

## Nr 4.

### *Utlåtande i anledning av väckta motioner angående viss översyn av lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt 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, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla dels om utredning i syfte att besvärsmål, som nu handläggas av regeringen, måtte i lämplig omfattning hänskjutas till regeringsrätten antingen för avgörande eller för sådant utlåtande, som avses i 3 § lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, dels om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

I de likaledes likalydande motionerna nr 230 i första kammaren av herr *Ohlon m. fl.* och nr 308 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* hemställes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära en översyn av lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt i vissa avseenden, bl. a. beträffande besvärsmålen fördelning mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, samt vidtagande av vissa åtgärder för stärkande av regeringsrättens oberoende ställning.

Motionerna, som hänvisats till första lagutskottet, ha enligt överenskomelse mellan konstitutions- och första lagutskottet hänskjutits till sammanfatt konstitutions- och första lagutskott. Utskottet har upptagit motionerna — motionerna nr I: 133 och II: 315 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.

Gällande bestämmelser angående regeringsrättens organisation och verksamhet återfinnas i §§ 18, 19, 21—23, 25 och 26 regeringsformen samt i lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt. Härtill ansluta sig bestämmelserna i en särskild lag den 30 maj 1952 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

Konungens rätt att pröva och avgöra besvär, som jämlikt författningarna

må hos Konungen fullföljas i statsdepartementen, skall — enligt § 18 *regeringsformen* — i den omfattning, som bestämmes i särskild lag, uppdragas minst sju av Konungen utnämnda personer, som förvaltat civil beställning samt därvid ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas regeringsråd och utgöra Konungens regeringsrätt.

Regeringsrättens kompetens regleras närmare i *lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt*. I 2 § nämnda lag sker en positiv uppräkninng (enumeration) av de grupper av hos Konungen i statsdepartementen fullföljda besvärsmål, som tillhöra regeringsrättens upptagande och avgörande. Övriga besvärsmål av sådant slag, vilka icke finnas uppräknade i nämnda paragraf, skola sålunda avgöras av Konungen i statsrådet, i vissa fall efter utlåtande av regeringsrätten. I stort sett har vid uppdelningen av besvärsmålen mellan Konungen i statsrådet och regeringsrätten den principen följts, att mål, som gälla rättstillämpning — i motsats till frågor som framför allt gälla lämpligheten eller ändamålsenligheten av det överklagade beslutet — överlämnas åt regeringsrätten. Till dennas avgörande höra sålunda bl. a. mål angående val (2 § 1:o), mål i anledning av besvär över kommunalstyrelsers och lokala självförvaltningsorgans beslut (2:o, 3:o, 16:o), åtskilliga mål rörande ersättningar av olika slag och författningsenliga statsbidrag (4:o), mål om beskattning, mål rörande vissa fastighetsfrågor och kamerala spörsmål (5:o—13:o), mål rörande meddelande av patent och om olika slag av registreringsåtgärder, verkställande av straff och handräckning (17:o, 18:o) och mål om utlämnande av allmän handling (19:o).

I vissa fall skall regeringsrätten avgiva utlåtande till Konungen i statsrådet. Så skall ske i sådana mål, som, alltefter arten av klagan, kunna komma att falla under än regeringsrättens än Konungens i statsrådet prövning. För upprätthållande av rättstillämpningens enhet i dylika fall har i 3 § regeringsrättslagen föreskrivits, att, därest i mål, som tillhör regeringsrättens upptagande, klagan rör myndighets beslut i anledning av sökt fastställelse å landstings, menighets eller dess representations beslut eller mål angår skolväsendets ordnande, regeringsrätten skall med eget utlåtande överlämna målet till avgörande av Konungen i statsrådet. Regeringsrättens utlåtande skall enligt samma lagrum också avgivas i besvärsmål avseende flera ämnen, av vilka något men ej alla tillhöra regeringsrättens upptagande. Är med besvär förenad ansökning om meddelande av dispens eller om vidtagande av annan åtgärd, vilken är av beskaffenhet att ankomma på beslut av Konungen i statsrådet, eller har beslut, varom i besvären är fråga, underställts Konungens prövning, föreligger ej hinder för regeringsrätten att pröva besvären. Erfordras efter det att besvären blivit av regeringsrätten avgjorda föredragning inför Konungen i statsrådet av ansökning, som nyss nämnts, skall regeringsrätten avgiva sitt utlåtande däröver enligt 4 § regeringsrättslagen.

Regler om huru skall tillgå vid fördelningen av besvärsmål mellan regeringsrätten och Konungen i statsrådet saknas. Denna fördelningsuppgift torde ankomma på befattningshavarna i det departement, till vilket målet hör, i sista hand på departementschefen. Uppkommer därvid tvekan, huruvida målet hör under regeringsrättens prövning eller icke, avgöres frågan av Konungen i statsrådet.

Enligt 1 § regeringsrättslagen skall regeringsrätten utgöras av sju regeringsråd, av vilka en skall tjänstgöra i lagrådet. Antalet regeringsråd har sedermera ökats tillfälligt först 1946 till tio och sedan, genom lagen den 30 maj 1952 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal, till tretton.

Regeringsrätten har ej såsom högsta domstolen ett särskilt ämbetsverk till sitt förfogande för ärendenas förberedande och expedierande. De besvärsmål och andra ärenden, som förekomma i regeringsrätten, skola inom vederbörande departement beredas och inför regeringsrätten föredragas av tjänstemän, som därtill förordnas av Konungen (§ 25 regeringsformen, 6 § regeringsrättslagen och 1 § stadgan den 18 juni 1926 ang. behandlingen inom statsdepartementen av ärenden, som tillhöra regeringsrätten). I social-, inrikes-, kommunikations-, finans-, ecklesiastik- och jordbruksdepartementen äro inrättade särskilda regeringsrättssekreterartjänster för dem, som föredraga i regeringsrätten. I övriga departement har annan befattningshavare förordnande som föredragande.

### Historik.

Enligt den 1809 rådande uppfattningen skulle de administrativa besvärsmålen avgöras som vanliga regeringsärenden i statsrådet. Så småningom framträdde emellertid kravet på en fullt fristående och av den styrande makten oberoende högsta instans också för avgörande av rättsfrågor på förvaltningens område. Sedan Kungl. Maj:t uppdragit åt presidenten H. J. L. Hammarskjöld att verkställa utredning av berörda ärende, avgav denne 1907 ett utförligt *betänkande om inrättande av en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt*. I betänkandet föreslogs tillskapande av en sådan domstol.

Angående de allmänna grunderna för sitt förslag anförde Hammarskjöld i huvudsak följande:

Hos oss gäller ännu, att förvaltningsrättsliga tvister i allmänhet behandlas på samma sätt som rena förvaltningsangelägenheter och alltså slutligen prövas av administrationen själv. I enlighet med den traditionella och ofta åberopade önskan att kunna »gå till kungs» med varje angelägenhet, den må vara stor eller liten, kommer denna slutliga prövning att ske hos själva regeringen.

De båda olägenheter, som ansetts följa härav och som ha framkallat tanken på en reform, äro: den ena, att regeringens tid och arbetsförmåga alltför mycket tagas i anspråk av administrativa besvärsmål till men för behandlingen av frågor med allmännare betydelse; den andra, att önskade garantier

saknas för en ur rättssäkerhetens synpunkt betryggande slutlig handläggning av de administrativa besvärsmålen.

Den senare olägenheten beror därpå, att statsrådsledamöterna, vilka äro ansvariga för regeringens beslut, sakna domares åt alla håll oberoende ställning, ofta växla, väljas med hänsyn till helt andra egenskaper än förmågan att avgöra rättsfrågor och befaras sakna tillräcklig tid att ägna åt dessa frågor. Botemedlet måste alltså sökas i besvärsmåls överlämnande i sista instans åt en annan myndighet än regeringen, ty att inom denna åvägabringa de önskade garantierna läser med den fortskridande politiska utvecklingen bliva alltmer omöjligt. Genom samma medel komme att i väsentlig mån avhjälpas även den först omförmälda olägenheten av det nuvarande systemet.

Emot administrativa besvärsmåls överflyttande från regeringen till annan myndighet ha — oberoende av de anmärkningar, som kunnat riktas mot denna sistnämndas lämplighet — uttalats betänkligheter i huvudsakligen två hänseenden. Dels har man befarat, att efter en sådan åtgärd »den sakkunskap och de insikter, som måste förutsättas hos statsrådets medlemmar, kunde komma att anses ännu mera umbärliga», dels att regeringen komme att sakna överblick över förvaltningen och erfarenhet om förvaltningslagarnas behov av förbättring. Vad det förra angår, torde emellertid, även efter till och med alla besvärsmåls bortflyttande, det i regeringsdepartementen finnas behov av administrativ sakkunskap och frågan endast vara, om detta behov skall till väsentlig del fyllas genom departementschefen eller endast genom andra funktionärer inom departementet. Större betydelse kan synas tillkomma den andra invändningen, som går därpå ut, att genom besvärsmålen bortflyttande regeringen förlorar en för dess verksamhet gagnelig kunskapskälla. Obestriddigt är nämligen, att besvärsmålen handläggning, när den sker på allvar, tvingar till inträngande i vissa förhållanden, som eljest lätteligen skulle undgått uppmärksamheten, och kan giva vid handen ett existerande behov av lagstiftning eller av administrativa åtgärder. Konsekvensen av denna invändning skulle emellertid vara den, att regeringen borde äga högsta avgörandet även i judiciella mål; också domstolarna ha att tillämpa administrativa författningar, och jämväl beträffande civillag, processlag och strafflag behöver regeringen kännedom om tillämpningen och verkningarna, icke minst för att kunna taga initiativ till ändringar. Om domaremakts avgöranden har regeringen tillfälle att taga kännedom endast så att säga utifrån. Även de administrativa besvärsmålen måste, efter deras överflyttande till annan myndighet, på liknande sätt komma till regeringens kunskap. Vad dessa besvärsmål beträffar kan erforderligt sammanhang mellan regeringen och den myndighet, som prövar besvären, fortfarande upprätthållas exempelvis genom att ärendena inom vederbörande departement beredas till föredragning och att departementschefen gives rätt att deltaga i regeringsrättens överläggningar. Ifrågavarande erinran mot besvärsmåls överflyttande från regeringen till annan myndighet läser alltså icke kunna anses avgörande.

Endast i förbigående nämnes en tredje, någon gång hörd, invändning; att regeringsmakten försvagas genom besvärsmålen överflyttande till annan myndighet. Denna invändning förfaller, om överflyttningen inskränkes till sådana mål, där det endast kan och bör vara fråga om rättstillämpning, ej om maktutövning.

Hammar skjöld upptog därefter till behandling åtskilliga tänkbara medel att skilja den administrativa rättsskipningen från regeringen, nämligen de

administrativa målens förvandling till vanliga rättegångssaker, inrättande av en med de vanliga domstolarna parallell instansordning av särskilda förvaltningsdomstolar, förbud mot besvärns anförande i de administrativa målen samt överlämnande av de administrativa målens prövning i sista instans till högsta domstolen. På anförda skäl fann emellertid Hammarskjöld icke någon av dessa utvägar kunna anlitas.

Såsom slutsats av sin allmänna utredning uttalade Hammarskjöld den uppfattningen, att administrativa besvärsmål borde i största möjliga omfattning överflyttas från regeringen till en ny myndighet, en s. k. regeringsrätt, i syfte att dels regeringens arbetsbörda skulle minskas, dels ökade garantier skulle vinnas för rättssäkerheten.

Vad beträffar gränsdragningen mellan regeringens och regeringsrättens kompetens, innebar Hammarskjölds förslag att alla besvärsmål skulle anmälas i regeringsrätten, som skulle pröva däri föreliggande rättsliga frågor. Om och i den mån andra frågor förekommo, skulle dessa överlämnas till avgörande av Konungen i statsrådet.

Vid remissen av förslag till lag om Kungl. Maj:ts regeringsrätt till högsta domstolen den 7 februari 1908 yttrade föredragande departementschefen, statsrådet Albert Petersson, bl. a.:

Det är klart, att icke alla administrativa besvärsmål äro ägnade att i sin helhet överflyttas från regeringen till regeringsrätten. I de förslag om bildandet av en sådan domstol, vilka under årens lopp framkommit, har det sålunda alltjämt förutsatts, att själva personvalet i befordringsfrågor skall tillhöra Konungen i statsrådet. Och även i åtskilliga övriga mål synes ett allmänt intresse hava den övervägande betydelse, att deras avgörande bör vara regeringsmakten förbehållet, eller, från en annan synpunkt sett, den enskildes intresse vara så svagt, att det ökade skydd för verkliga rättigheter, vilket man genom besvärsmålens uppdragande åt en administrativ högsta domstol söker vinna, icke där har någon uppgift att fylla. Var och huru gränsen är att draga mellan regeringens och regeringsrättens kompetens, är emellertid en synnerligen svårlöst fråga.

Departementschefen fann icke Hammarskjölds förslag kunna förordas, såvitt gällde denna kompetensfördelning. Han ansåg i stället, att i lagen de mål borde uppräknas, som skulle överlämnas åt regeringsrätten, samt yttrade vidare:

Givet är, att, vid en tillämpning av enumerationsmetoden, principen om regeringsrättens befogenhet att pröva alla frågor om rättstillämpning, men ej heller andra, icke kan strängt genomföras. Till en början är det klart, att i de mål, vilka förbehållas regeringen, frågorna om målets behöriga fullföljd och om den underordnade myndighetens formella kompetens äro av rättslig natur, likasom att verkliga incidenspunkter av sådan art kunna där förekomma. I regeln läser dock prövningen av dylika frågor vara av den enkla beskaffenhet, att den väl kan försiggå vid målets avgörande hos Konungen i statsrådet och att något men för skötseln av viktigare regeringsärenden ej kan därav vållas. Skulle i något fall avgörandet synas tvivelaktigt, står det

alltid regeringen öppet att infordra utlåtande från regeringsrätten. Vidare och om en verklig lättnad skall vinnas i statsrådets arbetsbörda, lär det vara av nöden, att till regeringsrätten överflyttas mål, vilka kunna synas i övervägande grad falla inom området för administrationens fria prövning. Såsom exempel på dylika mål nämner jag mål angående vägdelning, däri frågor om vägs egenskap av allmän väg, om medgivande till annan vägbredd än den såsom regel föreskrivna, om färjas storlek och beskaffenhet med flera dylika spörsmål av mången kunna anses sakna rättstillämpnings karaktär. Att åt regeringsrätten anförtro även frågor, med avseende å vilka de administrativa myndigheterna hava en mera obunden prövningsrätt, synes dock icke i och för sig kunna väcka betänklighet. Även de allmänna domstolarna hava ofta att träffa sitt avgörande efter skälighets- eller lämplighetsgrunder, exempelvis i vattenavlednings- och uppdämningsmål, i mål om skadestånds belopp, och så vidare. Det kan ej antagas, att regeringsrätten skall, där ett diskretionärt bedömande bör äga rum, anlägga en främmande synpunkt, att den skall sakna sinne för den självständighet, det initiativ, som bör utmärka administrationen. Men väl måste det anses önskligt, att man icke undanhåller regeringsrätten varje fråga, där ett friare utrymme är lämnat åt omdömet, och sålunda giver anledning till, att hos dess medlemmar stadgas ett ensidigt juridiskt betraktelsesätt.

Om det sålunda icke kan eller bör ifrågakomma att åt regeringsrätten uppdraga allenast rättstillämpningsfrågor och hos regeringen kvarhålla alla frågor, som kunna anses bero på bedömande av besluts eller åtgärds lämplighet, måste dock utskiftningen av mål mellan regeringen och regeringsrätten verkställas med ständig hänsyn till, att mål av huvudsakligen rättslig karaktär böra komma under den administrativa domstolens prövning. Å andra sidan böra uppenbarligen de mål bedömas av regeringen, i vilka avgörandet har den vikt för det allmänna, att deras överflyttning, tvärt emot syftet med reformen, kunde sägas innebära ett försvagande av regeringsmakten. Men jämte dessa två ledande grundsatser äro även andra omständigheter förtjänta av beaktande och göra sig med växlande styrka gällande i fråga om olika slag av mål.

Det ifrågavarande lagstiftningsärendet resulterade i regeringsrättens inrättande 1909.

Lagen om Konungl. Maj:ts regeringsrätt har, såvitt angår *regeringsrättens kompetens*, ändrats en mångfald gånger. Årligen skickas från justitiedepartementet till övriga departement en cirkulärskrivelse med begäran om uppgift på vilka ändringar i lagen som äro att föreslå. På grundval av det material, som sålunda insamlats, utarbetas under senare tid varje år en proposition med förslag till ändringar i lagens katalog över de till regeringsrättens prövning hörande målen. Ändringarna föranledas regelmässigt av ny lagstiftning.

Frågan om kompetensfördelningen mellan Konungen i statsrådet och regeringsrätten samt behovet av en översyn av regeringsrättslagen beröres av professorn Nils Herlitz i det av denne år 1946 avgivna betänkandet Förvaltningsförfarandet (SOU 1946: 69), innefattande en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden

rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Herlitz anför (s. 182 f):

Det är ett för svensk rätt karakteristiskt förhållande, att stora grupper av besvärsmål i sista instans avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet. I det system av förvaltningsdomstolar som efter hand vuxit fram utgör denna rest av en gammal ordning ett egenartat inslag. Det framstår i ganska bjärt belysning mot bakgrunden av den i främmande länders rätt påtagliga tendensen att i så allmän omfattning som möjligt förlägga rättsfrågors avgörande till oavhängiga domstolar. Det kunde vara anledning att undersöka, huruvida, i den mån nya kategorier av besvärsmål uppkommit, man alltid sört för att mål, som varit av beskaffenhet att böra höra till regeringsrätten, blivit förlagda dit; måhända skulle även vissa besvärsmål som av ålder avgjorts i statsrådet kunna överflyttas. Möjligen kunde man gå ännu ett steg längre. Det har redan erinrats om att enligt det ursprungliga förslaget till lag om regeringsrätten denna skulle hava att beträffande alla till Kungl. Maj:t i statsdepartementet fullföljda mål pröva och avgöra däri förekommande rättsfrågor, medan andra däri förekommande frågor skulle hänskjutas till avgörande i statsrådet. Denna idé blev ej förverkligad. Och det bör ej ifrågakomma att fråntaga regeringsrätten något av den prövning, som nu tillkommer den. Däremot kunde det ifrågasättas, huruvida den på sin tid ifrågasatta dubbelbehandlingen kunde i större eller mindre utsträckning genomföras beträffande sådana mål som nu tillhöra och alltjämt anses böra tillhöra Kungl. Maj:t i statsrådet. Av betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt är det för övrigt redan, att regeringsrätten antingen på grund av regeringsrättslagens föreskrift (3 §) eller eljest avgiver utlåtande i besvärsmål, som föredragas i statsrådet; på vissa områden har härutinnan en ganska fast praxis utvecklats, stundom med stöd av uttalanden under förarbetena till lagstiftningen i ämnet. Måhända kunde lagstiftningen befästa och utveckla detta förfaringsätt.

Besvärssakkunniga, som tillkallats den 4 mars 1949 för att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor, ha under 1950 införskaffat uppgifter från de olika departementen rörande arten och antalet av de hos Konungen i statsdepartementen fullföljda besvärsmålen, vilka avgjordes i statsrådet. Detta material har stått till utskottets förfogande.

Sedan kanslirådet Harry Sterner under hand erhållit uppdrag att verkställa en förberedande undersökning angående möjligheterna för genomförande av en begränsning av fullföljden av mål till regeringsrätten, har han den 5 juni 1952 till statsrådet och chefen för justitiedepartementet överlämnat en promemoria i ämnet. I promemorian diskuteras olika fullföljdsbegränsande åtgärder såsom avskärande av rätten att fullfölja talan till regeringsrätten beträffande vissa grupper av mål, införande av fullföljdsavgifter, införande av tillståndsprövning såsom förutsättning för fullföljd av talan till regeringsrätten. Utredningsmannen förordar dock icke vidtagande av någon dylik åtgärd i fullföljdsbegränsande syfte.

Till innevarande riksdag har avgivits proposition (nr 205) med förslag

till lag angående ändrad lydelse av 2 § 8:o), 14:o) och 17:o) lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, i vilken proposition föreslås — i anslutning till viss nytillkommen lagstiftning — att vissa besvärsmål skola avgöras av regeringsrätten. Vid detta lagförslags remiss till lagrådet anförde föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg, bl. a. följande:

Vissa av de lagförslag, som förelagts innevarande års riksdag, påkallar ändringar i regeringsrättslagen. Innan jag ingår på dessa, vill jag nämna att det på min hemställan inom samtliga departement har gjorts förberedande undersökningar, huruvida bland de besvärärenden, som nu behandlas av Kungl. Maj:t i konselj, förekommer sådana, som väsentligen rör rättsfrågor och icke spörsmål om lämplighet eller ändamålsenlighet och som därför enligt gällande principer för ärendenas uppdelning mellan Kungl. Maj:t i konselj och regeringsrätten bör handläggas och prövas av den sistnämnda. Enligt dessa preliminära undersökningar synes det endast vara ett fåtal grupper till antalet obetydliga ärenden som är av den art att de borde överflyttas till regeringsrätten. Närmare undersökning erfordras dock, varför förslag ej nu kan framläggas beträffande dessa ärendegrupper. Min avsikt är att låta fullfölja den påbörjade undersökningen.

Regeringsrätten har i viss utsträckning av Konungen i statsrådet anmodats att *avgiva utlåtande i besvärsmål, som tillhört Konungens i statsrådet prövning*, även i fall då skyldighet icke förelegat att inhämta dylikt yttrande.

I proposition nr 232 till 1928 års riksdag med förslag till lag om ändrad lydelse av 1, 2 och 3 §§ i lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt uttalade chefen för justitiedepartementet beträffande vissa underställningsmål bl. a.:

I här omförmälda grupper av mål synes nu gällande föreskrift att regeringsrätten skall avgiva utlåtande kunna upphöra. Endast i sällsynta undantagsfall torde i dessa mål förekomma frågor av rättslig innebörd. I den mån så är händelsen, kan och bör Kungl. Maj:t i varje särskilt fall infordra regeringsrättens utlåtande.

Andra lagutskottet har sedermera i utlåtande nr 31 till 1943 års riksdag beträffande vissa stadsplaneärenden understrukit angelägenheten av att Konungen, i den mån verkliga rättsfrågor av tveksam art uppkomme, inhämtade regeringsrättens utlåtande, även om sådant remitterande icke vore obligatoriskt.

Vid genomgång av regeringsrättens årsbok 1951 har befunnits att under detta år antalet fall, då icke obligatoriskt utlåtande inhämtats, understigit tio.

Vad angår *regeringsrättsföredragandenas ställning* är att märka, att 5 § regeringsrättslagen föreskrev, sådant detta lagrum lydde före 1926, att föredragande i regeringsrätten skulle efter Konungens bestämmande vara ämbets- eller tjänsteman i vederbörande departement. Bestämmelsen kompletterades för det dåvarande av en föreskrift i stadgan den 5 juni 1909 angå-



ende behandlingen inom statsdepartementen av ärenden, som tillhöra Kungl. Maj:ts regeringsrätt. Där stadgades, att beredning och föredragning av ärendena skulle tillkomma kansliråden i vederbörande departement, dock så att Konungen kunde förordna annan tjänsteman inom departementet att vara föredragande. Denna anordning torde icke ha förestavats blott av hänsyn till de ökade kostnader, som ett särskilt, med nedre justitierevisionen jämförligt beredande ämbetsverk skulle draga med sig. Huvudsyftet har snarare varit att skapa kontakt mellan regeringsrätten och statsrådet samt låta det genom besvärsmålen lämnade materialet till kännedom om förvaltningen omedelbart komma departementet till godo.

I praxis kom emellertid utvecklingen att gå så, att varje departement fick sina tjänstemän, anställda med uteslutande uppgift att föredraga mål i regeringsrätten, i vissa departement t. o. m. med särskilda byråer. När så åtgärder till avhjälpande av regeringsrättens arbetsbalans skulle vidtagas och åvägabringandet av en snabbare behandling av målen, särskilt genom ett vidgat användande av det s. k. promemoriesystemet, därvid framstod som ett huvudmedel, låg det nära till hands att söka fortgå på den redan prövade vägen och koncentrera föredragningen hos en från fackdepartementen jämförelsevis fristående organisation. Då det icke inom alla departement fanns full sysselsättning för en särskild föredragande, ansågs det önskligt, att en och samma person kunde förordnas att vara föredragande för mer än ett departement. För att möjliggöra detta föreslog Kungl. Maj:t i proposition nr 8 till 1926 års riksdag en ändring av § 5 regeringsrättslagen, enligt vilken förordnande att inom vederbörande departement bereda och inför regeringsrätten föredraga ärende skulle meddelas av Konungen, som därvid alltså skulle kunna lämna förordnandet åt tjänsteman inom annat departement. Föredragande departementschefen, statsrådet Nothin, anförde vid lagrådsremissen:

Då det nu gäller att söka befordra en snabbare behandling av målen i regeringsrätten, torde den hittills vunna erfarenheten hänvisa till ett fortgående på den väg, som redan blivit beträdd med avseende å föredragningens koncentrerande till vissa uteslutande för denna uppgift avsedda tjänstemän. Då emellertid icke inom samtliga departement finnes full sysselsättning för en regeringsrättsföredragande, förutsätter ett konsekvent genomförande av en dylik anordning, att en person kan förordas att vara föredragande för mer än ett departement. För att arbetet må kunna på lämpligt sätt ordnas och fördelas, måste dessa föredragande upphöra att sortera under olika departement och i stället sammanföras under visst departement.

I syfte att den nu i korthet antydda omläggningen av föredragningen i regeringsrätten må kunna genomföras, har jag, efter överläggning med övriga departementschefer, för avsikt att framlägga förslag om sammanförande av samtliga regeringsrättsföredragande inom justitiedepartementet.

Förslaget till ändring av regeringsrättslagen blev av riksdagen antaget, i anledning varav också den 18 juni 1926 en ny stadga angående behandlingen

inom departementen av regeringsrättsärenden utfärdades, däri bestämmelsen i 1909 års stadga om kansliråden som i första hand föredragande ersattes med en allmänt hållen föreskrift om dessa ärendens beredning och föredragning »av tjänstemän, som därtill av Kungl. Maj:t förordnas».

Förslaget om föredragandenas inordnande under justitiedepartementet blev däremot av riksdagen avböjt. Statsutskottet hade i utlåtande nr 119 i ämnet anfört bl. a. följande:

För egen del vill utskottet till en början framhålla, att det icke torde kunna förnekas, att den ifrågasatta anordningen med föredragande, som uteslutande ägna sig åt föredragningsarbetet och äro sammanförda under ett och samma departement, skulle kunna visa sig väl lämpad för det närmaste ändamålet med omorganisationen — balansens avarbetande. De bästa till buds stående arbetskrafterna från såväl departementen som förvaltningen i övrigt och jurisdiktionen komme givetvis att förordnas till ifrågavarande uppdrag och arbetsprodukten skulle härigenom kunna uppdrivas till högsta möjliga mått. Utskottet har emellertid å andra sidan funnit, att förslaget måste anses behäftat med sådana olägenheter, att utskottet i trots av dess påpekade fördelar ansett sig icke kunna tillstyrka detsamma. Den huvudinvändning, som måste göras mot detsamma, är att själva grundförutsättningen för den nuvarande anordningen av föredragningen — föredragandens intima kontakt med administrationen i övrigt, sådan densamma i praktiken gestaltar sig — genom koncentrationen till justitiedepartementet komme att elimineras och föredragningen, till nackdel för de reala synpunkterna, erhålla en mera formellt juridisk betoning. — — — Anordningen med ett komplex av föredragande, sorterande under justitiedepartementet, har en stark likhet med nedre justitierevisionens ställning i förhållande till högsta domstolen, en likhet, som blir så mycket mer framträdande, om den av departementschefen i utsikt ställda utförliga promemorieskrivningen infördes. I sistnämnda hänseende vill utskottet emellertid hava uttalat, att upprättande av promemorior av den omfattning som förekommer vid föredragningar inför högsta domstolen icke varit vid regeringsrättens inrättande avsett och att sådant ej heller hädanefter synes böra påkallas annat än i ett eller annat fall, där särskilda omständigheter kunna anses motivera vidlyftigare promemorior. Över huvud taget vill utskottet framhålla, att en organisation, kopierad på nedre justitierevisionen, icke kan anses lämplig på förevarande område.

Härtill kommer, att en följd av förslagets genomförande torde bliva, att de bästa arbetskrafterna komma att ryckas från det administrativa arbetet i egentlig mening och att svårigheter komma att yppa sig när det gäller att efter slutat förordnande som föredragande placera vederbörande i annan statstjänst — svårigheter som kunna befaras leda till ett förskjutande av den normala befordringsgången inom departementen.

Spörsmålet beröres av Herlitz i det ovannämnda betänkandet (s. 179):

Med avseende på förhållandet mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten må ifrågasättas, huruvida ej en tanke, som starkt gjorde sig gällande vid regeringsrättens inrättande, kunde förtjäna att åter i någon mån komma till sin rätt. Jag åsyftar tanken att ett visst samband mellan de båda sidorna av Kungl. Maj:ts verksamhet borde åstadkommas genom att samma

personer föredroge såväl inför regeringsrätten som — i vad angår mål, i vilka det är önskvärt att samstämmighet ernås mellan de principer som tillämpas i regeringen och i regeringsrätten — inför vederbörande statsråd. För närvarande torde regeringsrättens föredragande endast i undantagsfall föredraga mål för avgörande i statsrådet.

### **Utskottet.**

När regeringsrätten tillskapades 1909 och fick sin plats i vårt konstitutionella system, valde man, då det gällde att bestämma det nya organets kompetens, den s. k. enumerationsmetoden, innebärande att de slag av mål, som skulle tillhöra regeringsrättens upptagande och avgörande, uppräknades i en särskild författning. På grund härav har 2 § regeringsrättslagen från begynnelsen innehållit en katalog över de hos Kungl. Maj:t i statsdepartementen fullföljda besvärsmålen, vilka skola avgöras i regeringsrätten. Övriga hos Kungl. Maj:t i statsdepartementen fullföljda besvärsmål avgöras liksom före regeringsrättens tillkomst i statsrådet. Under de gångna 45 åren har — allteftersom äldre lagar upphävts och ny lagstiftning tillkommit — katalogen undergått därav betingade förändringar, på senare tid varje år. Vissa grupper av mål ha sålunda tillförts regeringsrätten, medan andra undandragits dess kompetens. Därvid ha någon gång även sådana ändringar vidtagits, som icke haft direkt samband med ny lagstiftning. Det har i dessa fall vanligen varit fråga om att befria regeringsrätten från någon grupp av mål, stundom för att minska dess arbetsbörda men även av andra skäl.

Denna årliga översyn av katalogen över de till regeringsrättens avgörande hörande målen torde i stort sett vara tillfyllest. Det förefaller sålunda knappast sannolikt att det finns besvärsmål — i vart fall icke till något större antal — som enligt de vanligen tillämpade principerna för fördelningen av mål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten borde överföras från den förra till den senare myndigheten. Utskottet har haft tillgång till visst utredningsmaterial, som besvärssakkunniga 1950 insamlat rörande arten och antalet av de besvärsmål, vilka för det dåvarande avgjordes av Kungl. Maj:t i statsrådet. En företagen genomgång av detta material har närmast visat att det kan bli fråga om ett överförande av mål från Kungl. Maj:t i statsrådet till regeringsrätten endast i något enstaka hänseende. Under motionernas utskottsbehandling ha några påtagliga missförhållanden beträffande nu gällande regler om kompetensfördelningen icke heller kunnat påvisas. Vidare är att märka, såsom framgår av ett departementschefsuttalande i propositionen nr 205 till innevarande riksdag med förslag till lag om ändrad lydelse av regeringsrättslagen, att inom justitiedepartementet en undersökning påbörjats rörande de ifrågavarande kompetensreglerna. Under alla omständigheter bör resultatet av denna undersökning avvaktas, innan något initiativ från riksdagens sida kan ifrågakomma.

I motionerna I:133 och II:315 begäres vidare att besvärsmål, som avgöras i statsrådet, skola — utöver vad regeringsrättslagen nu stadgar — i lämplig omfattning hänskjutas till regeringsrätten för utlåtande. Självfallet är det i och för sig av värde att, då ett mål av invecklad rättslig beskaffenhet företages till avgörande i statsrådet, tillgång finnes till ett utlåtande i rättsfrågan, avgivet av en så högt kvalificerad myndighet som regeringsrätten. Det har hittills ankommit på Kungl. Maj:t i statsrådet att — bortsett från de i regeringsrättslagen angivna särskilda fallen — på eget initiativ införskaffa sådant utlåtande, då behov därav funnits föreligga. Det torde stöta på avsevärda svårigheter att i författningstext på ett lämpligt sätt ange de fall, då ett dylikt hörande av regeringsrätten skulle vara obligatoriskt. Om tvingande regler uppställdes, vore en viss omgång att befara. Ofta nog skulle ett hörande av regeringsrätten lagenligt vara nödvändigt, ehuru i det särskilda fallet något mera påtagligt behov därav icke föreläge. Den dubbelbehandling av besvärsmålen — först i regeringsrätten och sedan i statsrådet — som man vid regeringsrättens tillkomst 1909 ville undvika, skulle på detta sätt införas.

Utskottet har under angivna förhållanden icke funnit vägande skäl föreligga för att förorda en ändring i den ordning som för närvarande gäller i nu behandlat avseende. Att regeringen under senare tid visat stor återhållsamhet att, i andra fall än då regeringsrättslagen så föreskriver, inhämta regeringsrättens yttrande synes förståeligt med hänsyn till regeringsrättens stora arbetsbörda, vilken gjort att denna haft svårigheter att medhinna sina i lag bestämda arbetsuppgifter.

Spörsmålet om sättet för fördelningen av besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten och den därmed sammanhängande frågan om huru kompetenskonflikter mellan de båda myndigheterna skola lösas har upptagits i motionerna I:230 och II:308. I detta avseende saknas visserligen för närvarande regler, men efter vad utskottet erfarit torde det kunna förväntas, att besvärssakkunniga komma att framlägga förslag till fyllande av denna lucka i lagstiftningen.

Regeringsrättsföredragandenas ställning, som också beröres i sistnämnda motioner, har vid tidigare tillfällen varit föremål för överväganden. Denna fråga synes framför allt böra ses ur praktisk synpunkt. Därest den nuvarande ordningen medför svårigheter av arbetsteknisk eller liknande natur, torde det ankomma på Kungl. Maj:t att framlägga de ändringsförslag, som kunna föranledas därav. I vart fall har icke för utskottet kunnat framläggas sådana skäl för en ändring i vad nu gäller, att ett initiativ från riksdagens sida kan anses påkallat. Detsamma gäller beträffande regeringsrättens lokalfråga.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,  
att motionerna I:133 och II:315, vad beträffar yrkandet  
om utredning rörande besvärsmåls hänskjutande till rege-  
ringsrätten för avgörande eller utlåtande, samt motionerna  
I:230 och II:308 icke måtte föranleda någon riksdagens åt-  
gård.

Stockholm den 22 april 1954.

På sammansatt konstitutions- och första lagutskotts vägnar:

OLOV RYLANDER.

---

*Vid detta ärendes slutbehandling ha närvarit*

från konstitutionsutskottet: herrar Lindén, Karl August  
Johanson, Herlitz, Hansson, von Friesen, Norén, Jonsson i Haverö och An-  
dersson i Brämhult; samt

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

### Reservation

av herrar *Rylander, Herlitz, Hansson, von Friesen, fru Gärde Widemar* och  
herr *Fröding*, vilka ansett utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

I sitt utlåtande nr 3 har utskottet tagit upp den vittutseende frågan om  
vidgad domstolskontroll beträffande förvaltningsavgöranden. Oavsett huru  
denna framdeles löses, böra hinder icke möta att nu vidtaga de föränd-  
ringar med avseende å regeringsrätten, som kunna befinnas erforderliga  
eller önskvärda inom den gällande lagstiftningens ram.

Regeringsrättens kompetens anges främst genom den i 2 § lagen om  
Kungl. Maj:ts regeringsrätt upptagna katalogen över de besvärsmål, som  
tillhöra regeringsrättens avgörande. Denna förteckning uppgjordes vid re-  
geringsrättens tillkomst 1909 och har sedan dess icke varit föremål för nå-  
gon samlad översyn. Visserligen ha — under senare tid årligen — ändringar  
vidtagits i förteckningen i sådana avseenden, där det befunnits påkallat av  
hänsyn till ny lagstiftning. Vid några tillfällen ha även ändringar vidtagits  
utan sådant samband med aktuell lagstiftning, i allmänhet i syfte att från-  
taga regeringsrätten vissa grupper av mål.

Denna årligen återkommande genomgång tillgår sålunda, att inom Kungl.

Maj:ts kansli till övervägande upptages huruvida någon av de grupper av besvärsmål, som beröras av nya författningar, lämpligen böra överföras till regeringsrättens avgörande. Därest därvid denna fråga beträffande viss grupp av mål besvaras nekande, förbigås saken i den proposition om ändring i regeringsrättslagen, som årligen förelägges riksdagen. Denna får sålunda icke tillfälle taga del av de överväganden, som lett till att regeringen ansett sig vilja förbehålla sig avgörandet i vissa fall. Riksdagen erhåller över huvud icke någon upplysning om att en överflyttning varit under diskussion. Så t. ex. får riksdagen icke tillfälle att bedöma, i vad mån den enligt riksdagens mening oriktiga princip, som kom till tillämpning vid folkpensioneringsmålens överflyttning till statsrådet 1947 — nämligen att det bör vara regeringens sak att besvärsvägen övervaka en ny lagstiftnings tillämpning — lägges till grund för avgörandena.

I propositionen nr 205 till innevarande riksdag har föredragande departementschefen statsrådet Zetterberg anmält, att inom Kungl. Maj:ts kansli undersökningar påbörjats rörande huruvida bland besvärssärenden, som nu behandlas i konselj, sådana mål förekomma, som enligt gällande principer för ärendenas uppdelning mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten böra handläggas och prövas av den sistnämnda.

Enligt utskottets mening har riksdagen berättigade anspråk att noggrant få följa huru de allmänna grundsatserna om besvärsmålens fördelning mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten tillämpas. Den nu rådande ordningen kan därför icke anses tillfredsställande. Utskottet finner för sin del angeläget att Kungl. Maj:t så snart som möjligt förelägger riksdagen en översikt över de besvärsmål, som nu prövas av Kungl. Maj:t i statsrådet, jämte de förslag till lagändringar, som föranledas av att enligt Kungl. Maj:ts uppfattning viss grupp av mål bör överflyttas till regeringsrättens avgörande. På detta sätt skulle riksdagen beredas möjlighet pröva, huruvida den delar regeringens uppfattning om fördelningsprincipernas tillämpning. Av det sagda framgår, att en sådan undersökning, som enligt vad nyss nämnts igångsatts, icke kan anses vara ur riksdagens synpunkt tillfyllest.

Jämte sin väsentliga uppgift att avgöra besvärsmål har regeringsrätten enligt regeringsrättslagen att i viss utsträckning avgiva utlåtande i mål, som avgöras i statsrådet. I motionerna I:133 och II:315 ifrågasattes en utbyggnad av denna del av regeringsrättens verksamhet. Såsom en inom utskottet företagen undersökning utvisar, inhämtas för närvarande regeringsrättens utlåtande endast i ett fåtal fall årligen, när sådant hörande icke är obligatoriskt. Riksdagen har tidigare uttalat sig för att Kungl. Maj:t, i den mån verkliga rättsfrågor av tveksam art uppkomma, skulle inhämta regeringsrättens utlåtande. Utskottet vill i anslutning härtill ifrågasätta, om icke Kungl. Maj:t genom föreskrift i regeringsrättslagen borde åläggas att införskaffa regeringsrättens utlåtande i vissa mål, som skola avgöras i

statsrådet och i vilka väsentliga rättsfrågor förekomma. I ovan berört sammanhang borde riksdagen även kunna erhålla förslag till ändringar i sådan riktning i regeringsrättslagen.

En utvidgning av regeringsrättens arbetsuppgifter måste medföra en ökad arbetsbelastning för denna. Utskottet anser emellertid att regeringsrättens kompetens på avgörande punkter icke kan få bestämmas av hänsyn till att regeringsrättens personal icke får ökas. Avgörande måste här i första hand vara rättssäkerhetssynpunkterna.

Den i motionerna I:230 och II:308 berörda frågan om regeringsrättsföredragandenas ställning har tidigare varit föremål för prövning. Ur arbetstekniska synpunkter synas skäl tala för att regeringsrättsföredragandena sammanföras till en gemensam kår, såsom redan föreslogs vid 1926 års riksdag på föredragning av dåvarande chefen för justitiedepartementet Nothin. Även med hänsyn till fördelarna av att regeringsrättsföredragandena utåt framstå som en självständig kår torde vad i motionerna i denna del anföres vara förtjänt av närmare övervägande.

Att regler om huru fördelningen av besvärsmålen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten i varje särskilt fall skall bestämmas saknas i gällande rätt är en uppenbar brist, som snarast bör avhjälpas. Enligt vad utskottet erfarit avse besvärssakkunniga att framlägga förslag till fyllande av denna lucka i lagstiftningen.

Under hänvisning till det anförda hemställes,

att riksdagen — i anledning av motionerna I:133 och II:315 i nu förevarande del samt motionerna I:230 och II:308 — måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla dels om en översikt över de besvärsmål, som avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet, dels om framläggande av de förslag till ändringar i lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, som finnas erforderliga i ovan berörda avseenden.