

## Nr 20

### *Utlåtande i anledning av motion om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen.*

I motionen II: 853 av herr *Gustafsson* i Borås hemställes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om en förutsättningslös utredning av spörsmålet hur domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen skall kunna åstadkommas.

Beträffande skälen för hemställan får utskottet hänvisa till motionen.

### **Gällande ordning**

Principiellt gäller att varje avgörande av statlig förvaltningsmyndighet under Kungl. Maj:t kan överklagas vare sig uttryckligt stadgande av sådan innebörd finnes eller icke. Grundsatsen är underkastad åtskilliga inskränkningar. Vid anförande av besvär fullföljes talan alltid hos förvaltningsorgan. Rättelse företages sålunda inom förvaltningen. Besvärsmyndigheterna kan emellertid vara utformade på olika sätt. Vanligen är de verk samma i samma former som förvaltningsmyndigheterna i allmänhet, men de kan också arbeta i domstolsliknande former. I senare fallet brukar besvärsmyndigheterna ofta benämnas förvaltningsdomstolar. Till denna grupp räknas bl. a. regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsdomstolen och av mera tillfälliga organ statens hyresråd. För varje ärende är anvisad en bestämd instansordning, och den klagande har icke något val mellan olika slag av besvärsprövande myndigheter. Många ärenden kan därför aldrig komma under bedömande av förvaltningsdomstol; andra kan åtminstone i en instans — regelmässigt den sista — stundom i två, prövas av förvaltningsdomstol. Vanligen har förvaltningsdomstolsvägen anvisats sådana mål, som innefattar prövning av rättsfrågor, medan övriga mål förbehållits de vanliga förvaltningsmyndigheterna. Eftersom talan, om annat inte stadgats, i sista hand fullföljes hos Kungl. Maj:t, blir av särskild betydelse den uppdelning som där sker mellan mål, som skall avgöras i regeringsrätten, och övriga, som slutligen prövas i vanlig administrativ ordning av Kungl. Maj:t i statsrådet. Besvärsprövningen är densamma, oavsett om avgörandet tillkommer förvaltningsdomstol eller annan förvaltningsmyndighet, och avser såväl det överklagade beslutets laglighet som dess ändamålsenlighet.

Beträffande beslut av kommunal myndighet gäller olika regler. Vissa beslut — huvudsakligen utanför den egentliga kommunala självstyrelsens sfär — kan överklagas genom besvär på samma sätt som statliga myndigheters beslut. I övrigt föres emellertid talan genom s.k. kommunalbesvär, innebärande att endast beslutets laglighet kan bli föremål för prövning, i sista instans av förvaltningsdomstol (regeringsrätten).

### Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen har behandlats av riksdagen vid åtskilliga tillfällen. En närmare redogörelse härför återfinnes i utskottets utlåtande 1LU 1965:13. Här må endast anmärkas några ställningstaganden i av riksdagen godkända utskottsutlåtanden de senaste åren. I K1LU 1954: 3 avvisades tanken på generella regler om domstolsmässig kontroll i fråga om förvaltningsavgörandenas laglighet. Enligt K1LU 1958: 1 borde några mera genomgripande principiella förändringar i rättsskyddssystemet icke övervägas, med mindre det visade sig omöjligt att inom ramen för det nuvarande systemet åstadkomma eftersträlvade förbättringar. I utlåtande till 1965 års riksdag (1LU 13) uttalade utskottet bl. a. följande.

Under en följd av år har det administrativa rättsskyddet varit föremål för debatt. Därvid har särskilt uppmärksamats frågan i vilken utsträckning beslut i förvaltningsärenden bör kunna bli föremål för domstolsmässig prövning. Å ena sidan har hävdats att det borde finnas generell möjlighet att få förvaltningsbeslut prövade under domstolsmässiga former. I allmänhet har förespråkarna härför också ansett att prövning i denna ordning borde begränsas till beslutens rättsenlighet, medan lämplighetsfrågor skulle avgöras av de förvaltande myndigheterna. Å andra sidan har framhållits att en så långt gående förändring av rådande ordning icke är påkallad. Från detta håll har uttalats att i den mån reformer erfordras de bör ske inom ramen för den nuvarande ordningen och allenast avse en utvidgning av kretsen av ärenden, beträffande vilka möjlighet till överprövning under domstolsmässiga former bör föreligga.

Riksdagen har då förevarande frågor vid flerfaldiga tillfällen varit före intagit den sist angivna ståndpunkten. Därvid har särskilt framhållits att det torde vara förenat med stora svårigheter att på ett ändamålsenligt sätt göra en uppdelning mellan rättsfrågor å ena sidan och lämplighetsfrågor å andra sidan. Vidare har andragits, att en ordning enligt vilken rättsfrågorna skulle kunna bli föremål för särskild prövning är förbunden med den olägenheten att i vissa fall en dubbel prövning av samma ärende skulle bli erforderlig. Direktiven för förvaltningsdomstolskommittén, som har att utreda frågan om den administrativa rättsskipningens område och organisation, har, såvitt nu är i fråga, utformats i enlighet med riksdagens ställningstagande.

Utskottet uttalade vidare att skäl inte syntes föreligga att frånga det tidigare ställningstagandet att önskvärda förbättringar beträffande det ad-

ministrativa rättsskyddet borde åvägbringas inom ramen för nuvarande system med en av förvaltningsdomstolar utövad, i princip allsidig kontroll av vissa slag av administrativa avgöranden.

### Pågående lagstiftningsarbete

Inom Kungl. Maj:ts kansli bedrivs f. n. ett omfattande arbete på förvaltningsrättens område. Till grund för arbetet ligger utredningsbetänkanden som avgivits de senaste åren. Rörande dessa betänkanden torde här få upplysas följande.

*Besvärssakkunniga* har i sitt slutbetänkande (SOU 1964: 27) framlagt ett förslag till lag om förvaltningsförfarande. Med tanke på rättssäkerheten har de sakkunniga sett det som en central uppgift att utforma reglerna i lagen så att de ger verklig trygghet för att de avgöranden, som träffas i förvaltningen, blir materiellt riktiga. Stor vikt har även fästs vid tillgodoseendet av förekommande rättelsebehov. För de sakkunniga har det framstått såsom en huvuduppgift att likformighet skapas i handläggningshänseende så långt sig göra låter.

*Förvaltningsdomstolskommittén* (SOU 1966: 70) har utrett den administrativa rättsskipningens organisation m. m. och har framlagt förslag rörande regeringsrätts- och kammarrättsorganisationen och dessa domstolars arbetsuppgifter. Enligt förslaget skall i regeringsrätten liksom i högsta domstolen i allmänhet prövningstillstånd krävas för att anförda besvär skall prövas närmare. Denna ordning förutsätter emellertid enligt kommittén att ifrågavarande mål redan i lägre instans blivit prövade av en väl kvalificerad förvaltningsdomstol. Kommittén föreslår därför att inte endast som nu skattemål utan de allra flesta målgrupperna inom regeringsrättens kompetensområde redan på mellanplanet prövas av en domstolsinstans. Denna rättsskipning bör enligt kommittén anförtros åt en utbyggd kammarrättsorganisation. Kommittén har även företagit en översyn av kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och förvaltningsdomstolarna. Resultatet av övervägandena i denna del kan karakteriseras så att gällande kompetensfördelning på åtskilliga punkter justeras men dock ej på avgörande sätt förändras.

*Länsförvaltningsutredningen* (SOU 1967: 20 och 21), som haft att utreda frågan om länsförvaltningens organisation, föreslår bl. a. att inom länsstyrelsen rätts- och förvaltningsärenden skall sammanföras till en särskild avdelning, rättsavdelningen, vars chef (rättschefen) skall ha hög juridisk kompetens. På avdelningen bör enligt utredningen ankomma huvuddelen av länsstyrelsens förvaltningsrättsskipning. Det framhålles såsom ett starkt

rättssäkerhetsintresse att denna i möjlig mån utövas i domstolsliknande former. Nämnd skall enligt förslaget deltaga i vissa avgöranden.

Enligt *Landskontorsutredningen* (SOU 1967:22) bör ärenden rörande taxering, uppbörd och folkbokföring utbrytas från länsstyrelserna. På det regionala planet föreslås inrättande av skatteverk för administrativa och fiskaliska uppgifter och länskatteätter för att döma i skattemål. Länskatteätterna skall ersätta de nuvarande prövningsnämnderna och handlägga inte bara taxeringsmål utan även uppbörds- och folkbokföringsmål, vitesmål m. m. Enligt förslaget skall länskatteätterna i alla avseenden ha samma ställning som andra domstolar. Nämnd skall deltaga i handläggningen av vissa ärenden.

Slutligen bör nämnas att förslag till regler för processen vid skatteätterna har utarbetats inom finansdepartementet och publicerats i ett betänkande, *Lag om skatteätt* (SOU 1967:24).

### Utskottet

I förevarande motion begäres en förutsättningslös utredning av hur domstolsmässig prövning av rättsfrågor i förvaltningen skall kunna åstadkommas.

Som framgår av redogörelsen ovan bedrivs f. n. inom Kungl. Maj:ts kansli på grundval av ett flertal utredningsbetänkanden en omfattande översyn av förvaltningsmyndigheternas organisation och handläggningsformer. I avvaktan på Kungl. Maj:ts ställningstagande i dessa ämnen anser utskottet att bedömningen av frågan om tillsättande av en sådan utredning som begäres i motionen bör anstå.

Utskottet hemställer,

att förevarande motion, II: 853, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 mars 1968

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

*Vid detta ärendes behandling har närvarit*

från första kammaren: herrar Erik Svedberg (s), Hjorth (s), Arvidson (h)\*, Ernulf (fp), Svanström (cp), fru Lindström (s)\*, herr Schött (h) och fru Lilly Ohlsson (s);

från andra kammaren: fru Gärde Widemar (fp), fru Johansson (s), herr Svensson i Vä (cp)\*, fru Kristensson (h)\*, fröken Bergegren (s)\*, herrar Jönsson i Malmö (s), Björk (s) och Sjöholm (fp).

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.