

Nr 3.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående vidgad domstolsprövning av administrativa frågor m. m.

I de likalydande motionerna nr 133 i första kammaren av herr *Herlitz* och nr 315 i andra kammaren av herr *Håstad m. fl.* hemställes, såvitt nu är i fråga, dels om utredning angående möjlighet att i viss omfattning vid förvaltningsdomstol eller allmän domstol föra talan mot regeringsbeslut, dels om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill denna utredning kan föranleda.

I de likaledes likalydande motionerna nr 135 i första kammaren av herr *Ohlon m. fl.* och nr 175 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* hemställes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära utredning om intagande i regeringsformen och i andra författningar av stadganden, som garantera medborgarna rätt att få rättsenligheten av varje förvaltningsavgörande underkastad domstolsmässig prövning.

Motionerna ha hänvisats, motionerna I:133 och II:315 till första lagutskottet och motionerna I:135 och II:175 till konstitutionsutskottet. Enligt överenskommelse mellan konstitutionsutskottet och första lagutskottet ha motionerna hänskjutits till sammansatt konstitutions- och första lagutskott, vilket upptagit dem — vad angår motionerna I:133 och II:315 dock endast i ovan angiven del — till behandling i ett sammanhang.

Beträffande de skäl, motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden, får utskottet hänvisa till motionerna ävensom till motionen nr 129 i första kammaren av herr *Herlitz*.

Gällande rätt.

Det är ett självfallet krav att förvaltningen skall fungera i överensstämmelse med gällande lagar och författningar, att felaktigheter skola förebyggas och att, då sådana förekommit, rättelse skall vidtagas. Vad som åt-

göres för att tillgodose angivna syften plägar benämnas rättsskydd. Rättsskyddsanordningarna kunna vara av i huvudsak två slag: dels kan deras uppgift vara att åstadkomma att, såvitt möjligt, de avgöranden, som förvaltningsmyndigheterna träffa, från början bliva riktiga, s. k. preventivt rättsskydd, dels kunna de åsyfta att möjliggöra att, när förvaltningsmyndigheternas avgöranden blivit oriktiga, rättelse kan erhållas. Mellan dessa båda slag av rättsskyddsanordningar råder ett nära samband. I den mån det preventiva rättsskyddet är väl utvecklat, blir behovet av goda rättelsemöjligheter mindre och omvänt. Motsvarande växelverkan gör sig också gällande mellan olika arter av preventivt rättsskydd och likaså mellan olika rättelsemöjligheter.

Det *preventiva rättsskyddet* i svensk rätt har sedan gammal ansetts i allmänhet fylla högt ställda krav. Bland faktorer av betydelse för detta rättsskydd äro att nämna förvaltningspersonalens utbildning, dess rekrytering och rättsliga ställning, de olika förvaltningsorganens uppbyggnad och inbördes förhållande — varvid särskilt den för Sverige egenartade anordningen med självständiga ämbetsverk är att beakta — samt det förfärande förvaltningsmyndigheterna ha att tillämpa vid ärendenas handläggning och avgörande. I sistnämnda avseende plägar uppmärksamhet fästas vid i vilken utsträckning muntligt förfarande kan komma till användning och även eljest den beslutande myndighetens möjligheter att erhålla erforderlig utredning, den kontradiktoriska principens tillgodoseende, beslutens motivering etc. En faktor av stor betydelse för det preventiva rättsskyddet är den i Sverige tillämpade principen om allmänna handlingars offentlighet. Vidare är att observera den kontroll, för vilken förvaltningsmyndigheterna och deras befattningshavare äro föremål. I sistnämnda hänseende är att nämna det för svensk rätt karakteristiska, i jämförelse med vad gäller i andra länder stränga straffrättsliga och skadeståndsrättsliga ansvaret, som åvilar ämbets- och tjänstemän. För denna kontrolls utövande finnas — vid sidan av de ordinära åklagarna — särskilda övervakningsorgan, JK, JO och MO. Även det mot tjänstemännen riktade redogöraransvaret är att redovisa i detta sammanhang.

Bland *rättelsemöjligheterna* bör i första hand nämnas den möjlighet den felande myndigheten må äga att själv rätta sitt felaktiga avgörande. S. k. självrättelse förekommer dock i svensk rätt i vida mindre omfattning än vad som är fallet i många främmande rättsordningar och spelar icke hos oss någon mera betydande roll. Överordnad myndighets möjlighet att spontant eller efter påpekande från utomstående — ofta i form av s. k. rekurs — ingripa i underordnade myndigheters åtgärder och rätta av dessa begångna misstag står i mindre god överensstämmelse med den i Sverige tillämpade grundsatsen om myndigheternas självständiga beslutanderätt och förekommer endast på vissa områden. På det hela taget kan denna form av rättelse icke sägas spela någon mera betydande roll. Det i svensk rätt viktigaste

medlet att erhålla rättelse i förvaltningsavgörande, som är felaktigt, är besvärsinstitutet. Mera oviss är betydelse av de extraordinära rättsmedlen, resning och återställande av försutten tid, såvitt angår förvaltningsavgöranden. Slutligen kunna dylika avgöranden i viss, ehuru begränsad omfattning, prövas av de allmänna domstolarna. Besvärsinstitutet, de extraordinära rättsmedlen och domstolsprövningen skola i det följande beröras något närmare.

Principiellt gäller enligt svensk rätt, att varje avgörande av statlig förvaltningsmyndighet under Kungl. Maj:t kan överklagas genom *besvär* vare sig uttryckligt stadgande av sådan innebörd finnes eller icke. Grundsatsen är självfallet underkastad åtskilliga inskränkningar. Vid anförande av besvär fullföljes talan alltid hos högre förvaltningsorgan. Rättelse företages sålunda vid detta rättsmedels anlitande inom förvaltningen. Besvärsmyndigheterna kunna emellertid vara utformade på olika sätt. Antingen äro de verksamma i enahanda former som förvaltningsmyndigheterna i allmänhet eller också arbeta de under domstolsliknande former. I senare fallet bruka besvärsmyndigheterna vanligen benämnas förvaltningsdomstolar. Till denna grupp räknas bl. a. regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet och av mera tillfälliga organ statens hyresråd. För varje ärende är anvisad en bestämd instansordning. Den klagande har sålunda icke något val mellan olika slag av besvärsprovande myndigheter. Somliga ärenden komma sålunda aldrig under bedömande av förvaltningsdomstol, medan andra åtminstone i en instans — den sista — stundom i två prövas av förvaltningsdomstol. Vanligen har förvaltningsdomstolsvägen anvisats sådana mål, som pläga innefatta prövning av rättsfrågor, medan övriga mål förbehållits de vanliga förvaltningsmyndigheterna. Enär talan regelmässigt, därest annat icke stadgats, i sista hand fullföljes hos Kungl. Maj:t, blir av särskild betydelse den uppdelning, som där sker, mellan mål, som skola avgöras i regeringsrätten, och övriga, som slutligen prövas i vanlig administrativ ordning av Kungl. Maj:t i statsrådet. Besvärsprovningen avser, oavsett om avgörandet tillkommer förvaltningsdomstol eller vanlig förvaltningsmyndighet, såväl det överklagade beslutets laglighet som dess ändamålsenlighet.

Beträffande beslut av kommunal myndighet gäller, att efter besvär deras laglighet regelmässigt kan bliva föremål för prövning i sista hand av förvaltningsdomstol (regeringsrätten). Ändamålsenligheten kan prövas endast i vissa utanför den egentliga kommunala självstyrelsen liggande fall.

I vad mån *de extraordinära rättsmedlen*, särskilt resning och återställande av försutten tid, kunna begagnas med avseende å förvaltningsavgöranden, som icke träffats av förvaltningsdomstol, t. ex. beträffande Kungl. Maj:ts i statsrådet beslut, är för närvarande oklart. I den utsträckning sådana rättsmedel äro tillåtna, blir § 19 regeringsformen tillämplig. Enligt detta grundlagsbud gäller, att resningsansökningar o. d. skola avgöras av regeringsrätten i mål av beskaffenhet att tillhöra dess eller kammarrättens

slutliga prövning men i övrigt — d. v. s. bl. a. då fråga är om beslut av Kungl. Maj:t i statsrådet — av högsta domstolen.

Som nyss nämnts äger *domstol* endast i begränsad omfattning *pröva riktigheten av administrativa avgöranden*. I ett fåtal fall finnas uttryckliga författningsbestämmelser om att talan mot visst förvaltningsavgörande skall föras hos allmän domstol antingen genom besvär eller efter stämning, t. ex. beträffande beslut om tvångsarbete (6 § lagen angående lösdrivares behandling), avgörande av överexekutor (211 § utsökningslagen), vissa avgöranden av patentmyndigheten (18 § förordningen angående patent). I övrigt är domstol icke behörig att upptaga yrkande om upphävande eller undanröjande av förvaltningsmyndighets avgörande. Däremot förefinnes i viss utsträckning möjlighet att föra talan vid domstol med yrkande exempelvis om utfående av visst belopp under åberopande av att ett förvaltningsavgörande varit oriktigt. Bifall till ett sådant yrkande innebär regelmässigt att domstolen utan att undanröja förvaltningsavgörandet sätter detta å sido. Som exempel kan nämnas det fall att tjänsteman yrkar att domstol måtte tillerkänna honom avlöningsförmån, som förvägrats honom av administrativ myndighet. Domstolarna anse sig emellertid endast i begränsad utsträckning vara befogade att upptaga yrkanden av denna art till prövning. Rättspraxis är på denna punkt synnerligen oklar.

Särskild uppmärksamhet förtjänar den situationen, att skadeståndskrav framföras vid domstol mot stat eller kommun, grundade på påstående att förvaltningsavgörande varit felaktigt. Oavsett i vilken omfattning allmän domstol över huvud är behörig att upptaga sådant yrkande, gäller att talan av detta slag endast kan vinna bifall i de relativt fåtaliga fall, då enligt gällande rätt stat och kommun äro skadeståndsansvariga för sina befattningshavares felaktiga åtgöranden.

Riktigheten av förvaltningsmyndighets avgörande kommer ej sällan under domstols bedömning i brottmål. Ätals tjänsteman för tjänstefel bestående i att han fattat ett felaktigt beslut, har domstolen att pröva om denne förfarit oriktigt, även om beslutet eljest skulle vara undandraget domstols prövning. I mål om utdömning av förelagt vite har domstolen vanligen att pröva lagligheten av den administrativa myndighetens vitesföreläggande.

Sammanfattningsvis kan sägas, att riktigheten av ett förvaltningsavgörande kan komma under domstols prövning på ett flertal olika vägar. Emellertid gäller detta icke stora grupper av sådana avgöranden. Den enskilde, som anser sig förfördelad, har endast i ett mindre antal fall möjlighet att själv påkalla domstols prövning.

Såsom framgår av vad ovan anförts är läget i svensk rätt det, att förvaltningsavgöranden i vissa i författningarna angivna fall kunna prövas av förvaltningsdomstol eller allmän domstol samt därutöver i begränsad och till-

lika oklar utsträckning av allmän domstol. Ett kvantitativt mycket betydande område — omfattande framför allt sådana ärenden, i vilka avgörandet i sista hand träffas av Kungl. Maj:t i statsrådet — är mer eller mindre fullständigt undandraget domstolsprövning.

Utländsk rätt.

Enligt främmande rättsordningar har medborgaren regelmässigt beretts möjlighet att bringa förvaltningsavgörande, varmed han är missnöjd, under domstols granskning. I allmänhet prövas därvid endast beslutets rättsenlighet, medan domstolen i de flesta fall icke äger inlåta sig på en granskning av beslutets ändamålsenlighet.

Särskilt intresse förtjänar i detta sammanhang det sätt, varpå föreliggande problem lösts i *Finland*, vars förvaltningssystem i många avseenden liknar vårt. Enligt lagen den 24 mars 1950 om ändringssökande i förvaltningsärenden få besvär anföras över såväl högre som lägre förvaltningsmyndigheters beslut, om annat icke stadgats. Lägre förvaltningsmyndighets beslut överklagas hos den högre förvaltningsmyndighet, varunder den beslutande myndigheten lyder. Högre förvaltningsmyndighets beslut överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvärsprövning omfattar i angivna fall såväl laglighets- som lämplighetsfrågan. Högsta förvaltningsdomstolen avgör emellertid i dit fullföljda mål endast rättsfrågan och har, då även lämplighetsfråga kommer under övervägande, att i denna del överlämna målet till statsrådet, som har att i sådant avseende träffa det slutliga avgörandet. Beslut, fattat av statsrådet, d. v. s. av regeringen, eller ministerium, kan ävenledes överklagas till högsta förvaltningsdomstolen, men i konsekvens med vad nyss anförts endast såvitt avser laglighetsfrågan.

I andra länders rättsordningar är det föreliggande problemet löst efter i huvudsak två olika linjer. Antingen finnas för utövande av förvaltningskontrollen särskilda förvaltningsdomstolar eller också kunna förvaltningsmyndigheternas avgörande underkastas de allmänna domstolarnas prövning.

Den i *Frankrike* tillämpade ordningen, som ofta uppmärksammas, bygger på ett system av särskilda förvaltningsdomstolar. Alltsedan franska revolutionen har i Frankrike upprätthållits en sträng boskillnad mellan de allmänna domstolarna och förvaltningen. Domstolarna äga sålunda icke ingripa kontrollerande på förvaltningens område. Den domstolsmässiga kontrollen har under sådana omständigheter måst utvecklas inom förvaltningen själv. Det organ, som främst har denna uppgift, är Conseil d'Etat, inrättat under konsulatet och ursprungligen ett rådgivande organ till statschefen. Det har flera olika funktioner bl. a. i samband med den administrativa lagstiftningen. I detta sammanhang intresserar emellertid endast dess uppgift såsom förvaltningsdomstol. Intill senaste tid fungerade Conseil

d'Etat som första och enda instans i de flesta målen. För att minska rådets arbetsbörda har genom nyligen genomförd reform de redan förut existerande lokala förvaltningsdomstolarnas kompetens avsevärt vidgats, varigenom ett tvåinstanssystem i verkligheten införts på stora områden. De arter av mål, som de franska förvaltningsdomstolarna handlägga, äro i huvudsak av två slag, dels mål, där klaganden begär undanröjande av förvaltningsmyndighets beslut på grund av dettas lagstridighet, dels mål av vanlig tvistemåls natur, där käranden begär ersättning av det allmänna på grund av rättskränkning från det allmännas sida.

Det franska systemet har visat stor spridningsförmåga och har efter andra världskriget med vissa modifikationer införts i bl. a. Belgien och flera av främre Orientens länder.

I den provisoriska grundlagen för Tyska förbundsrepubliken (*Västtyskland*) av den 23 maj 1949 stadgas att, om någon genom offentlig myndighet kränkes i sin rätt, han äger göra sina anspråk gällande domstolsvägen. Därvid gäller att, om annan domstolsordning icke är tillämplig, han alltid kan vända sig till de allmänna domstolarna. Grundlagen förutsätter, att det inom domstolsväsendet skall finnas, utom de allmänna domstolarna, ytterligare fyra domstolssystem, nämligen förvaltningsdomstolar, skattedomstolar, arbetsdomstolar och socialdomstolar. Inom varje gren av domstolsväsendet är treinstansordningen genomförd. Ett vart förvaltningsavgörande kan angripas vid någon av dessa domstolar, vanligen vid förvaltningsdomstol. I allmänhet skall klaganden, innan han vänder sig till domstolen, ha sökt att vinna rättelse inom förvaltningen med tillhjälp av vederbörligt rättsmedel. Förvaltningsdomstolarna pröva beslutets laglighet men ingå även på prövning om missbruk av det fria skönet föreligger.

Domstolarnas starka ställning i *England* kan härledas ur maximen om lagens herravälde (the rule of law). I princip finnes sålunda möjlighet att vid de allmänna domstolarna angripa varje förvaltningsavgörande, därest icke genom lag förbud häremot meddelats, vilket förekommer i viss omfattning. Domstolarna äga sålunda under utnyttjande av vissa ålderdomliga processuella former upptaga yrkande om upphävande av ett förvaltningsbeslut och bifalla detta. Mål av denna art äro dock mindre vanliga. För skattemålens prövning av domstol har utvecklats en särskild ordning. För att underlätta för den enskilde att få sin sak omprövad har emellertid inom förvaltningen byggts upp särskilda organ — som närmast skulle kunna betecknas såsom förvaltningsdomstolar — vilka var och en inom sitt begränsade område, t. ex. inom socialförsäkringen, sjukförsäkringen etc., pröva besvär över lokala myndigheters beslut. Ej sällan äro avgöranden av dessa s. k. administrative tribunals undandragna domstols kontroll. För att domstol skall kunna upphäva förvaltningsbeslut, måste i allmänhet myndigheten ha överskridit sin kompetens eller vid ärendets handläggning underlåtit att iakttaga vedertagna processuella regler.

I *Amerikas Förenta Stater* är förvaltningskontrollen likaså i princip byggd på de allmänna domstolarna. Av särskild vikt är, att domstolarna kunna ogiltigförklara förvaltningsavgörande på den grund att detta strider mot Förenta staternas författning. Domstolarna kunna emellertid även i övrigt pröva, huruvida förvaltningsbeslut stå i överensstämmelse med gällande rätt samt om vid deras fattande förvaltningsmyndigheterna åsidosatt vederbörliga processuella regler. Sådana finnas numera bestämda för de federala myndigheterna i den år 1946 antagna Administrative Procedure Act. Skönsanvändningen kan i princip icke prövas av domstolarna, men om myndigheten grovt missbrukat sitt fria skön, kan inträffa att domstolen av den grund upphäver det ifrågakvarande förvaltningsbeslutet. De närmare förutsättningarna för omprövning av förvaltningsbeslutet finnas angivna i nämnda lag av 1946.

Även i *Danmark och Norge* ankommer det å de allmänna domstolarna att pröva lagligheten av förvaltningsmyndigheternas åtgöranden. I den nya danska grundlagen av 1953 finns i § 64 regler härom. Det stadgas där, att domstolarna ha befogenhet att ingå på granskning av gränserna för offentliga myndigheters maktutövning. Denna uppgift kan enligt samma paragraf anförtros särskilda förvaltningsdomstolar. Denna möjlighet har dock icke utnyttjats; att införa förvaltningsdomstolar torde icke heller för närvarande vara påtänkt i Danmark.

Pågående utredningar m. m.

Tillkallad såsom sakkunnig inom justitiedepartementet avgav professorn Nils Herlitz den 8 oktober 1946 ett betänkande med titeln Förvaltningsförfarandet (SOU 1946: 69), innefattande en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor.

Med stöd av nådigt bemyndigande den 4 mars 1949 tillkallades samma dag sakkunniga att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga ha antagit benämningen *besvärssakkunniga*.

Efter gemensamt nordiskt förberedelsearbete tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 maj 1952 sakkunniga för att utreda frågan om stats och kommuns skadeståndsansvar. De sakkunniga ha antagit benämningen *kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar*.

I anledning av väckta motioner har 1952 års riksdag under åberopande av konstitutionsutskottets betänkande nr 24 i skrivelse den 21 maj 1952 hemställt, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om en förutsättningslös utredning av frågan om revision av reglerna rörande statsrådets konstitutionella an-

svarighet och för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredning kunde föranleda. Någon sådan utredning har dock ännu icke kommit till stånd.

Utskottet.

Domstolsväsende och förvaltning ha i äldre tid i vårt land betraktats som likvärdiga grenar av offentlig verksamhet. I raden av rikets kollegier intogo hovrätterna en plats vid sidan av och fullt jämställda med övriga kollegier såsom kammarkollegium och krigskollegium. I Konungens person förenades den styrande och den dömande makten.

Under de båda senaste seklerna ha i detta avseende vissa förändringar kommit till stånd, framförallt i så måtto att domstolarnas särart blivit allmänt erkänd och att på grund härav organisatoriska förändringar vidtagits; bland annat märkes inrättandet av högsta domstolen 1789. Grundprincipen om att de allmänna domstolarna och förvaltningsmyndigheterna ha att verka var och en inom sitt område har emellertid på det hela taget förblivit orubbad. De allmänna domstolarna ha sålunda icke någon kontrollerande uppgift vad beträffar förvaltningsmyndigheterna. I den mån särskilda behov därtill föranlett, ha i stället inom förvaltningen för bestämda uppgifter tillskapats domstolar eller domstolsliknande organ, sammanfattningsvis vanligen benämnda förvaltningsdomstolar, däribland regeringsrätten.

I denna vår hävdvunna ordning önska motionärerna företaga en genomgripande förändring. De vilja sålunda införa en domstolsmässig kontroll i fråga om lagligheten av sådana förvaltningsavgöranden, beträffande vilka någon dylik kontroll för närvarande icke utövas vare sig av de allmänna domstolarna eller genom förvaltningsdomstolar. I motionerna I:133 och II:315 har dock detta önskemål begränsats till att gälla endast Kungl. Maj:ts beslut i statsrådet.

Utskottet har icke blivit övertygat om att tillräckliga skäl föreligga för att övergiva det nuvarande systemet, som vuxit fram och utbildats under hänsynstagande till svenska förhållanden. Väl är det riktigt, att rättsordningen i flertalet västerländska länder är uppbyggd på tanken att lagligheten av myndighets avgörande skall kunna prövas av oavhängiga domstolar. Detta förhållande kan emellertid icke i och för sig utgöra anledning för oss att prisgiva en ordning, som bäres upp av historiska traditioner och med vilken allmänheten är väl förtrogen.

Betydelsen av en rättslig kontroll i fråga om förvaltningsavgöranden torde ha överdrivits av motionärerna. Det måste visserligen medgivas, att misstag självfallet kunna begås, då förvaltningsmyndigheter — ofta under stor brådska — ha att träffa avgöranden. Emellertid torde olägenheterna härav ofta nog vara avsevärt mindre än nackdelarna med den försening och tidsutdräkt, vartill en domstolsprövning kan väntas leda. Förvaltningens effektivitet skulle genom införande av en dylik prövning sättas i allvarlig fara.

Vad särskilt angår regeringsavgörandena synas dessa utskottet icke böra vara underkastade annan kontroll än den parlamentariska. Regeringen bör sålunda vid tillämpning av lagar och författningar icke intaga en beroendeställning i förhållande till domstolarna.

Även med hänsyn till domstolväsendet självt torde det vara angeläget att domstolarna icke dragas in i de vanligen politiskt betonade strider, som kunna uppstå beträffande regeringsavgöranden. För domstolarnas anseende för oväld och objektivitet är det viktigt att de stå utanför det politiska livet.

Under angivna förhållanden och då några missförhållanden icke kunnat påvisas, som kunna föranleda några mera väsentliga ändringar i gällande ordning, finner utskottet, såvitt nu kan bedömas, någon undersökning av det slag, motionärerna påyrkat, icke vara påkallad.

Vissa kommittéer äro för närvarande sysselsatta med utredningar som möjligen komma att belysa de frågeställningar motionärerna rest. Besvärssakkunniga utreda sålunda besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor. Kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar är verksam för att utreda frågan om stats eller kommuns skadeståndsansvar i olika avseenden, bland annat för sina anställdas åtgöranden. Resultatet av dessa kommittéers arbete måste avvaktas. Först då de avgivit sina betänkanden, kan underlag väntas föreligga för att bedöma, huruvida någon jämkning i den nuvarande ordningen kan anses önskvärd.

Utskottet vill vidare erinra om att 1952 års riksdag på förslag av konstitutionsutskottet hos Kungl. Maj:t hemställt om en utredning av statsrådets konstitutionella ansvarighet.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att motionerna I:133 och II:315 i nu förevarande del och
motionerna I:135 och II:175 icke måtte föranleda någon
riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 april 1954.

På sammansatt konstitutions- och första lagutskotts vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes slutliga behandling ha närvarit

från konstitutionsutskottet: herrar Lindén, Karl August Johanson, Herlitz, Hansson, Norén, Jonsson i Haverö, Dahlén och Andersson . Brämhult; samt

från första lagutskottet: herrar Rylander, Ahlkvist, Branting, Lodenius, fru Gärde Widemar, herrar Lindberg, Jacobsson i Sala och Fröding.

Reservationer:

1) av herrar *Rylander, Hansson, Dahlén*, fru *Gärde Widemar* och herr *Fröding*, vilka ansett utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Domstolsväsendet och — — — (lika med utskottet) — — — dömande makten.

Under de — — — (lika med utskottet) — — — däribland regeringsrätten.

Förvaltningsverksamheten har på de sistförflutna hundra åren utvecklats mycket snabbt. Allt flera uppgifter ha lagts på de förvaltande myndigheterna, som efterhand omvandlats till moderna förvaltningsorgan av en helt annan typ än de gamla kollegierna. I de centrala verken gäller numera vanligen enrådighetssystemet, d. v. s. verkschefen fattar ensam besluten. Även i fråga om den högsta förvaltningsmyndigheten, Kungl. Maj:t i statsrådet, ha förändringar inträtt. I realiteten avgöras ärenden där av ett statsråd, i viss utsträckning dock efter samråd med ett eller flera andra statsråd. Förvaltningsmyndigheter av nu beskriven art äro på det hela taget mindre väl lämpade att slutgiltigt avgöra rättsfrågor. Samtidigt ha dessa frågor kommit att bliva av ökad betydelse för den enskilde. I och med att samhällsutvecklingen lett till att ingripande sker från det allmännas sida i allt större omfattning, ökas också vikten av att varje avgörande står i full överensstämmelse med gällande rätt. Genom denna utveckling ha förutsättningarna för den ordning, som enligt vad nyss sagts sedan gammalt kännetecknat vårt land, i grund förändrats. Frågan om huru kontrollen av förvaltningsavgöranden skall anordnas har under sådana omständigheter kommit i ett annat läge.

Den allmänna utvecklingen har i stora drag varit densamma i andra länder och fört fram till problem, likartade våra, ehuru självfallet nationella förhållanden i de olika länderna föranleda skiljaktigheter i detaljerna. Överallt har rättskontrollen över förvaltningen kommit att bliva ett centralt spörsmål. I länder, där de allmänna domstolarna sedan gammalt haft en kontrollerande funktion med avseende på förvaltningen, t. ex. i England och Förenta staterna liksom i våra västnordiska grannländer Danmark och Norge, har problemet ofta varit huru domstolarnas kontroll skolat kunna göras mera effektiv. I andra länder, där domstolarna icke haft denna ställning, ha andra utvägar fått anlitas. I Frankrike har man exempelvis i det ursprungligen till statschefen knutna konsultativa organet Conseil d'Etat

efter hand fått en allmänt kontrollerande förvaltningsdomstol av högt anseende. I Finland har den vägen valts att högsta förvaltningsdomstolen erhållit i uppgift bl. a. att i sista hand pröva rättsfrågor i avgöranden, som träffats av förvaltningsmyndigheterna, däribland även statsrådet. I Västtyskland har man inom domstolsväsendet inrättat särskilda arter av domstolar med huvudsaklig uppgift att pröva lagenligheten av förvaltningsavgöranden.

Med det sist anförda har utskottet icke velat förorda att utländska förhållanden skola efterliknas i vårt land. Utskottet har endast velat framhålla, att problemen överallt är i stort sett likartade och att inget land, som vill göra anspråk på benämningen rättsstat, i längden kan skjuta undan frågan huru rättsenligheten i förvaltningsavgöranden skall kunna garanteras.

I Sverige har frågan hittills i huvudsak lösts så att förvaltningsdomstolar fått sig anvisade att på särskilda i lag eller författning uppräknade områden vara besvärsprovande myndigheter. Endast i begränsad omfattning ha de allmänna domstolarna ansett sig äga ingå på prövning av förvaltningsavgörandens lagenlighet. På stora områden saknas därför möjlighet till en dylik prövning. Förvaltningsorganets ord är i dessa fall slutgiltigt. Icke minst gäller detta regeringens avgöranden.

Bristerna i den nuvarande ordningen ha under senare tid blivit alltmera uppmärksammade. Behovet av att kunna i domstolsmässiga former få ett avgörandes rättsenlighet prövad har framstått som uppenbart i åtskilliga fall, utan att det dock kunnat tillgodoses. Det kan exempelvis icke anses godtagbart, att regeringen, vars medlemmar äro utsedda med hänsyn till dennas politiska uppgifter och vars arbetsformer äro utbildade likaledes med hänsyn till dessa, skall vara den myndighet som i sista hand avgör vad som är gällande rätt.

I motionerna ha anvisats olika vägar att lösa det föreliggande problemet. I princip kan man därvid tänka sig att följa endera av två olika linjer, antingen att, med bibehållande av den nuvarande ordningen i stort, söka avhjälpa dennas mest påtagliga brister genom partiella reformer eller att angripa problemet från grunden och söka nå fram till ett nytt system byggt på generella regler om möjlighet att vid domstol av något slag få rättsenligheten av förvaltningsavgörande prövat. Den senare ordningen tillämpas för närvarande exempelvis beträffande kommunala beslut enligt kommunallagarna. Självfallet kan utskottet icke nu taga ställning till vilken väg som bör väljas. Olika föreliggande alternativ böra bliva föremål för noggrant övervägande. Den utredning, åt vilken denna fråga anförtros, bör givas fria händer att förutsättningslöst pröva alla möjligheter.

Det av motionärerna väckta problemet är av vital betydelse för vår samhällsordning. Med hänsyn till dess svårighetsgrad kan det förutsättas att det kommer att taga avsevärd tid innan en lösning kan finnas. Det är därför angeläget att utredningsarbetet kan igångsättas så fort som möjligt.

Under hänvisning till vad som sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 133 och II: 315 i nu förevarande del och motionerna I: 135 och II: 175 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning av formerna för en domstolsmässig prövning av rättsenligheten i förvaltningsavgöranden.

2) av herr *Herlitz*, som ansett utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Behovet av en domstolsmässig kontroll över förvaltningen har i vårt land tillgodosetts därigenom, att den enskilde som är missnöjd med ett beslut i många fall kan föra talan mot detsamma genom besvär hos förvaltningsdomstol; särskilt viktig är den genom regeringsrättslagen öppnade möjligheten att i sista instans anföra besvär hos regeringsrätten. I vissa fall kan talan föras vid allmän domstol.

Denna ordning är emellertid mycket långt från att innebära, att den enskilde alltid skulle äga möjlighet att få de avgöranden i rättsfrågor, som träffas av förvaltningsorgan, underkastade domstolsmässig prövning. Han får tvärtom i många fall nöja sig med de avgöranden som träffas av förvaltningsorgan. Då besvärsvägen till Kungl. Maj:t står öppen för honom, är det mycket ofta i statsrådet som besvären prövas. Och mot vad Kungl. Maj:t i statsrådet på grund av besvär eller eljest beslutat har vår rätt icke anvisat någon väg till domstolsmässig prövning.

Att den svenska rätten så ofullständigt sört för rättsskydd gentemot administrativa avgöranden — ett förhållande, som, på sätt i motionerna framhållits, framträder i bjärt belysning vid jämförelse med främmande länders rätt — har sin påtagliga historiska förklaring. Det sammanhänger med att administrativa myndigheter och domstolar av ålder framstått som i viss mån likvärdiga organ och med att det inom administrationen funnits goda garantier för en efter omständigheterna tillfredsställande prövning av rättsfrågor. Många omständigheter ha emellertid på senare tid varit ägnade att rubba förutsättningarna för den hävdvunna ordningen: förvaltningsgöromålens stora ansvällning, förvaltningsavgörandenas ökade betydelse för de enskilda, den juridiska kompetensens och den rättsliga traditionens minskade betydelse inom förvaltningen o. s. v.

Det är under dessa förhållanden naturligt att frågan om en förstärkning av den domstolsmässiga kontrollen över förvaltningen tilldragit sig synnerlig uppmärksamhet på senare tid. Liksom i åtskilliga andra länder, innan man ännu där nått fram till ett lika omfattande rättsskydd som nu, har detta spörsmål börjat framträda som en — om man så vill — konstitutionell förgrundsfråga.

Frågan om en riktig avvägning av administrationens och domstolarnas befogenheter har alltid varit — och måste även hos oss bliva — en ömtålig avvägningsfråga. Det är klart att varje utvidgning av domstolsprövningen måste taga hänsyn till de självfallna kraven på rörelsefrihet inom vissa gränser för regeringen och administrationen. Uppenbart är särskilt att kraven på vidgad domstolskontroll i rättssäkerhetens intresse endast avse en prövning av de rättsliga fel, med vilka ett beslut kan vara behäftat. Men även från denna utgångspunkt är det uppenbart, att det föreligger luckor i rättsskyddet som statsmakten ej kan undgå att uppmärksamma.

Delvis kan luckan fyllas genom vidgad rätt att föra *skadeståndstalan* vid domstol i anledning av felaktiga förvaltningsåtgärder. Spörsmålet härom är redan föremål för utredning.

Men då återstår frågan om rätt att vid domstol föra talan om *upphävande* av felaktiga förvaltningsåtgärder.

Denna fråga hänför sig i första hand till åtgärder av *under Kungl. Maj:t lydande myndigheter*. Till denna del synes spörsmålet väsentligen böra finna sin lösning genom vidgade möjligheter att få myndighetsbeslut prövade av regeringsrätten; detta spörsmål behandlas i utskottets utlåtande nr 4 till innevarande riksdag. I andra fall kan det ifrågakomma att stadga rätt till talan vid annan förvaltningsdomstol eller vid allmän domstol. Dessa möjligheter böra vara föremål för statsmakternas uppmärksamhet men kunna knappast med fördel göras till föremål för en allmän utredning. Möjligen skulle man vilja ifrågasätta en genomgripande omdaning av vårt rättsskyddssystem i viss anslutning till förebilder i t. ex. tysk och fransk rätt. Men ett sådant steg finnes det icke anledning att nu överväga.

Påtaglig aktualitet har däremot frågan, huruvida — i motsats till vad som gäller i andra länder — *regeringsmaktens* beslut skola så som nu vara undandragna rättslig prövning; det är i denna form som spörsmålet om domstolskontrollen bör aktualiseras. Aktualitet har detta spörsmål fått på senare tid genom att möjligheten av domstolsprövning i flera fall varit föremål för högsta domstolens bedömande. Därvid har det visat sig, att redan enligt nu gällande rätt under vissa förutsättningar talan vid domstol kan föras. Men tillika har stor osäkerhet yppats om hur långt domstolarna i detta hänseende kunna gå. Redan detta förhållande är ett motiv att upptaga spörsmålet till behandling. Men starka skäl tala ock för en vidgning av domstolsprövningen. Det förbises ej, att man härvid måste framgå med försiktighet; här må erinras om vad nyss sades om att regeringsmaktens rörelsefrihet inom rimliga gränser måste respekteras. Men det är icke tillfredsställande att regeringsmaktens beslut under alla omständigheter skola äga bestånd även om de äro behäftade med allvarliga rättsliga fel. Betänkligheten kan, såsom i motionen I: 129 framhållits, minskas, om man finner sig kunna i avsevärd omfattning överflytta den beslutanderätt, som nu tillkommer Kungl. Maj:t

i statsrådet, till departementschef. Åt vilken domstol prövningen bör anföras må här lämnas öppet.

Med åberopande av vad nu anförts hemställer utskottet,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 133 och II: 315 i nu förevarande del samt motionerna I: 315 och II: 175 ville anhålla om utredning angående möjlighet att i viss omfattning vid domstol föra talan mot regeringsbeslut.
