

Nr 17

Utlåtande i anledning av dels väckt motion om skyldighet för förvaltningsmyndighet att motivera sina avgöranden, dels o c k väckt motion om införande av beslutsmotivering i administrativa utslag.

Första lagutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen dels nr 22 i andra kammaren av herr *Gustafsson* i Borås, dels nr 288 i andra kammaren av herr *Ståhl*.

I motionen II: 22 hemställes, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte skyndsamt framlägga förslag till lag om skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut angiva de skäl, å vilka besluten grundas. I motionen II: 288 föreslås riksdagen besluta att hos Kungl. Maj:t hemställa om åtgärder för införande snarast möjligt av beslutsmotivering i administrativa utslag.

Gällande ordning

Till skillnad från vad som gäller för domstolarna saknas beträffande förvaltningsmyndigheterna gemensamma bestämmelser rörande motivering av beslut liksom i fråga om handläggningsförfarandet i övrigt. I den omfattande speciallagstiftning, som reglerar förvaltningsmyndigheternas verksamhet, finnes icke heller annat än i viss begränsad utsträckning bestämmelser av ifrågavarande natur. Föreskrift rörande motivering av förvaltningsmyndighets beslut saknas sålunda icke blott i fråga om beslut i ärenden, som kan anses vara av mindre vikt, utan även beträffande ärenden av mycket ingripande beskaffenhet för den enskilde. Även om flertalet av de många administrativa författningarna icke innehåller föreskrifter om motivering av beslut, har likväl bestämmelser härom upptagits i icke så få författningar. Dessa spänner över vitt skilda delar av förvaltningen och är av såväl äldre som yngre datum. De avser ej blott beslut av ingripande beskaffenhet för den enskilde utan även beslut i tämligen perifera frågor.

Frågans tidigare behandling

Justitieombudsmannen har i skrivelse till Konungen den 23 december 1960 (1961 års ämbetsberättelse s. 448 f.) framfört förslag till partiell re-Bihang till riksdagens protokoll 1966. 9 saml. 1 avd. Nr 17

form inom ramen för gällande förvaltningsförfarande i syfte att vinna ökat administrativt rättsskydd genom införande av en allmän regel om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut ange de skäl, å vilka besluten grundas. Förslaget går ut på att föreskrift skall meddelas om att förvaltningsmyndighets beslut, om frågans beskaffenhet fordrar det, skall innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas. Möjligen skulle kunna tillfogas, sägs det i framställningen, att uppgift därvid skall lämnas om vad myndigheten funnit utrett i fråga om omtvistade faktiska förhållanden.

Vid 1961 års riksdag väcktes en motion, II: 61, i samma ämne som det nu ifrågavarande. I motionen, vari hävdades att riksdagen hos Kungl. Maj:t borde understödja justitieombudsmannens framställning, hemställdes att riksdagen skulle anhålla att Kungl. Maj:t så snart som möjligt framlade förslag till lag om allmän skyldighet för förvaltningsmyndighet att motivera sina beslut. Motionen behandlades av första lagutskottet, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande, nr 8, hemställde att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Utskottet uttalade i utlåtandet bl. a. följande.

Utskottet ansluter sig i princip till justitieombudsmannens uppfattning att vissa, tungt vägande skäl talar för införande av en allmän regel om beslutsmotivering inom förvaltningen. Emellertid har utskottet i justitiedepartementet inhämtat, att förberedelser pågår för tillämnad remissbehandling av det genom justitieombudsmannens ifrågavarande framställning väckta förslaget. Med hänsyn härtill synes något initiativ från riksdagens sida i det med framställningen och motionen avsedda spörsmålet icke för närvarande böra ifrågakomma.

Justitieombudsmannens framställning i ämnet gjordes till föremål för ett mycket omfattande remissförfarande. *Besvärssakkunniga* anförde i sitt yttrande däröver, såvitt nu är av intresse, bl. a. i huvudsak följande.

De olika spörsmålen i förvaltningsförfarandet bör inte ryckas lös ur sitt naturliga sammanhang, utan göras till föremål för samtidig lagstiftning inom ramen för en allmän lag om förvaltningsförfarandet. Spörsmålet om motivering av beslut är intimt förknippat med frågan om kommunikation. Kommunikationskravet framstår som primärt i förhållande till motiveringskravet. En allmän reglering i lag med föreskrifter om motivering av beslut bör inte komma till stånd utan samband med att lagbestämda garantier skapas för att kommunikationskravet iakttas. De sakkunniga är därför inte beredda att nu förordna en partiell lagstiftning i ämnet i enlighet med justitieombudsmannens förslag. *Besvärssakkunniga* förordar i stället, att ett cirkulär utfärdas angående motivering av förvaltningsmyndighets beslut att gälla som ett provisorium i avvaktan på en lagstiftning om förvaltningsförfarandet. Ett sådant cirkulär skulle inte vara en nödlösning utan fastmera en mycket ändamålsenlig lösning. Det är till fördel, om man till en början nöjer sig med allmänt hållna rekommendationer i »bör»-form, vilka överlåter åt förvaltningsmyndigheterna att själva avväga omfattningen av motiveringsförfattandet. Cirkuläret bör avhandla inte blott myndighets skyldighet att

motivera sina beslut utan även dess åligganden med avseende å utredningsmaterialens kommunikation. Justitieombudsmannen har föreslagit att myndigheternas skyldighet i fråga om motivering av beslut bestäms genom att myndigheterna åläggs att ge motiv, när sakens beskaffenhet kräver det. Besvärssakkunniga förordar i stället en regel enligt vilken myndighets beslut skall innehålla de skäl på vilka avgörandet grundas, i den mån det inte av särskild anledning finnes obehövt eller olämpligt.

Besvärssakkunnigas yttrande överlämnades till övriga remissinstanser för kännedom. Remissinstanserna anslöt sig nästan undantagslöst till uppfattningen att intet borde underlåtas som kunde trygga rättssäkerheten. I fråga om tillvägagångssättet för en reform anslöt sig det stora flertalet till besvärssakkunnigas uppfattning, att de olika spörsmålen i förvaltningsförfarandet borde göras till föremål för samtidig lagstiftning samt att ett cirkulär borde utfärdas såsom ett provisorium.

Såsom resultatet av sitt arbete framlade besvärssakkunniga i maj 1964 ett förslag till ett omfattande lagverk, *lag om förvaltningsförfarandet* (SOU 1964: 27), i vars 11 kap. 5 § föreslås en regel av följande lydelse: *Beslut skall vara så avfattat, att avgörandets innebörd tydligt framgår. I den mån det icke av särskild anledning finnes obehövt eller olämpligt, skall beslut innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.*

Besvärssakkunnigas förslag har varit föremål för ett mycket omfattande remissförfarande. Tanken att en lag om förvaltningsförfarandet skall innehålla en allmän regel om beslutsmotivering får ett i huvudsak positivt mottagande från remissinstansernas sida. Enighet råder i stort sett om att principen om motiveringsskyldighet utgör en hörnsten i rättsskyddssystemet. — Av remissinstanserna uttalar sig endast justitieombudsmannen och en länsstyrelse för en begränsad reform. *Justitieombudsmannen* förklarar sig helst se att lagstiftningsarbetet i första hand inriktades på de relativt få moment, som verkligen är av essentiell betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt, och att man i dessa delar utan dröjsmål genomför möjliga partiella reformer.

Årets motioner

I *motionen II:22* anför motionären till stöd för sin hemställan bl. a. att det kommer att dröja avsevärd tid innan besvärssakkunnigas synnerligen vittomfattande lagförslag kan genomföras. Med hänsyn till angelägenheten av att det utan dröjsmål införes en allmän bestämmelse om principiell skyldighet för förvaltningsmyndighet att motivera sina beslut anser motionären att denna fråga bör utbrytas och upptagas till särskild behandling.

Ur *motionen II: 288* må här återgivas följande.

Medan vissa myndigheter verkligen sökt att tillämpa en förbättrad praxis, är det tyvärr också uppenbart, att andra administrativa myndigheter fortfarande inte gör sig besvär att utforma en motivering utan finner det bekvämare att enbart uttala sin dom. Detta är och förblir under inga förhållan-

den godtagbart i ett rättssamhälle. En förändring av det slag som JO i sin ovannämnda framställning angivit måste sägas vara i hög grad påkallad för tillgodoseende av elementärt medborgerligt rättsskydd. Saken är därför också brådskande. Som ett minimikrav framstår därvid genomförande snarast möjligt av det förslag i denna del som besvärssakkunniga framlade i sitt betänkande.

Utskottet

I detta utlåtande behandlar utskottet två skilda motioner, vari framställs önskemål om införande av lagstadgad allmän skyldighet för förvaltningsmyndighet att motivera sina avgöranden. Såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen saknas nämligen gemensamma bestämmelser beträffande förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna och speciallagstiftningen för dessa myndigheter innehåller endast i begränsad omfattning regler om motivering av beslut.

Den i motionerna behandlade frågan har länge varit aktuell. I framställning till Kungl. Maj:t år 1960 uttalade sålunda justitieombudsmannen att en allmän regel om principiell skyldighet för förvaltningsmyndighet att motivera sina beslut borde genomföras. I utlåtande över motioner i ämnet vid 1961 års riksdag anslöt sig utskottet till justitieombudsmannens uppfattning att tungt vägande skäl fanns för en sådan allmän regel, men uttalade att — i avbidan på tillämnad remissbehandling av framställningen — något initiativ från riksdagens sida icke borde ifrågakomma. Flertalet remissinstanser ansåg att frågan borde finna sin slutliga lösning icke genom partiell lagstiftning utan inom ramen för en allmän lag om förvaltningsförfarandet men att ett cirkulär med rekommendationer i ämnet borde utsändas till förvaltningsmyndigheterna i avvaktan på lagstiftning.

Besvärssakkunniga har år 1964 avgivit förslag till detaljerad lagstiftning rörande besvär förfarandet och förfarandet i första instans inom förvaltningen. Förslaget upptager bestämmelse om skyldighet för myndigheterna att i regel motivera sina beslut. Sedan remissbehandlingen avslutats är betänkandet för närvarande föremål för bearbetning inom justitiedepartementet.

Den av motionärerna uttalade oron för den nuvarande ordningen på ifrågavarande område finner utskottet befogad. Utskottet ansluter sig därför principiellt till uppfattningen att en allmän regel om motiveringsskyldighet bör föreskrivas och skulle med tillfredsställelse se att denna kunde införas utan tidsutdräkt. Frågan bör emellertid enligt utskottets mening ej ses isolerad utan lösas i ett större sammanhang. Att, såsom motionärerna föreslagit, göra en partiell reform avseende endast motiveringsskyldigheten kan utskottet därför icke tillstyrka.

Lämpligheten av att dröja med frågans lösning i avvaktan på att det pågående lagstiftningsarbetet avslutas har inom utskottet blivit ifrågasatt

med hänsyn till ovissheten om när detta kan ske. En möjlighet till provisorisk lösning av förevarande problem vore, såsom bl. a. besvärssakkunniga anført, att i cirkulär till myndigheterna giva erforderliga rekommendationer i ämnet. Detta tillvägagångssätt bör emellertid enligt utskottets mening tillgripas endast om frågan icke inom rimlig tid kan lösas lagstiftningsvägen.

Utskottet förväntar, att Kungl. Maj:t under det pågående lagstiftningsarbetet på området beaktar de synpunkter utskottet ovan anført.

Utskottet hemställer,

att riksdagen måtte anse förevarande motioner,

a) II: 22 och

b) II: 288,

besvarade med vad utskottet ovan anført.

Stockholm den 8 mars 1966

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Erik Svedberg, fröken Mattson, herrar Ernulf, Arvidson, Hjorth, Lundin, Svanström och Lidgard;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herrar Östrand, Svensson i Vä, Oskarson, fröken Andersson i Strängnäs, fru Lindekvist, herrar Jönsson i Malmö och Sjöholm.