

Nr 438

Av herr Hedlund m. fl., om åtgärder för att stärka det administrativa rättsskyddet.

(Lika lydande med motion nr 391 i Första kammaren)

I en modern rätts- och välfärdsstat måste frågan om de enskilda medborgarnas rättssäkerhet i förhållande till den ständigt växande myndighetsorganisationen inta en central plats inom rättspolitikens. Detta har emellertid knappast varit fallet i vårt land. De reformfrågor som anmäler sig på detta område har visserligen delvis blivit föremål för utredningar, men genomförda reformer har haft en begränsad räckvidd, och ett samlat handlingsprogram har saknats. Avsikten med denna motion är att aktualisera detta viktiga problemkomplex i hela dess vidd och få till stånd ett sådant handlingsprogram.

Administrativt rättsskydd

Med administrativt rättsskydd förstås vanligen den samlade effekten av alla de faktorer som inom olika områden av samhällsorganisationen verkar för att skydda medborgarna mot fel och misstag från förvaltningens sida. Man brukar skilja mellan preventivt och korrektivt rättsskydd, mellan sådana skyddsanordningar som tjänar till att förebygga felaktigheter och sådana som syftar till att rätta eller eljest avhjälpa begångna fel.

På det *preventiva* rättsskyddets område möter t. ex. frågor om förvaltningspersonalens utbildning, rekrytering och rättsliga ställning, förvaltningsorganisationens uppbyggnad och utformning samt handläggningsförfarandet hos myndigheterna. Som element i det preventiva rättsskyddet ingår också utformningen av de materiella reglerna, författningsmaterialets tillgänglighet för allmänheten, principen om allmänna handlingars offentlighet samt kontrollen över myndigheterna.

Av central betydelse på det *korrektiva* rättsskyddets område är möjligheterna att genom besvär få beslut överprövade. Här möter bl. a. frågor om domstolsprövning av förvaltningsbeslut och om förvaltningsrättsskipningens organisation. Till området hör vidare bl. a. frågan om rätt för enskild att få skadestånd i anledning av fel eller förbiseenden inom offentlig verksamhet.

Förvaltningens expansion ökar rättsskyddsbehovet

Behovet av åtgärder på de olika områden, som är av betydelse för det administrativa rättsskyddet, beror naturligtvis på arten och omfattningen

av förvaltningens uppgifter. Under tiden fram till det andra världskriget var dessa uppgifter i stort sett begränsade till att trygga vissa elementära medborgerliga krav på frihet och säkerhet. Denna begränsade verksamhet hade övervägande judiciell karaktär och kunde besörjas av en relativt liten kår tjänstemän. Genom samhällsutvecklingen under de senaste decennierna har dessa förhållanden radikalt förändrats. Den offentliga sektorn har expanderat kraftigt både på bredden och på djupet. Tyngdpunkten har alltmer kommit att ligga på vad man kan kalla aktiv samhällsodaning, planering och produktion. Denna i stegrad tempo fortgående utveckling, som syftar till att förverkliga politiska mål om trygghet och välfärd för alla, kräver omfattande regleringar, som på ett alltmer inträngande sätt berör förhållandet mellan det allmänna och de enskilda medborgarna.

Det omfattande lagstiftningsarbetet aktualiserar åtskilliga problem. Ett karakteristiskt drag är att förvaltningsverksamheten inte på samma sätt som förut ansetts kunna eller böra styras genom mera preciserade regler. I ökad utsträckning begränsar man sig i stället till att ange allmänna målsättningar och att använda rättsbegrepp av obestämt och flertydigt innehåll. Samtidigt som förvaltningsorganen ges allt större faktiska befogenheter blir de allt mindre bundna av formella regler och får friare utrymme att agera själva. Det är uppenbart att denna utveckling medför ökade risker för ojämnheter och godtycke i myndigheternas handlande.

Själva förvaltningsapparatusens ansvällning utgör det mest karakteristiska draget i den moderna utvecklingen. Den snäva traditionella myndighetsramen har för länge sedan genombrutits, och verksamheten bedrivs delvis i helt nya organisationsformer. Antalet anställda i offentlig förvaltning beräknas nu uppgå till inte mindre än 600 000. Denna växande tjänstemannabyråkrati, i förening med förvaltningsorganens nya uppgifter och karaktär, är otvivelaktigt ägnad att försvaga det administrativa rättsskyddet. Det kan vara svårt för tjänstemän, som är verksamma på strängt avgränsade områden, att förvärva eller behålla en överblick över lagstiftningsmaterian i stort, att inte tillägga fack- och effektivitetssynpunkter överdriven vikt och att över huvud på ett objektiva sätt pröva frågor som rör kollisioner mellan allmänna och enskilda intressen. I all synnerhet gäller detta om, som ibland görs gällande, tjänstemännen bör på sina verksamhetsområden så starkt engagera sig för den av en politisk majoritet utstakade kursen att de framstår som parter i målet och företräder ett aktivt samhällsintresse gentemot den enskilde. Också i andra hänseenden är ett stort förvaltningsmaskineri med en stark organisatorisk splittring ägnat att medföra olägenheter från allmänhetens synpunkt. Allt starkare krav gör sig gällande på bl. a. information om den samhälleliga verksamheten och på snabb behandling av brådskande ärenden.

De genomgripande förändringar, som skett under senare år, ställer helt andra krav än tidigare på det administrativa rättsskyddet, både det preven-

tiva och det korrektiva. Ända sedan början av 1940-talet har också krav på förstärkning av rättsskyddet förts fram i riksdagen vid upprepade tillfällen. Praktiskt taget varje år har olika aspekter av det vittomfattande frågekomplexet tagits upp till diskussion. Under årens lopp har förbättringar genomförts på vissa punkter i lagstiftningstekniska och organisatoriska hänseenden. De allra flesta frågorna om det administrativa rättsskyddet är emellertid fortfarande olösta. Många har visserligen varit föremål för utredningar, men de förslag som framlagts har ännu ej lett till reformer. I andra fall åter har det tills vidare skjutits åt sidan eller över huvud inte aktualiserats genom reformkrav.

Den samlade bilden av vad som förekommit under det gångna kvartssekellet på det administrativa rättsskyddsområdet ger alltså vid handen att — trots det myckna arbete som nedlagts — de flesta och viktigaste frågorna ännu väntar på sin lösning. Det för äldre förhållanden avsedda rättsskyddssystemet har inte anpassats efter samhällsutvecklingen utan företer högst betydande brister. Med hänsyn till frågornas centrala betydelse för de enskilda medborgarna framstår situationen som i hög grad otillfredsställande. Det är därför angeläget att överväga vad som kan göras för att råda bot på föreliggande missförhållanden. Därvid är det nödvändigt att först göra en inventering av vad som förekommit hittills.

Frågor som varit eller är föremål för utredning

Frågan om *lagstiftning om förvaltningsförfarandet* har varit under behandling under mer än ett kvartssekel. Riksdagen begärde en utredning redan år 1942. En sakkunnig tillkallades år 1944 för att verkställa en förberedande utredning av frågan. Utredningen slutfördes år 1946.

År 1949 tillkallades besvärssakkunniga för närmare utredning av besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga avgav år 1955 ett principbetänkande i ämnet. År 1958 gavs de sakkunniga nya direktiv. Ett slutbetänkande med förslag till lag om förvaltningsförfarandet avgavs år 1964. Förslaget avsåg såväl vanliga förvaltningsorgan som förvaltningsdomstolar och innehöll en utförlig reglering, närmast jämförlig med rättegångsbalken.

År 1968 framlades ett inom justitiedepartementet utarbetat förslag till förvaltningslag. I detta förslag har regleringen i hög grad begränsats i förhållande till besvärssakkunnigas förslag. Den föreslagna lagen skulle sålunda inte vara tillämplig på förvaltningsdomstolar och ej avse åtskilliga oklara frågor av betydelse, t. ex. om muntlighet, om kontradiktoriskt förfarande, om det allmännas besvärsrätt, om rättskraft, om kostnadsersättning och rättshjälp m. m.

År 1969 slutligen tillkallades sakkunniga för utredning av frågorna om kostnadsersättning i förvaltningsförfarandet, om rättshjälp i förvaltningsärenden och om förordnande av offentligt biträde i vissa sådana ärenden.

Även frågan om *förvaltningsrättskipningens omfattning och organisation*, ett ämne som är av betydelse både för det preventiva och för det korrekativa rättsskyddet, har varit aktuell under många år.

År 1953 tillkallades sakkunniga för att utreda frågan om ökade rättsliga garantier vid administrativa frihetsberövanden. De sakkunniga avgav år 1960 ett betänkande med förslag till lag om socialdomstol.

År 1954 tillkallades en utredningsman för översyn av frågan om kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Han avlämnade sitt betänkande år 1959.

År 1962 tillkallades sakkunniga för utredning av den administrativa rättskipningens omfattning och organisation. Betänkande avgavs år 1966, innehållande bl. a. förslag om införande av ny mellaninstansorganisation och ändrade regler om kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och förvaltningsdomstolarna.

Tre utredningar på länsförvaltningens område bör också nämnas i detta sammanhang. Den år 1961 tillsatta länsförvaltningsutredningen avgav år 1967 ett betänkande om den statliga länsförvaltningen, som bl. a. innehöll förslag om inrättande av särskilda rättsavdelningar inom länsstyrelserna. Den år 1964 tillsatta landskontorsutredningen avgav år 1967 ett betänkande om skatteförvaltningen med förslag om bl. a. inrättande av särskilda läns-skatteätter. Den likaledes år 1964 tillkallade länsdemokratiutredningen avgav år 1968 ett principbetänkande om förvaltning och folkstyrelse, enligt vilket åtskilliga uppgifter skulle avlyftas från länsstyrelserna, som därmed skulle kvarstå endast som regionala organ för administrativ rättsprövning.

I fråga om utredningar inom *övriga delar av det administrativa rättsskyddets område* förtjänar erinras om bl. a. följande.

År 1952 tillsattes en kommitté för utredning angående det allmännas skadeståndsansvar. Betänkande avgavs år 1958.

År 1959 tillkallades sakkunniga för att utreda vissa skadeståndsrättsliga frågor, avseende bl. a. nyssnämnda ämne. Betänkande avgavs år 1964.

År 1961 tillkallades sakkunniga för översyn av lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet. Betänkande avgavs år 1967, varefter nya sakkunniga tillkallats år 1969 för fortsatt utredning av ämnet.

År 1966 tillkallades sakkunniga för att utreda frågan om ämbetsansvaret och om disciplinärt ansvar i offentlig tjänst. Ett principbetänkande avgavs år 1969.

År 1967 tillkallades sakkunniga för att utreda frågan om vidgad samhällsinformation, avseende bl. a. effektiv information till medborgarna om de rättigheter och skyldigheter som lagstiftningen på olika områden innebär för dem. Betänkande avgavs år 1969.

År 1967 tillkallades en sakkunnig för att utreda frågan om publicering av författningar m. m., avseende bl. a. behovet av samlad dokumentation rörande det aktuella innehållet i författningar och andra allmänna föreskrifter.

Alla dessa frågor som nämnts här är fortfarande olösta. De enda reformer man kan förutse inom en någorlunda snar framtid synes vara en omorganisation av länsstyrelserna och vissa förvaltningsdomstolar samt en lagstiftning om förvaltningsförfarandet av starkt begränsad räckvidd.

Frågor som ej omfattas av det aktuella reformarbetet

Utöver de frågor som redan är föremål för uppmärksamhet finns det många andra som har betydelse för det administrativa rättsskyddet, men som av olika skäl ej aktualiserats eller som eljest förts åt sidan. Som redan nämnts går sålunda det aktuella förslaget till förvaltningslag inte in på flera mycket viktiga frågor, t. ex. om muntlighet, om kontradiktoriskt förfarande och om det allmännas besvärsmätt. Bland andra frågor av vikt från rättsskyddssynpunkt kan nämnas behovet av effektiviserad utbildning och forskning i förvaltningsrätt — ett ämne som f. n. upptar en halv termin av nio i juristutbildningen — av lämpligare ordning för rekrytering, tjänstgöring och karriär för jurister i allmän förvaltning och av effektivisering av den tillsyn över förvaltningen som utövas av JK och andra till den ordinarie myndighetsorganisationen hörande organ. Nu nämnda frågor torde vara av väl så stor eller kanske större betydelse för att stärka det administrativa rättsskyddet än flera av dem som för närvarande är under övervägande på olika nivåer.

Behovet av samlad översyn och ett prioriterat handlingsprogram

Den korta överblick över de administrativa rättsskyddsproblemen som gjorts här har visat att det förekommer en mångfald olösta frågor på såväl den preventiva som den korrektiva sidan. Trots att det är mer än 25 år sedan reformarbetet på området inleddes är fortfarande de flesta och viktigaste frågorna olösta. Med hänsyn till de ökade krav på rättsskydd för medborgarna som samhällsutvecklingen medför måste arbetet bedrivas med större planmässighet och kraft än som utmärkt verksamheten under den gångna tiden. Att så sker framstår som en samhällsfråga av central betydelse.

En rättspolitisk bedömning av aktuella frågor på detta vidsträckta område torde förutsätta att en samlad översyn sker av de många invecklade och heterogena spörsmål som anmäler sig. Det gäller lagstiftningsfrågor, organisationsfrågor, utbildningsfrågor, informationsfrågor m.m. Det är knappast möjligt eller rimligt att ta ställning till frågorna var för sig. De måste sättas in i sitt större sammanhang. Särskilt måste det uppmärksammas att de olika frågorna äger nära samband med varandra. I den mån det preventiva rättsskyddet är väl utvecklat, blir behovet av ett utbyggt korrektivt rättsskydd mindre. Omvänt gäller givetvis detsamma. Och motsvarande växelverkan gör sig gällande mellan olika slag av preventivt rättsskydd liksom mellan olika korrektiva skyddsanordningar.

Vad som framför allt erfordras är en prioritering av frågorna efter ange-

lägenhetsgrad och med hänsyn till de resurser som står till förfogande. Frågorna är uppenbarligen alltför många — delvis sannolikt rätt kostnadskrävande att lösa — för att en sådan översyn och prioritering skall kunna undvaras. Det är tydligt att man här måste gå fram med stegvisa reformer, att man måste hushålla med resurserna och koncentrera arbetet enligt en noga övervägd plan. Härvid måste det i första hand prövas, om resurserna främst bör sättas in för att förbättra det preventiva eller det korrektiva rättsskyddet. En inbördes avvägning måste vidare ske mellan de olika reformbehoven och med beaktande av den växelverkan som råder mellan frågorna. En planläggning enligt sådana riktlinjer är ofrånkomlig om reformarbetet för att stärka det administrativa rättsskyddet skall kunna bedrivas på ett verkligt effektivt och ändamålsenligt sätt.

Under återopande av det anförda får vi hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsam översyn och planläggning av åtgärder för att stärka det administrativa rättsskyddet i enlighet med vad som anges i motionen.

Stockholm den 27 januari 1970

Gunnar Hedlund (cp) Thorbjörn Fälldin (cp) Johannes Antonsson (cp)

Lars Eliasson (cp) Nils G. Hansson (cp) S. G. W. Wahlund (cp)

i Sundborn

i Skegrie

Sven Vigelsbo (cp) John Eriksson (cp) Gunnar Larsson (cp)

i Bäckmora

i Luttra