

Nr 24

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående översynen av den administrativa rättsskipningen.

Första lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 432 i första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* samt nr 521 i andra kammaren av herr *Hedlund m. fl.* I motionerna, som är likalydande, hemställes »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om sådana ytterligare direktiv till 1963 års förvaltningsdomstolsutredning, att dess översyn av den administrativa rättsskipningen även kommer att innefatta det principiella spørsmålet om förvaltningsmålens avgörande i domstolsform resp. genom politisk myndighet samt prövning av möjligheterna i övrigt till sådana ändringar i nu rådande rättsskyddssystem, vilka kan vara ägnade att förbättra den enskildes rättsliga skydd».

Beträffande skälen för denna hemställan får utskottet, i vad redovisning ej här nedan lämnas, hänvisa till motionen II:521.

Motionerna har varit föremål för remissbehandling.

Inledning

Med administrativt rättsskydd avses vanligen den samlade effekten av en mångfald anordningar, som på olika sätt verkar för att trygga rättssäkerheten inom förvaltningen. Vissa hithörande anordningar har främst till uppgift att förebygga att felaktiga förvaltningsavgöranden träffas. Andra återtar närmast sikte på att möjliggöra rättelse, när ett felaktigt förvaltningsavgörande kommit till stånd. Dessa senare, korrekta rättsskyddsanordningar är delvis anbragta inom administrationen själv, i regel i form av en befogenhet för den som beröres av ett förvaltningsbeslut att påkalla rättelse hos överordnat förvaltande organ. En annan del av det korrekta rättsskyddet handhaves av olika i förhållande till administrationen mera fristående organ, som utövar rättsskipning på förvaltningens område. För denna förvaltningsrättsskipning eller domstolsmässiga kontroll över förvaltningen har de allmänna domstolarna endast i obetydlig utsträckning tagits i anspråk. I allt väsentligt omhänderhaves kontrollen i stället av särskilda förvaltningsdomstolar, såsom regeringsrätten, kammarrätten och försäkringsdomstolen. Ett annat umärkande drag för vår förvaltningsrättsskipning är att den å ena sidan är koncentrerad till vissa, låt vara betydande, grupper av förvaltningsärenden och å andra sidan i allmänhet innefattar en

¹ Bihang till riksdagens protokoll 1964. 9 saml. 1 avd. Nr 24

allsidig kontroll av avgörandena i dessa ärenden, avseende såväl beslutets rättsenlighet som dess ändamålsenlighet.

Frågor rörande det administrativa rättsskyddet har vid ett flertal tillfällen varit föremål för riksdagens överväganden. Senast år 1961 hade riksdagen att taga ställning till motionsvis (motionerna I:175 och II:204) väckta förslag om utredning rörande domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen. På hemställan av första lagutskottet (utl. nr 22) avvisade riksdagen det sålunda framställda utredningskravet. I nämnda utlåtande lämnas en utförlig redogörelse för gällande rätt på ifrågavarande område varjämte vissa utredningar och tidigare riksdagsbehandling redovisas. Utskottet torde i föreliggande ärende få hänvisa till det sålunda tidigare framlagda materialet.

Vid 1962 års riksdag väcktes motioner (I:290 och II:360) med yrkande, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t, efter företagen utredning, ville förelägga riksdagen en principplan för den administrativa rättsskipningens allmänna organisation, så utformad att en allmän rättslig prövning av administrativa beslut blir möjlig. Första lagutskottet (utl. nr 29) hemställde, under hänvisning till att sakkunniga tillkallats för att utreda frågan om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Utlåtandet godkändes av riksdagen.

Motionerna

I motionerna framhålles inledningsvis att det allmännas verksamhet allt starkare griper in i den enskilde medborgarens tillvaro. Detta förhållande ävensom de administrativa bestämmelsernas mångfald och växlande beskaffenhet har lett till att den enskildes behov av rättsskydd framträder allt starkare. Emellertid är det administrativa rättsskyddet, som utformats med utgångspunkt från helt andra samhällsförhållanden än de nu rådande, i flera hänseenden behäftat med brister. Enligt motionärerna framstår det härvidlag »som alltmer otillfredsställande att icke i princip alla administrativa avgöranden i sista instans skall kunna underkastas rättslig prövning». Motionärerna pekar vidare på bl. a. den rådande arbetsbelastningen i regeringsrätten och hos justitieombudsmannen, avsaknaden av en administrativ rättegångsbalk och de långa väntetiderna för verkställande av sinnesundersökning. I motionerna anföres därefter vidare:

Ett flertal administrativrättsliga frågor har nu under en lång följd av år varit under utredning.

För en del år sedan framlades förslag (SOU 1959:4) om en icke oetydlig ändring av kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, men man fann då förslagen, som i och för sig syntes befogade från allmän förvaltningsrättslig synpunkt, omöjliga att genom-

föra av praktiska skäl. Regeringsrättens arbetsbelastning var redan då så stor, att en utvidgning av dess kompetens tedde sig praktiskt illusorisk.

År 1960 kom utredningen om administrativa frihetsberövanden med förslag (SOU 1960: 19) om inrättande av en social domstolsorganisation med särskilda organ vid länsstyrelserna för behandling i första instans av ärenden om administrativa frihetsberövanden. Inte heller denna utredning har lett till några åtgärder. Förhållandet innebär naturligtvis inte att rättsskyddet i fråga om administrativa frihetsberövanden därmed ansetts tillfredsställande.

En annan viktig utredning i detta sammanhang har gällt det allmännas skadeståndsansvar (SOU 1958: 43), dvs. spørsmålet om de ekonomiska konsekvenserna av felaktiga förvaltningsbeslut. Resultatet av denna utredning kan bl. a. sägas ha belyst kravet på en omprövning av frågan om relationerna mellan förvaltningen och domstolsväsendet.

Besvärinstitutet har varit föremål för konstant utredning under de senaste tjugo åren utan att några avgörande resultat nåtts. År 1944 inleddes en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt m. m., men dess betänkande »Förvaltningsförfarandet» (SOU 1946: 69) har inte lämnat några praktiska spår efter sig i den administrativa processen. År 1949 påbörjades fortsatt utredning i vad avser det administrativa besvärinstitutet och därmed sammanhängande ämnen. Utredningen, som framför allt fann det angeläget att förbereda en lagstiftning rörande det administrativa besvärinstitutet, framlade ett betänkande om »Administrativt rättsskydd» år 1955. Men inte heller detta de besvärssakkunnigas förslag har lämnat några egentliga spår i vår förvaltningsprocess.

Till dessa avslutade eller sedan lång tid pågående utredningar kommer så den s. k. länsförvaltningsutredningen för översyn av länsstyrelsernas organisation, bl. a. förutsättningarna för ett mera domstolsmässigt förfarande vid handläggningen av vissa ärenden, samt den s. k. förvaltningsdomstolsutredningen, som skall verkställa utredning om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation.

I samband med behandlingen av tidigare utredningars förslag och under arbetet i de pågående — så ock vid förvaltningsdomstolsutredningens tillkomst — förutsattes att författningsutredningen skulle upptaga även de administrativa rättsskyddsproblemen och förvaltningsprocessens principiella utformning. Så har emellertid inte blivit fallet, vilket från vissa synpunkter kan beklagas. Författningsutredningen har gått förbi hela den förvaltningsrättsliga problematiken och inskränkt sig till att föreslå en ändrad benämning av regeringsrätten och en ändrad sammansättning av riks-rätten. Vad som avses med »förvaltningsmål» (regeringsformsförslaget 5:2), dvs. sådana mål, där »högsta förvaltningsdomstolen» har högsta domsrätten, har författningsutredningen inte gett besked om.

Den rättspolitiska situation som här skisserats, med svåröverskådliga och heterogena förvaltningsrättsliga förhållanden och med den splittrade utredningsbilden av ett betydande antal framlagda förslag och pågående utredningsarbeten med ofta sinsemellan nära ämnesanknytning, motiverar i och för sig ett önskemål om en samlad översyn av såväl förfarande som organisation då det gäller förvaltningsrättsskipningen i vårt land, i syfte att skapa redigare förhållanden och erforderlig rättslig trygghet för den enskilde medborgaren. Önskemålet framstår som speciellt naturligt, då för-

fattningsutredningen förbigått dessa funktionsproblem i vår demokrati och den pågående författningsdebatten så gott som helt kommit att gälla det parlamentariska systemets framtida utformning.

En samlad förvaltningsrättslig översyn av denna räckvidd skulle emellertid sannolikt kräva så lång tid, att akuta rättsskyddsfrågor alltför länge skulle få vänta på sin lösning. Vi vill därför inskränka oss till att rikta uppmärksamheten på en central fråga, som aktualiserats genom att den påräknade behandlingen i författningsutredningen uteblivit, nämligen det principiella spørsmålet om förvaltningsmålens avgörande i domstolsform resp. genom politisk myndighet. Det har tidigare framhållits, att det från rättsskyddssynpunkt bör vara en strävan att även administrativa rättsfrågor i ökad utsträckning i sista hand får avgöras av en rättslig instans. Det synes angeläget att en precisering av begreppet »förvaltningsmål» snarast kommer till stånd och att avvägningen mellan Kungl. Maj:t och högsta förvaltningsdomstolen i fråga om dylika mål blir föremål för en snar principiell utredning.

Förvaltningsdomstolsutredningen, som nu sysslar med frågan om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation, synes emellertid ha alltför snåva direktiv för att gå in för en principutredning av dylikt slag. Det heter sålunda att »några mera genomgripande principiella förändringar av rättsskyddssystemet icke bör övervägas, utan att önskvärda reformer på det administrativa rättsskyddets område så långt möjligt bör åvägabringas inom det nuvarande systemets ram» (sid. 8). Ett studium av tilläggsdirektiven av den 10 januari 1958 för besvärssakkunniga styrker uppfattningen att nyssnämnda formulering får tolkas så att den utgör en principiell restriktion för förvaltningsdomstolsutredningen.

Enligt vår mening kan en dylik begränsning icke vara lycklig. Förvaltningsdomstolsutredningens viktiga översyn bör gälla det administrativa rättsskyddets organisation i dess helhet och sålunda även avse principiella avvägningsfrågor, såsom spørsmålet om den successivt framvuxna avvägning vi nu har av slutliga avgöranden av administrativa mål mellan förvaltningsdomstolar och politiska myndigheter är riktig och bör konserveras på längre sikt eller om reformer är befogade från rättsskyddssynpunkt. Det är ganska självklart att den framtida utformningen av förvaltningsdomstolarnas organisation i hög grad bör bero av svaret på ett sådant spørsmål.

Det administrativa rättsskyddet framstår alltmer som en av våra centrala samhällsfrågor. Strävandena att förbättra rättsskyddet för den enskilde får icke begränsas av en konservativ inställning till rättsskyddssystemet av i dag.

Förvaltningsdomstolskommitténs direktiv m. m.

I anförande till statsrådsprotokollet den 2 mars 1962 hemställde *chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling*, om bemyndigande att tillkalla sakkunniga för att verkställa utredning av frågan om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation (förvaltningsdomstolskommittén). Departementschefen uttalade därvid inledningsvis bl. a. följande:

Sedan gammalt har det administrativa rättsskyddet hos oss ansetts i allmänhet fylla högt ställda krav. Detta gäller både till den del skyddet äsyftar

att förebygga felaktiga avgöranden och i vad det avser att möjliggöra rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut. Den snabba utveckling, som på skilda områden av samhällslivet ägt rum under efterkrigstiden, har emellertid inneburet, att de förvaltande myndigheternas befogenheter efter hand vidgats och att deras avgöranden i motsvarande mån kommit att spela en större roll än tidigare. Även om rättssäkerheten inom svensk förvaltning alltjämt kan sägas på det hela taget icke stå något annat lands efter, är det naturligt, att denna utveckling aktualiserat frågan om det administrativa rättsskyddets utformning. Vad som i den offentliga debatten på senare tid framför allt tilldragit sig intresse inom det synnerligen vittomfattande ämnesområde, som det administrativa rättsskyddet utgör, är spørsmålet, hur den domstolsmässiga överprövningen av förvaltande myndigheters beslut bör vara beskaffad. Enighet har rått om att möjlighet till domstolskontroll bör föreligga i åtskilliga förvaltningsärenden. Däremot har meningarna varit delade i frågan hur vidsträckt denna kontroll bör vara och hur den i organisatoriskt hänseende bör vara uppbyggd. En meningsriktning har hävdat, att kontrollen å ena sidan bör utsträckas att i princip omfatta alla administrativa avgöranden och å andra sidan åtminstone på många områden begränsas till en prövning av avgörandets rättsenlighet. Företrädare för denna meningsriktning synes tillika ha hyst sympatier för tanken, att den sålunda beskaffade kontrollen bör anförtros de allmänna domstolarna. En annan meningsriktning har gjort gällande, att en så genomgripande omvandling av vårt rättssystem icke är påkallad av något verkligt behov. Anhängarna av denna ståndpunkt har även hävdat, att önskvärda förbättringar på ifrågasvarande område i stället bör åvägbringas inom ramen för vårt nuvarande system med en av förvaltningsdomstolar utövad, i princip allsidig kontroll av vissa slags administrativa avgöranden. Den senare uppfattningen ligger till grund för de tilläggsdirektiv, som Kungl. Maj:t den 10 januari 1958 utfärdat för besvärssakkunniga. Jämväl riksdagen har uttalat sig i samma riktning, senast i anledning av motioner vid 1961 års riksdag. De motsättningar, som sålunda har kommit till uttryck i denna fråga, synes emellertid nu vara på väg att utjämnas. Tidpunkten torde därför vara inne att till närmare utredning upptaga spørsmålet om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation.

I anförandet tog departementschefen därefter upp vissa närmare angivna frågor som borde bli föremål för övervägande:

Vid denna utredning möter till en början problemet om den administrativa jurisdiktionens räckvidd. Problemet har både en kvantitativ och kvalitativ sida. I kvantitativt hänseende gäller problemet vilka grupper av förvaltningsärenden som bör hänföras till domstolsmässig kontroll. Det torde härvid vara klart, att det icke annat än i rena undantagsfall bör ifrågakomma att avlyfta den judiciella kontrollen i de förvaltningsärenden, där sådan kontroll nu är anordnad. Vid utredningen bör å andra sidan icke upptagas till övervägande att införa generell möjlighet till domstolsmässig överprövning av administrativa avgöranden. Vilka ärendegrupper, som bör vara hänfödda till den judiciella kontrollen, får avgöras genom en avvägning mellan den enskildes rättsskyddsbehov och det allmännas intresse av att de administrativa organen äger den rörelsefrihet, som fordras för att förvaltningen skall kunna fungera snabbt, effektivt och ändamålsenligt. Vid behandlingen av denna fråga kan ledning hämtas i de förslag, som fram-

lagts — — —, rörande kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten (SOU 1959:4). I kvalitativt hänseende gäller problemet, hurvida den judiciella kontrollen i de därunder inbegripna ärendegrupperna bör begränsas till förvaltningsavgörandenas rättsenlighet eller — bortsett från s. k. kommunalbesvär — jämväl avse deras ändamålsenlighet. Såsom riksdagen vid ställningstagande till motionsledes framförda yrkanden rörande det administrativa rättsskyddet upprepade gånger understrukt, möter uppenbara svårigheter att beträffande förvaltningsavgöranden av statlig natur uppdraga en för rättstillämpningen praktikabel gränslinje mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor. Det måste också vara förenat med åtskilliga praktiska olägenheter att låta skilda sidoordnade myndigheter ur olika synpunkter överpröva ett och samma beslut. Med hänsyn härtill torde som ett riktmärke för utredningen böra uppställas, att den judiciella kontrollen över förvaltning av statlig natur i enlighet med den hos oss hävdvunna ordningen bör vara allsidig i de ärenden, där den skall förekomma.

Vad härefter angår den administrativa rättsskipningens organisation har riksdagen vid flerfaldiga tillfällen som sin uppfattning tillkännagivit, att några mera genomgripande principiella förändringar av rättsskyddssystemet icke bör övervägas utan att önskvärda reformer på det administrativa rättsskyddets område så långt möjligt bör åvägabringas inom det nuvarande systemets ram. I överensstämmelse härmed bör utredningen utgå ifrån att någon förskjutning av gränslinjen mellan de allmänna domstolarnas kompetensområde, å ena, samt de administrativa myndigheternas och domstolarnas behörighetsområde, å andra sidan, icke skall åvägabringas.

Såsom en viktig organisatorisk fråga betecknade departementschefen fortsättningsvis spörsmålet om den högsta förvaltningsdomstolens ställning och arbetsuppgifter. En huvudlinje i utredningens arbete borde vara att få till stånd en sådan förändring av regeringsrättens ställning, att dess prejudikatbildande funktion kommer att framstå som domstolens dominerande uppgift. För att uppnå detta syntes det ofrånkomligt att minska domstolens arbetsvolym. Därvidlag skulle kunna övervägas att avföra vissa målgrupper från regeringsrättens kompetensområde för slutlig prövning av annat organ på förvaltningsrättsskipningens område. I andra fall kunde den utvägen stå till buds att, i överensstämmelse med vad som skett beträffande vissa taxeringsmål, göra rätten att få talan prövad av högsta förvaltningsdomstolen beroende av särskilda villkor. Därest denna senare utväg ansågs böra utnyttjas på områden där regeringsrätten är enda domstolsinstans, kunde det bl. a. ifrågakomma att tillskapa nya domstolsorgan på mellaninstansplanet. I förevarande sammanhang påpekades slutligen att en avlastning av regeringsrättens arbetsbörda kunde över hela fältet aktualisera frågan, hur domstolsorganisationen på den administrativa rättsskipningens område bör vara beskaffad. Utredningen borde därför vara oförhindrad att granska detta spörsmål i hela dess vidd. Vid utredningen borde vidare, anfördes det, övervägas i vad mån den administrativa rättsskipningens organisation kan komma att påverkas av sådana reformer eller reformförslag som från rättsskyddssynpunkt syftar till ändringar i själva förvaltningsförfarandet, dit

hörde exempelvis frågor om ökad muntlig handläggning i förvaltningsprocessen och om bevisupptagning samt andra spörsmål, som omfattas av besvärssakkunnigas uppdrag. Däremot borde vid utredningen icke upptagas spörsmålet, hur myndigheter i sin förvaltande funktion bör vara organiserade. Slutligen uttalades bl. a. att vid utredningen borde eftersträvas nära kontakt och samråd med samtliga de utredningar som redan igångsatts på hithörande och angränsande områden.

I förevarande sammanhang må ock nämnas att det i motionerna berörda betänkandet med förslag till lag om socialdomstolar (SOU 1960:19) jämte däröver avgivna remissvar genom Kungl. Maj:ts beslut den 6 juni 1962 överlämnats till förvaltningsdomstolskommittén för att tagas i beaktande vid fullgörande av kommitténs uppdrag.

Frågan om en reform av förvaltningsförfarandet över huvud utreds av besvärssakkunniga.

Remissyttranden

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden över motionerna från *besvärssakkunniga* och *förvaltningsdomstolskommittén*.

Besvärssakkunniga anför:

Med anledning av vad i motionerna uttalas om behovet av en administrativ rättegångsbalk m. m. vilja besvärssakkunniga meddela, att de inom kort komma att framlägga sitt slutbetänkande med förslag till en lag om förvaltningsförfarandet. I lagförslaget upptagas bestämmelser om bl. a. förvaltningsärendens handläggning i första instans, om besvärsförfarandet, om särskilda rättsmedel och om kostnad i förvaltningsärende. Ett särskilt avsnitt ägnas processen hos förvaltningsdomstolar och andra domstolar, då de handlägga förvaltningsärenden. Lagförslaget är av sådant innehåll att, om det samma förverkligas, en avsevärd ökning av rättssäkerheten i förvaltningen bör kunna påräknas.

Vad gäller den i motionerna såsom central betecknade frågan om kompetensfördelningen mellan domstol och politiska instanser i förvaltningsärenden har såväl i 1958 års tilläggsdirektiv för besvärssakkunniga som i direktiven till förvaltningsdomstolskommittén gjorts klart, att utredningsarbetet skall bedrivas med utgångspunkt från att gällande kompetensfördelning skall bestå. I besvärssakkunnigas lagförslag komma därför icke att upptagas några bestämmelser om domstolars kompetens e. d. De sakkunniga ha för övrigt över huvud taget lämnat de organisatoriska frågorna utanför sitt lagförslag.

Det må emellertid erinras om att besvärssakkunniga i ett tidigare skede av sitt utredningsarbete — i principbetänkandet om Administrativt rättskydd (SOU 1955:19 s. 69 ff) framförde vissa tankar om behovet av tillgång till domstolsprövning i administrativa ärenden och även angav riktlinjer för vissa begränsade konkreta förslag i ämnet. Besvärssakkunniga hysa alltjämt den uppfattningen att de problem, som äro förknippade med angivna fråga, äro förtjänta att närmare övervägas. Intet synes i och för sig hindra

att, såsom föreslås i motionerna, sådana överväganden ske i anslutning till den utredningsuppgift, som anförtrotts åt förvaltningsdomstolskommittén.

Förvaltningsdomstolskommittén yttrar följande.

I motionerna har uppmärksamheten fästs på skilda avsnitt av samhällslivet, där utvecklingen och särskilt myndigheternas vidgade befogenheter aktualiserat behovet av rättsskydd för den enskilde. Med rätta har framhållits att vårt gällande administrativa rättsskyddssystem inte tillräckligt anpassats efter det allmännas starkt växande inflytande och att som en följd härav uppkommit en överbelastning hos olika på området verksamma kontrollorgan. Som exempel på sistnämnda förhållande nämnas i motionerna målbalansen hos regeringsrätten — som består tämligen oförändrad sedan ett decennium — samt ansvällningen av klagomål rörande förvaltningsfrågor hos JO-ämbetet.

Från kommitténs sida är det anledning att understryka vad som sålunda påtalats i fråga om överbelastningen av bestående kontrollinstanser och över huvud otillräckliga resurser hos dessa. Det är måhända oundvikligt att på grund av problemens svårighet och det svenska utredningsväsendets kända grundlighet det inte går snabbt att få fram samlande lösningar av hithörande frågekomplex, men det är beklagligt, att man ej i allo funnit möjlighet tillse, att bestående kontrollinstanser äro i stånd att effektivt lösa anförtrodda uppgifter samt undvika väntetider och eftersläpning. Kommittén har i ett tidigare utlåtande — avgivet den 31 januari 1963 i anledning av riksdagens revisorers uttalande i berättelse till 1963 års riksdag — haft anledning understryka denna synpunkt såvitt angår kammarrätten, där också en ej ringa balans uppstått. Det kanske bör tilläggas att kommittén sett det som en primär uppgift att tämligen snabbt komma med förslag, syftande till en effektivisering av bestående system, och just är sysselsatt med överväganden av sådan art.

I motionerna omnämnas vidare ett stort antal avslutade eller ännu pågående utredningar på det administrativa rättsskyddets område och konstateras med något missmod, att dessa som regel ej föranlett resultat, i varje fall inte i nämnvärd omfattning. Måhända ha motionärerna här målat i alltför dystra färger. Vad angår utredningen om ändrad kompetensfördelning mellan statsrådet och regeringsrätten (SOU 1959:4) bör det sålunda konstateras, att bland de av utredningsmannen föreslagna överföringarna av målgrupper till den administrativa rättsskipningens sfär det praktiskt viktigaste önskemålet blivit tillgodosett i och med att försäkringsdomstolen inrättats för socialförsäkringsbesvärens prövning; dit har alltså överförts en betydande grupp ärenden, som tidigare avgjordes i vederbörande departement. Nämnas bör också, att besvärssakkunniga komma att under året avlämna sitt betänkande om administrativt förfarande m. m.

Ett huvudönskemål för motionärerna synes vara, att en bättre avgränsning än för närvarande kommer till stånd beträffande de administrativa besvärsmål, som böra avgöras i konselj, och dem som rätteligen böra hänföras till regeringsrätten som högsta förvaltningsdomstol. Motionärerna synas utgå ifrån att förvaltningsdomstolskommitténs direktiv skulle utesluta ett sysslande med dessa spörsmål. Så torde emellertid icke vara fallet — tvärtom har den nyssnämnda utredningen av år 1959 överlämnats till kommittén och en särskild expert har ställts till kommitténs förfogande för att densamma inom rimlig tid skall kunna i sitt första betänkande framlägga ett för-

slag även på detta område. Kommittén hoppas att under nästa vinter komma med ett betänkande, innefattande utkast till ändrade regler i det av motionärerna berörda avseendet. Det kan därför ifrågasättas om nya direktiv för kommittén äro erforderliga; i varje fall synes så ej vara händelsen vad angår en del förvaltningsmåls avgörande av förvaltningsdomstol (i stället för hos vad motionärerna kalla »politisk» myndighet).

Utskottet

Frågor rörande det administrativa rättsskyddet har vid åtskilliga tillfällen varit föremål för riksdagens överväganden. Riksdagen har därvid avvisat tanken på införande av en generell rätt till prövning under domstolsmässiga former av förvaltningsbeslut och intagit den ståndpunkten, att önskvärda förbättringar på ifrågavarande område borde åvägabringas inom ramen för vårt nuvarande system med en av förvaltningsdomstolar utövad, i princip allsidig kontroll av vissa slag av administrativa avgöranden. Mot bakgrunden av och med utgångspunkt från dessa ställningstaganden har direktiven till förvaltningsdomstolskommittén, vilken tillkallades i mars 1962, utformats.

I de nu behandlade motionerna hemställes att nämnda kommitté måtte givas sådana ytterligare direktiv, att dess översyn av den administrativa rättsskipningen även kommer att innefatta dels det principiella spørsmålet om förvaltningsmåls avgörande i domstolsform respektive genom »politisk myndighet», dels ock prövning av möjligheterna i övrigt till sådana ändringar i nu rådande rättsskyddssystem, som kan vara ägnade att förbättra den enskildes rättsskydd. Såvitt utskottet kunnat finna torde motionärerna ej eftersträva en ordning, efter vilken administrativa avgöranden, av vad slag det vara må, skall kunna bli föremål för domstolsmässig överprövning, men väl ett system med avsevärt vidgade möjligheter till en sådan överprövning. Vad de närmast åsyftar synes vara en avvägning efter principiella grunder på förevarande område, i första hand vad gäller kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och den högsta förvaltningsdomstolen.

Såsom framgår av de ovan redovisade direktiven skall det ankomma på förvaltningsdomstolskommittén att utreda vilka ärendegrupper av förvaltningsnatur, som bör kunna bli föremål för judiciell kontroll. Därvid har kommittén att göra en avvägning mellan, å ena sidan, den enskildes rättsskyddsbehov och, å andra sidan, det allmännas intresse av att de administrativa organen äger den rörelsefrihet, som fordras för att förvaltningen skall kunna fungera snabbt, effektivt och ändamålsenligt. Vid denna avvägning skall kommittén utgå från att det i princip ej bör ifrågakomma att avlyfta den judiciella kontrollen i de förvaltningsärenden, där sådan kontroll nu är anordnad, samt att det ej bör övervägas att införa generell möjlighet till domstolsmässig överprövning av administrativa avgöranden. I övrigt torde

enligt utskottets bedömande kommittén, och i det hänseendet synes kommittén vara av samma mening som utskottet, vara oförhindrad att upptaga förevarande spørsmål till en allsidig bedömning. Utskottet anser sig därför icke böra förorda att ytterligare direktiv lämnas för kommitténs arbete i förevarande del.

Vad härefter angår det senare ledet i motionärernas hemställan får utskottet framhålla, att förvaltningsdomstolskommittén jämte ovan berörda spørsmål har att upptaga vissa organisatoriska frågor av betydelse för den enskildes rättsskydd. I det hänseendet må särskilt nämnas att kommittén bör överväga åtgärder ägnade att nedbringa arbetsbalansen i regeringsrätten. Vidare torde i detta sammanhang böra beaktas att besvärssakkunniga kommer att inom kort framlägga slutbetänkande med förslag till lag om förvaltningsförfarandet, vilket förslag enligt de sakkunniga är av sådant innehåll att, om det förverkligas, en avsevärd ökning av rättssäkerheten i förvaltningen bör kunna påräknas. Med hänsyn till i huvudsak det nu anförda synes det utskottet ej heller i förevarande hänseende erforderligt att lämna förvaltningsdomstolskommittén ytterligare direktiv.

Under hänvisning till vad ovan anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I:432 och II:521, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 april 1964

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Wikner, Ferdinand Nilsson, Hilding, Hjorth och Nyman;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, fru Johansson, herrar Östrand, Ekström i Björkvik, Gustafsson i Borås, fröken Bergegren, herr Larsson i Norderön och fru Kristensson.