetänkande (SOU 1946: 69) har att verkställa en fortsatt utredning av det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor, ingår att från principiella utgångspunkter närmare ompröva metoderna för kompetensfördelningen mellan regeringsrätten och regeringen.

Enligt bemyndigande den 22 oktober 1954 har chefen för justitiedepartementet tillkallat en *särskild sakkunnig* för att verkställa en systematisk översyn av 2 § regeringsrättslagen. I direktiven för den sakkunnige erinras om de besvärssakkunnigas arbetsuppgifter och uttalas, att de besvärssakkunniga torde komma att begränsa sig till vissa huvudfrågor och icke verkställa någon detaljundersökning rörande vilka grupper av besvärsmål som borde handläggas av den ena och den andra instansen. En systematisk

översyn av den i 2 § regeringsrättslagen upptagna katalogen borde emellertid komma till stånd, varvid nära kontakt borde uppehållas med besvärssakkunniga.

Inom justitiedepartementet hade, anföres vidare i direktiven, i början av detta år företagits en preliminär undersökning i frågan. Visserligen hade därav närmast framgått, att det icke funnes skäl att överflytta några mera betydande grupper besvärsmål från regeringen till regeringsrätten. En närmare undersökning rörande lämpligheten av en reform på ifrågavarande område borde emellertid ske, och det torde icke vara uteslutet att därvid kunde framkomma skäl till en överflyttning i större omfattning.

Beträffande de arbetsuppgifter som skall ankomma på den särskilde utredningsmannen anföres i direktiven, att utredningsmannen bör göra »er noggrann och systematisk översyn av regeringsrättslagen i syfte att undersöka, dels om de efter regeringsrättens instiftande nytillkomna slagen av mål, som är av beskaffenhet att böra prövas av regeringsrätten, också förlagts dit, och dels huruvida den redan från början gjorda uppdelningen mellan statsrådet och regeringsrätten kan anses till alla delar riktig». Slutligen uttalas, att vid översynen »bör den ledande principen alltjämt vara, att mål vari rättsfrågan är huvudsak skall gå till regeringsrätten, medan mål vari lämplighetsfrågan är avgörande prövas i statsrådet».

Utskottet.

I förevarande motion yrkas sådan ändring i 2 § regeringsrättslagen, att mål angående folkpensionering, bidrag till änkor och änklingar med barn samt barnbidrag skall, såvitt besvär i dessa mål må fullföljas till Kungl. Maj:t, avgöras av regeringsrätten i stället för, såsom nu är fallet, av Kungl. Maj:t i statsrådet.

Chefen för justitiedepartementet har, efter bemyndigande den 22 oktober 1954, tillkallat en särskild sakkunnig att verkställa en översyn av fördelningen av besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten.

Utskottet förutsätter, att vid denna översyn kommer att förutsättningslöst prövas huruvida de i motionen avsedda målen bör överflyttas till regeringsrätten. Med riksdagens ställningstagande till den föreslagna lagändringen bör därför enligt utskottets mening anstå i avvaktan på utredningens resultat.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motion, II: 155, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 24 november 1954.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Sunne, Axel E. Svensson, Lundgren, Huss, fru Carlqvist*, herrar Grönkvist och Nils Theodor Larsson;

från andra kammaren: fru Västberg*, herrar Lundberg, Carlsson i Bakeröd, Andersson i Alfredshem, fröken Höjer, herr Svensson i Göteborg*, fru Ewerlöf* och herr Königson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Sunne* och fröken *Höjer*.
