

Nr 974

Av herr Antonsson m. fl., om ökad muntlighet i förvaltningsförfarandet.

Förvaltningsförfarandet äger av ålder i princip rum i skriftlig form. Det ankommer på den enskilda parten att skriftligen formulera sina ansökningar, sina förklaringar och andra framställningar. Även det utredningsmaterial som genom beslutsmyndighetens försorg infordras genom hörande av andra myndigheter o. s. v. förebringas regelmässigt i skriftlig form. Endast i ett fåtal författningar finns regler om att enskild äger personligen företräda inför myndigheten för att muntligen framlägga sina synpunkter eller att muntliga förhandlingar eljest skall förekomma i viss ordning. Förvaltningsförfarandet skiljer sig härigenom radikalt från den moderna domstolsprocessen, där man ur rättssäkerhetssynpunkt funnit nödvändigt att helt generellt övergå till ett förfarande som bygger på muntlighet och koncentrerad handläggning.

Enighet torde emellertid råda om att den skriftliga formen för förvaltningsförfarandet bör i princip bibehållas. Redan av praktiska skäl framstår det som omöjligt att för handläggningen av den oerhörda och ständigt växande mängden förvaltningsärenden införa muntliga förhandlingar på sätt som utmärker rättegångsförfarandet. Det stora flertalet ärenden är inte heller av den art att en omläggning av den skriftliga handläggningsordningen är påkallad ur rättssäkerhetssynpunkt.

Det finns emellertid starka skäl som talar för att möjligheterna till muntlig kontakt mellan enskilda och förvaltningsmyndigheter bör avsevärt förbättras i förhållande till nu rådande ordning. I allt större utsträckning förekommer att enskilda personer har att ansöka om rättsliga förmåner av ekonomiskt och annat slag eller att bevaka sina intressen då fråga uppkommer att begränsa eller frånta dem beviljade förmåner. I andra fall kan det gälla ärenden där anspråk reses mot enskilda i form av förelägganden eller ingrepp i deras egendomsdisposition eller personliga förhållanden i övrigt. Många människor har i sådana sammanhang betydande svårigheter att skriftligen utforma sina synpunkter på ett adekvat sätt, de känner sig ofta osäkra om vad det är för omständigheter som är av betydelse och vad som egentligen förväntas av dem i fråga om uppgifter, utredning och argumentering. Genom muntliga förhandlingsformer skulle sådana oklarheter på ett enkelt sätt kunna undanröjas och den enskilde få större möjlighet att ge klara och utförliga besked än vad som följer av ett enbart skriftligt för-

farande. Det är sålunda uppenbart att en direkt förbindelse med myndigheten i muntlig ordning i många fall skulle innebära betydande lättnad för den enskilde; hans synpunkter skulle också därigenom bättre komma till sin rätt och ett säkrare beslutsunderlag erhållas. Men också för myndighetens del och med hänsyn till intresset av materiellt riktiga beslut torde muntligt förfarande ej sällan medföra påtagliga fördelar. Därigenom kan de beslutande erhålla värdefull personkännedom, av betydelse särskilt i ärenden där den enskildes rent personliga egenskaper och förhållanden spelar en avgörande roll; de kan därigenom över huvud taget få säkrare kännedom om relevanta omständigheter och därmed också ökade möjligheter att effektivt leda utredningsarbetet och undvika onödigt och utdragen skriftväxling.

Det muntliga förfarandet inom förvaltningen kan tydligen ske i olika former, huvudsakligen av två typer: dels informella personliga konfrontationer med viss eller vissa tjänstemän i samband med att den enskilde inger en framställning eller senare under handläggningens gång, dels en strängt formbunden muntlig förhandling, närmast motsvarande förberedelse eller huvudförhandling i rättegång. Konfrontationer av den förra typen förekommer understundom över praktiskt taget hela förvaltningsområdet; de är emellertid beroende av den enskildes egen initiativförmåga och av vederbörande tjänstemäns beredvillighet. Allmänt sett synes kontakter av detta slag, för vinnande av de syften som förut angetts, förekomma i förhållandevis ringa utsträckning. Förhandlingar av den senare typen kan, som förut framhållits, äga rum endast i fråga om några få ärendegrupper.

Redan i samband med att reformarbetet på förfarandelagstiftningens område inleddes genom beslut av 1942 års riksdag ifrågasattes från riksdagens sida om inte ökad muntlighet skulle vara av värde. I besvärssakkunnigas år 1964 avgivna betänkande har frågan också behandlats. De sakkunniga framhöll bl. a. att tillgång till muntlighet bör finnas, i den mån ett verkligt behov därav föreligger för att tillförlitlig utredning skall vinnas och om muntlighetsinslaget kan inpassas i handläggningen utan att denna blir alltför tungrodd och kostsam. Det skulle då regelmässigt bli fråga om informella handläggningsformer, därvid den enskilda parten kunde erhålla anvisningar rörande utredningsförfarandet och själv få lämna upplysningar och närmare utveckla sin talan; mycket kunde stå att vinna genom förnuftig användning av sådana informella muntliga kontakter. Enligt de sakkunniga förutsatte vissa befintliga instruktionsbestämmelser rätt för envar att få personligt företräde inför vederbörande tjänstemän, varför något särskilt stadgande därom inte ansågs påkallat. Däremot föreslog de sakkunniga vissa föreskrifter om formbundna muntliga förhandlingar, avsedda för ärenden av särskilt kvalificerat slag, t. ex. ärenden med mera invecklade saksammanhang eller där fråga var om betydande ingrepp i personlig frihet eller egendom.

I det år 1968 framlagda förslaget till förvaltningslag — som ej avser förfarandet hos förvaltningsdomstolar — har de sålunda föreslagna reglerna ansetts kunna undvaras. Som motivering anförs helt kort att bestämmelserna saknar större intresse utanför domstolskretsen. Frågan om förekomsten av muntliga förhandlingsformer för förvaltningen i stort skulle därmed komma att avskrivas från det aktuella reformarbetet.

De bedömningar av spørsmålet som sålunda skett synes emellertid inte tillgodose befogade reformkrav på området. Vad först angår frågan om informella muntliga kontakter torde osäkerhet råda om i vilken utsträckning det enligt gällande ordning föreligger rätt för den enskilde att påkalla personligt företräde inför myndighet för meningsfull förhandling och diskussion av upptaget ärende; att tjänstemännen, om de är tillstades på arbetsplatsen, inte utan vidare kan vägra mottaga besök är en annan sak. Bland allmänheten torde man vara omedveten om att man skulle äga någon viss rätt härutinnan, vilket också är naturligt eftersom förvaltningsförfarandet till sin natur är skriftligt och allmänna regler om muntlighet saknas. Inte heller bland tjänstemännen torde man ha klart för sig vilka skyldigheter som egentligen föreligger när det gäller att tillmötesgå rättssökandes önskemål om muntliga diskussioner eller att av eget initiativ uppta förhandlingar i sådan ordning. Det framstår som ett angeläget krav att rådande osäkerhet på området undanröjs. Positiva regler bör därför utfärdas i ämnet.

Vad härefter angår frågan om formbundna muntliga förhandlingar i ärenden av särskilt invecklad och viktig beskaffenhet torde det ingalunda vara så, att denna fråga skulle vara av större intresse endast för förfarandet hos förvaltningsdomstolar eller hos besvärinstanser över huvud taget. Ärenden av sådan natur förekommer givetvis redan i första instans över hela förvaltningsområdet, vare sig ärendena sedan kan föras vidare till förvaltningsdomstolar eller till myndigheter av annan karaktär. Det är i hög grad angeläget att förfarandet i ärenden av angivet slag kan ske effektivt och säkert redan i första instans. Det vore uppenbarligen olyckligt om tillförlitlig utredning skulle kunna vinnas först hos förvaltningsdomstolar eller eljest i högre instans; den enskilde skall inte onödigtvis behöva vända sig till högre myndigheter för att kunna komma till sin rätt. Bestämmelser i ämnet — som också föreslagits av besvärssakkunniga — bör därför utfärdas.

Samhällsutvecklingen ställer helt allmänt ökade krav på öppenhet mellan de enskilda medborgarna och företrädare för det allmännas organ. Inte minst gäller detta i fråga om förvaltningsärendena, som på allt fler områden och på alltmer ingripande sätt berör enskildas rätt och intressen. Förfarandet i dessa ärenden präglas emellertid av en långt driven skriftlighet, en ordning som har starka traditioner från förhållandena i ett äldre samhälle. Av skäl som ovan anförts är det ur rättsskyddssynpunkt av betydande vikt att utrymmet för muntlighetsinslag i detta förfarande ökas

och att regler härom utfärdas. På grundval av det utredningsmaterial som redan föreligger i frågan torde förslag till bestämmelser kunna utarbetas och infogas i det förslag till lagstiftning om förvaltningsförfarandet som är under övervägande i justitiedepartementet.

Under åberopande av det anförda får vi hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att förslag till bestämmelser som möjliggör ökad muntlighet i förvaltningsförfarandet utarbetas och föreläggs riksdagen i samband med det förslag till lagstiftning i övrigt på området som torde vara under övervägande inom vederbörande departement.

Stockholm den 28 januari 1970

Johannes Antonsson (cp) Thorbjörn Fälldin (cp) Anders Dahlgren (cp)

Tage Sundkvist (cp)

Torsten Gustafsson (cp)

i Stenkyrka
